



Strasbourg, le 2 mai 2018

CDL-AD(2018)005

Avis 918/2018

Or. anglais

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

GÉORGIE

AVIS

**SUR LE PROJET D'AMENDEMENTS À LA CONSTITUTION ADOPTÉ
LE 15 DÉCEMBRE 2017 EN DEUXIÈME LECTURE PAR LE
PARLEMENT DE GÉORGIE**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 114^e session plénière
(Venise, 16-17 mars 2018)**

sur la base des observations de :

**M. Josep Maria CASTELLA ANDREU (membre, Espagne)
M. Michael FRENDO (membre, Malte)
Mme Regina KIENER (membre, Suisse)**

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Réforme constitutionnelle en Géorgie et avis antérieurs de la Commission de Venise ..	3
III.	Analyse	6
A.	Système d'élections législatives	6
B.	Justice	8
C.	Droits fondamentaux	9
D.	Recommandations non reprises	10
IV.	Conclusion	11

I. Introduction

1. Le président de la Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe de l'Assemblée parlementaire a écrit le 31 janvier 2018 à la Commission de Venise en lui demandant un avis sur les projets de modifications de la Constitution adoptés par le Parlement de Géorgie le 15 décembre 2017 en deuxième lecture (CDL-REF(2018)010). La troisième lecture est prévue pour le 22 mars 2018.
2. La Commission a demandé à MM. Josep Maria Castella Andreu et Michael Frendo ainsi qu'à Mme Regina Kiener d'être rapporteurs pour le présent avis.
3. Une délégation de la Commission composée de M. Josep Maria Castella Andreu accompagné de M. Ziya Caga Tanyar, administrateur au secrétariat, s'est rendue à Tbilissi et s'est entretenue avec le président et le vice-président du Parlement, ainsi qu'avec des représentants des partis d'opposition et d'organisations de la société civile. La Commission de Venise remercie les autorités géorgiennes d'avoir si bien organisé cette visite à échéance pourtant relativement brève.
4. Le présent avis a été préparé sur la base des contributions des rapporteurs et de la traduction officielle du projet de révision de la Constitution. Il se pourrait que l'avis contienne des inexactitudes dues à des erreurs de traduction.
5. Suivant un échange de vue avec Mme Tamar Khulordava, présidente du Comité d'Intégration à l'UE du Parlement de Géorgie, *le présent avis a été adopté par la Commission de Venise à sa 114^e session plénière (Venise, 16-17 mars 2018).*

II. Réforme constitutionnelle en Géorgie et avis antérieurs de la Commission de Venise

6. À la suite des élections législatives d'octobre 2016, la majorité parlementaire a engagé un processus de révision totale de la Constitution. Une résolution parlementaire adoptée le 15 décembre 2016 a institué une Commission constitutionnelle d'État et l'a chargée d'élaborer un projet de loi visant à garantir la pleine conformité de la Constitution avec les principes fondamentaux du droit constitutionnel.
7. Des modalités concrètes de coopération avec la Commission de Venise pendant le processus de réforme constitutionnelle ont été convenues en janvier 2017, lors de la visite à Tbilissi de M. Gianni Buquicchio, le président de la Commission de Venise. Le Président du Parlement a confirmé que les autorités géorgiennes tenaient à ne pas adopter de modifications qui feraient l'objet d'un avis défavorable de la Commission de Venise.
8. La version définitive du projet, approuvée par la Commission constitutionnelle d'État à sa dernière réunion du 22 avril 2017¹, a été évaluée par la Commission de Venise dans un avis adopté à sa 111^e session plénière (16 et 17 juin 2017)². La Commission s'est concentrée sur les aspects de la réforme les plus importants relevant de son mandat, notamment l'équilibre entre les pouvoirs de l'État et les systèmes mis en place pour les élections législatives et présidentielles.

¹ CDL-REF(2017)27 Draft Revised Constitution and draft constitutional law on the autonomous Republic of Adjara and Explanatory memorandum on the draft constitutional amendments.

² CDL-AD(2017)013 Avis sur le projet de Constitution révisée de la Géorgie, adopté par la Commission de Venise lors de sa 111^e session plénière (Venise, 16-17 octobre 2017).

9. Dans cet avis, la Commission de Venise avait estimé que la réforme proposée méritait une évaluation positive, car elle complétait l'évolution du système politique géorgien vers un régime parlementaire et constituait une avancée favorable au renforcement et à l'amélioration de l'ordre constitutionnel national. Elle s'était en particulier félicitée que le paragraphe 2 de l'article 37 remplace le système mixte proportionnel et majoritaire de la Constitution en vigueur par un système au scrutin proportionnel³, l'expérience montrant que le système mixte a tendance à donner en Géorgie une majorité écrasante à un seul parti, ce qui est préjudiciable au pluralisme parlementaire.

10. Les effets de cette révision bienvenue étaient toutefois limités par trois importants dispositifs : premièrement, le projet de paragraphe 6 de l'article 37 maintenait le seuil de 5 % fixé au paragraphe 2 de l'article 50 de la Constitution actuelle pour les élections législatives ; deuxièmement, il était prévu que les sièges qui n'auraient pas été répartis parce que le seuil de 5 % n'avait pas été atteint seraient attribués au parti politique ayant recueilli le plus grand nombre de suffrages ; et troisièmement, il était interdit aux petits partis de former des alliances électorales pour atteindre le seuil de 5 %. La Commission avait jugé qu'à elles trois, ces règles amoindrissaient les effets du système proportionnel, aux dépens des petits partis et du pluralisme. Dans ces conditions, elle recommandait d'envisager des modalités de répartition des sièges non pourvus différentes de ce qui était prévu dans le projet, telles que la répartition proportionnelle entre tous les partis ayant atteint le seuil de 5 %, le plafonnement du nombre de voix perdues attribuées au parti gagnant (prime au vainqueur), ou l'abaissement du seuil à 2 % ou 3 %. D'autres recommandations étaient formulées, notamment dans le domaine des droits fondamentaux et de la justice. Constatant le désaccord des parties prenantes sur des aspects essentiels de la réforme, la Commission avait souligné qu'elles devaient toutes rechercher le consensus le plus large possible pour cette réforme constitutionnelle.

11. La Commission de Venise a adopté son avis en juin 2017, mais la majorité parlementaire a ensuite décidé de reporter l'entrée en vigueur du scrutin à la proportionnelle jusqu'aux élections législatives de 2024. Une version modifiée du projet de révision a été adoptée par le Parlement de Géorgie en deuxième lecture le 23 juin 2017⁴. La Commission de Venise a évalué cette nouvelle version des modifications dans un avis adopté à sa session plénière d'octobre 2017⁵.

12. Dans cet avis, la Commission rappelait l'avis favorable qu'elle avait formulé sur la réforme constitutionnelle, mais regrettait que l'entrée en vigueur de l'élection à la proportionnelle soit reportée à octobre 2024, ce qu'elle voyait comme un obstacle majeur au consensus entre toutes les parties prenantes sur la réforme constitutionnelle. Le nouveau projet de Constitution révisée adopté le 23 juin 2017 en deuxième lecture maintenait le seuil électoral à 5 % à compter de 2024 et l'interdiction des coalitions de partis, mais remplaçait le système précédemment envisagé de répartition des sièges non attribués par un nouveau système complexe, qui conservait mais limitait la prime au parti vainqueur. La Commission de Venise avait aussi critiqué ce nouveau système dans son avis adopté en octobre 2017 du fait qu'il favorisait encore beaucoup le parti le plus fort au Parlement⁶.

13. Dans sa lettre du 20 septembre 2017 à la Commission de Venise, la majorité parlementaire avait entre-temps accepté d'envisager deux amendements au projet de révision demandés par

³ Les 150 membres du Parlement sont élus dans une circonscription électorale plurinomiale unique, au suffrage proportionnel, universel, égal, direct et à bulletin secret pour un mandat de quatre ans

⁴ CDL-REF(2017)039 Projet de Constitution révisée adopté par le Parlement de Géorgie en deuxième lecture le 23 juin 2017.

⁵ CDL-AD(2017)013 Avis sur le projet de Constitution révisée tel qu'adopté par le Parlement de la Géorgie, adopté par la Commission de Venise lors de sa 111^e session plénière (Venise, 6 et 7 octobre 2017).

⁶ Voir paragraphes 22 à 29 de l'Avis CDL-AD(2017)023.

l'opposition : 1) l'autorisation des alliances électorales aux élections législatives de 2020, qui se dérouleraient pour le reste selon les modalités figurant dans le projet (système électoral mixte et seuil de 3 %) ; 2) la suppression du système de prime prévu dans le projet de révision à partir des élections de 2024, avec répartition proportionnelle, entre tous les partis politiques représentés au Parlement, des sièges non pourvus du fait que le seuil de 5 % n'aurait pas été atteint. L'interdiction des alliances électorales serait maintenue pour les élections de 2024 et ultérieures.

14. La Commission de Venise s'était félicitée de cette bonne volonté, qui favorisait le pluralisme au Parlement, et elle avait exprimé l'espoir que cette mesure ne resterait pas au stade de la déclaration d'intention, mais serait immédiatement adoptée. Elle se félicitait aussi de la volonté des autorités géorgiennes de soumettre les nouveaux amendements au Parlement pour le 25 octobre 2017, et de les adopter pour mars 2018. Dans son avis adopté en octobre 2017, elle constatait également avec satisfaction que les autorités géorgiennes avaient repris un certain nombre de recommandations antérieures figurant dans l'avis adopté en juin 2017, en particulier : l'introduction de l'exigence d'une majorité qualifiée des deux tiers des voix de la totalité des électeurs du collège électoral au premier tour des élections présidentielles ; la mention expresse du principe de proportionnalité dans le projet de paragraphe 3 de l'article 34 ; l'exigence d'une majorité qualifiée des trois cinquièmes pour l'élection de trois juges de la Cour constitutionnelle et d'un certain nombre de membres du Conseil supérieur de la magistrature par le Parlement ; la nomination à vie des juges de la Cour suprême ; la suppression de la période probatoire pour les juges à compter du 31 décembre 2024 ; l'élection du défenseur public pour un mandat plus long (six ans au lieu de cinq) à la majorité qualifiée des trois cinquièmes au Parlement ; la mention expresse des droits de l'enfant dans le titre du projet d'article 30.

15. Au chapitre des droits fondamentaux, la Commission recommandait que les buts légitimes de restriction de la liberté de croyance, de confession et de conscience soient reformulés à la lumière du paragraphe 2 de l'article 9 de la CEDH, et que l'interdiction de la création de partis politiques sur des bases territoriales soit supprimée (projet de paragraphe 3 de l'article 23). En ce qui concerne la justice, elle recommandait que l'exigence d'unanimité de la Cour constitutionnelle en séance plénière, lorsqu'elle décide de la constitutionnalité d'élections déjà tenues, soit remplacée par une exigence de majorité ordinaire, et que les juges de la Cour suprême soient directement nommés par le Conseil supérieur de la magistrature, sans intervention du Parlement, ou par le Président sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature, ce qui garantirait mieux leur indépendance. Le projet de révision devant être présenté au Parlement de Géorgie pour la troisième et dernière lecture à la fin septembre 2017, il avait été convenu avec les autorités que le projet d'avis serait publié avant son examen par la Commission de Venise en session plénière (octobre 2017).

16. Le Parlement géorgien a adopté le projet de révision de la Constitution en troisième lecture le 26 septembre 2017. Le 10 octobre 2017, le Président de la République a opposé son veto au projet de loi constitutionnelle, demandant l'introduction d'un système entièrement proportionnel en 2020, et non en 2024, l'abolition du système de prime et l'admissibilité des alliances électorales. Le 13 octobre, le Parlement a fait échec au veto présidentiel par 117 voix de la majorité, et adopté les modifications.

17. Les nouveaux amendements constitutionnels faisant l'objet du présent avis émanaient de 116 députés ; selon l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle⁷, il s'agissait de reprendre des recommandations antérieures de la Commission de Venise dans la nouvelle Constitution géorgienne. Trois réunions ont été organisées en novembre et décembre 2017 par le Parlement de Géorgie dans le cadre d'un grand débat national public auquel participaient des universitaires, des représentants de la société civile et des médias et plusieurs organismes

⁷ <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/162584?>

constitutionnels, dont le ministère de la Justice. Mais l'absence de consensus sur la réforme, motivé particulièrement par le report à 2024 de l'entrée en vigueur du scrutin à la proportionnelle, a eu pour effet que ni l'administration présidentielle ni les partis d'opposition n'ont participé aux discussions pendant ces réunions. Les représentants des partis d'opposition ont également informé la délégation de la Commission de Venise, lors des entretiens de Tbilissi, qu'ils ne voteraient pas à la troisième lecture du projet, en mars 2018.

18. La Commission de Venise regrette une fois encore ces désaccords sur les aspects les plus fondamentaux de la Constitution géorgienne; elle rappelle que toute grande réforme constitutionnelle doit rechercher le consensus le plus large possible. Ce large consensus réuni autour d'une constitution ou d'une réforme en profondeur (comme dans le cas de la réforme constitutionnelle actuelle, qui aborde des points très importants, tels le système des élections législatives ou présidentielles, certains droits fondamentaux, ou l'élection et la mandature des principaux organes indépendants) confère une grande légitimité à la Constitution et constitue une garantie de stabilité constitutionnelle⁸. D'un point de vue procédural, aucune modification substantielle ne peut être introduite en troisième lecture de la révision, mais la Commission de Venise n'en invite pas moins tous les acteurs politiques à tenter une ultime fois de trouver les moyens de former un consensus sur l'approbation de la Constitution.

III. Analyse

19. Le but déclaré du dernier ensemble de projets d'amendements constitutionnels adopté par le Parlement de Géorgie le 15 décembre 2017 en seconde lecture est d'intégrer les recommandations antérieures de la Commission de Venise dans le projet de Constitution révisée. Le report à octobre 2024 de l'entrée en vigueur du système électoral à la proportionnelle est maintenu. Mais d'importants changements ont été introduits en ce qui concerne notamment l'attribution des sièges non répartis aux partis n'ayant pas atteint le seuil des 5 % (le système de prime est supprimé) et l'autorisation des alliances électorales pour les élections législatives de 2020, qui seront organisées selon le système mixte, avec un seuil de 3 %. D'autres nouveaux amendements importants concernent les droits fondamentaux et les compétences de la Cour constitutionnelle; plusieurs dispositions du projet de Constitution révisée ont également été améliorées sur le plan technique. La Commission de Venise examine ces nouvelles modifications à la lumière de ses recommandations antérieures formulées dans les avis de juin et d'octobre 2017.

A. Système d'élections législatives

20. Les nouvelles modifications adoptées par le Parlement de Géorgie en deuxième lecture le 15 décembre 2017 conservent le système électoral mixte pour les élections législatives de 2020, et le report de l'entrée en vigueur du scrutin entièrement proportionnel aux élections d'octobre 2024. D'après le projet de paragraphe 9 de l'article 2 (dispositions transitoires), le Parlement élu aux prochaines élections législatives [en 2020] au scrutin universel, libre, égal et

⁸ Comme l'a dit la Commission de Venise à propos d'une révision de la Constitution hongroise, « La constitution d'un pays doit imprégner la société d'un certain constitutionnalisme, de l'idée qu'il s'agit là d'un document fondamental et non simplement d'une déclaration politique secondaire. C'est pourquoi la façon de l'adopter et de la mettre en œuvre doit créer au sein de la société la conviction que par sa nature même, la constitution est un acte stable, qui ne peut être révisé facilement, selon les caprices de la majorité du moment. La permanence d'une constitution ne peut se fonder uniquement sur des rapports arithmétiques liés au nombre de membres des partis de la majorité et de l'opposition au Parlement. Il faut clairement séparer l'action d'ordre constituante et la politique ordinaire, car la Constitution ne fait pas partie du "jeu politique", mais elle en fixe les règles. C'est pourquoi une constitution doit déterminer des règles neutres et généralement acceptées du processus politique. Il convient de rechercher le consensus politique le plus large possible pour l'adopter et pour la réviser. » (Avis sur le quatrième amendement à la Loi fondamentale de la Hongrie, CDL-AD (2013)012, paragraphe 137).

direct, se composera de 77 membres élus à la proportionnelle, et de 73 membres élus au scrutin majoritaire à bulletin secret pour quatre ans.

21. Les nouvelles dispositions transitoires introduites au paragraphe 9 de l'article 2 prévoient que les mandats ayant fait l'objet de l'élection au scrutin proportionnel [à savoir les 77 députés élus à la proportionnelle dans le système mixte retenu pour les élections de 2020] seront répartis entre les partis politiques *ou alliances de partis* ayant obtenu *au moins 3 % des voix*. En d'autres termes, cette « disposition à usage unique » (elle ne vaut que pour les élections législatives de 2020, qui seront organisées au scrutin mixte) préserve la possibilité pour les petits partis de former des coalitions électorales, et abaisse le seuil à 3 %. Aux élections d'octobre 2024, pour lesquelles le système sera entièrement proportionnel, l'interdiction des coalitions électorales et le seuil de 5 % reviendront. La Commission de Venise regrette une fois encore que l'introduction du système électoral à la proportionnelle soit reportée à 2024, car cela constitue un obstacle majeur au consensus national. Ces modifications portant exclusivement sur les élections de 2020 et qui ne sont pas en violation des normes internationales en matière électorale visent toutefois à pallier dans une certaine mesure les effets indésirables du report de l'entrée en vigueur du scrutin proportionnel pour les petits partis, ce qui est une bonne chose dans le contexte actuel.

22. En ce qui concerne l'attribution des sièges non répartis, le projet de paragraphe 6 de l'article 37 examiné par la Commission de Venise à sa session plénière de juin 2017 prévoyait initialement qu'ils soient attribués au parti politique ayant obtenu le plus de voix. Dans son avis CDL-AD(2017)013, la Commission estimait que cette approche, dans laquelle le vainqueur remporte tout, est en contradiction partielle avec le système du scrutin proportionnel introduit par le projet de révision, et en amoindrit les effets au détriment des petits partis. Dans ces conditions, remarquait-elle, la question se posait de savoir si l'objectif consistant à assurer le pluralisme politique au sein du Parlement était atteint. Elle recommandait donc vivement d'envisager des modalités de répartition des sièges non pourvus différentes de celles que prévoyait le projet d'amendement, telles qu'une répartition proportionnelle entre tous les partis ayant atteint le seuil de 5 %, le plafonnement du nombre de voix perdues attribuées au parti vainqueur, et/ou l'abaissement du seuil à 2 % ou 3 %.

23. Le projet de révision adopté par le Parlement géorgien en deuxième lecture le 23 juin 2017 et examiné par la Commission de Venise à sa session plénière d'octobre 2017 remplaçait le système envisagé antérieurement d'attribution des sièges non répartis par un nouveau système complexe, qui préservait la prime au parti vainqueur, mais avec certaines limites⁹. Dans son avis adopté à sa session plénière d'octobre 2017, la Commission de Venise concluait que, bien que le nouveau système réponde à sa précédente recommandation visant à ce que les effets du système de prime soient au moins atténués, il favorisait encore beaucoup le parti le plus fort dans un pays où celui-ci bénéficie habituellement d'une majorité très large. Elle recommandait d'envisager l'abandon du système de prime et l'adoption d'un système proportionnel de répartition des sièges non attribués entre tous les partis politiques ayant atteint le seuil de 5 %.¹⁰

24. Dans le projet complémentaire de révision adopté par le Parlement en deuxième lecture le 15 décembre 2017, le précédent système complexe d'attribution des sièges non répartis est remplacé par un système de répartition « à égalité ». Le nouveau projet de paragraphe 6 de l'article 37 prévoit que les sièges non répartis sont attribués un par un aux partis vainqueurs dans l'ordre des nombres de suffrages obtenus. Dans ce système tel qu'il a été expliqué par les autorités, les mandats non répartis sont distribués un à un à tous les partis politiques représentés au Parlement. Les attributions commencent par le parti ayant remporté le plus

⁹ CDL-AD(2017)013 Avis sur le projet de Constitution révisée, paragraphes 22 à 29.

¹⁰ *Ibid.*, paragraphes 54 et 55.

grand nombre de voix et se poursuivent ainsi par résultats décroissants jusqu'au parti ayant reçu le moins de voix, jusqu'à épuisement des sièges non répartis à pourvoir. Ce nouveau système représente une nette amélioration par rapport aux précédents ; il avantage même mieux les petits partis représentés au Parlement qu'un système de distribution proportionnelle des mandats non répartis. La Commission de Venise se félicite donc du nouveau projet de paragraphe 6 de l'article 37, qu'elle juge aller dans le sens du pluralisme politique recherché, dans la situation politique particulière que connaît la Géorgie.

25. Comme on l'a vu, le nouveau système de scrutin proportionnel sera appliqué pour la première fois aux élections législatives d'octobre 2024 ; pour les élections de 2020, le système restera hybride (majoritaire et proportionnel). Les dispositions transitoires figurant au paragraphe 9 de l'article 2 du projet prévoient donc que 77 députés seront élus à la proportionnelle aux élections de 2020, et la législation électorale devrait régler des questions importantes relatives à la répartition des sièges. Selon les représentants des partis d'opposition rencontrés par la délégation à Tbilissi, l'injection d'une plus forte dose de proportionnalité aux élections de 2020 passe par la répartition des 73 députés élus au scrutin majoritaire. À leur avis, au lieu des circonscriptions uninominales que prévoit la législation actuelle, des circonscriptions trinominales garantiraient une représentation à l'opposition, et donc une composition plus proportionnelle du Parlement — ce qui lancerait une culture du dialogue dans la perspective des élections de 2024, qui auront lieu entièrement à la proportionnelle¹¹.

B. Justice

1. Cour constitutionnelle

26. Le projet de paragraphe 6 de l'article 60 du projet de Constitution révisée adopté par le Parlement en deuxième lecture le 23 juin 2017 et examiné par la Commission de Venise à sa session plénière d'octobre 2017 interdisait à la Cour constitutionnelle de déclarer inconstitutionnelles des normes de la législation électorale en cours d'année électorale, sauf si lesdites dispositions avaient été adoptées au cours de l'année précédant l'échéance électorale concernée. Dans son avis CDL-AD(2017)023 adopté en octobre 2017, la Commission de Venise avait critiqué cette interdiction au motif que, bien que le souci d'empêcher toute ingérence dans le processus électoral puisse justifier un certain nombre de mesures en période électorale, le système proposé, en excluant tout contrôle de constitutionnalité de la législation électorale durant la période indiquée, paraissait disproportionné. Elle recommandait donc que la Cour constitutionnelle puisse contrôler la législation adoptée juste avant le délai de 12 mois¹².

27. Le même projet de disposition, dans la version précédemment soumise à la Commission de Venise, contenait une autre restriction : l'unanimité exigée parmi tous les juges de la Cour constitutionnelle dès lors qu'il s'agissait d'une décision déclarant *a posteriori* des élections inconstitutionnelles ; elle demandait que l'unanimité en séance plénière soit remplacée dans cette disposition par une exigence de majorité ordinaire.

¹¹ La Commission de Venise avait dit à ce sujet, dans son Avis CDL-AD(2011)016 sur la nouvelle Constitution hongroise (adopté à sa 87^e session plénière, les 17 et 18 juin 2011), que « si l'adoption au mois d'avril 2011 de la nouvelle Constitution représente un grand pas pour la coalition au pouvoir et la Hongrie, le texte lui-même confirme que ce ne serait que le début d'un processus plus long de mise en place d'un nouvel ordre constitutionnel complet et cohérent, englobant l'adoption ou la modification d'un grand nombre de textes législatifs, de nouveaux dispositifs institutionnels et d'autres mesures connexes. Pour que ce processus réussisse pleinement, il doit se fonder sur un consensus aussi large que possible au sein de la société hongroise. » La Commission de Venise estime que les règles électorales font partie de ces textes législatifs importants.

¹² Voir CDL-AD(2017)013, Avis sur le projet de Constitution révisée de la Géorgie, paragraphe 76.

28. La Commission de Venise est heureuse que ces deux recommandations aient été suivies par les autorités géorgiennes : le nouveau projet de paragraphe 6 de l'article 60 maintient certes l'interdiction faite à la Cour constitutionnelle de déclarer inconstitutionnelles des normes de la législation électorale au cours de l'année du scrutin, mais il prévoit une exception pour les textes adoptés dans les 15 mois (au lieu de 12) précédant la date de la consultation, ce qui permet à la Cour de se pencher sur eux si ce contrôle lui est demandé. De plus, la Cour n'a plus à prendre sa décision à l'unanimité en séance plénière pour prononcer l'inconstitutionnalité d'élections déjà tenues, ce qui est une bonne chose.

2. Conseil supérieur de la magistrature

29. Le projet de paragraphe 2 de l'article 64 dit que les membres du Conseil supérieur de la magistrature sont nommés pour quatre ans, soit la longueur d'une législature. Aux dires du Président du Parlement, cela ne suscitera pas de difficultés dans la pratique puisque les mandatures des membres du Conseil ne coïncident pas entre elles. Il n'en pourrait pas moins être envisagé de les allonger. Ce serait important, surtout pour les membres nommés par le Parlement.

C. Droits fondamentaux

30. À la suite d'une recommandation précédente, le projet d'article 16 sur la liberté de croyance, de confession et de conscience a été modifié : les motifs légitimes de restriction mentionnés dans la version précédente du projet (sécurité nationale, prévention de la criminalité et administration de la justice, par exemple), qui ne sont pas légitimes au regard du paragraphe 2 de l'article 9 de la CEDH, ont été supprimés. Dans l'actuel projet de paragraphe 2 de l'article 16, les seuls motifs légitimes de restriction de ces droits sont la sécurité publique et la protection de la santé ou des droits d'autrui. Ces changements sont bienvenus. Sachant que les buts légitimes définis au paragraphe 2 de l'article 9 ne peuvent pas être étendus à d'autres notions par interprétation, il serait souhaitable de faire figurer dans le projet de paragraphe 2 de l'article 16 d'autres buts légitimes de restriction, comme la protection de l'ordre et de la morale publics, que mentionne le paragraphe 2 de l'article 9 de la CEDH. Ce sont les motifs usuels de restriction légitime de ces droits en droit constitutionnel comparé (article 10 de la Déclaration française des droits de l'homme de 1789, article 19 de la Constitution italienne, article 16 de la Constitution espagnole, par exemple).

31. Les mentions du devoir de l'État de veiller à la protection de l'environnement et à l'exploitation rationnelle des ressources naturelles dans le nouveau projet de paragraphe 5 de l'article 5, et du principe d'autonomie des établissements d'enseignement supérieur dans le nouveau projet de paragraphe 3 de l'article 27 sont bienvenues.

32. De nouvelles modifications ont été introduites dans les dispositions de l'article 18 en ce qui concerne le droit d'accès à des informations détenues par les pouvoirs publics. Le projet d'article 18, dans sa version initiale, posait, au paragraphe 2, le droit d'une personne de consulter des informations ou des documents officiels la concernant, sauf s'ils contiennent des secrets d'État, commerciaux, professionnels ou personnels concernant d'autres personnes ; et au troisième paragraphe, il prévoyait le droit général de consulter toute information, sauf s'il s'agit de secrets d'État, commerciaux ou professionnels. La dernière version modifiée du projet de disposition prévoit actuellement, au paragraphe 2, le droit général d'une personne de consulter des informations la concernant ou d'autres informations. Plus important : les motifs de restriction du droit d'accès à l'information (sauf s'il s'agit de secrets d'État, commerciaux, professionnels ou personnels concernant d'autres personnes) ont été détaillés et affinés. Le paragraphe 2 du projet de disposition dit que ce droit peut être restreint si l'information porte sur des secrets commerciaux ou professionnels, ou si elle est reconnue comme un secret d'État dans la loi ou en application d'une règle prévue dans la loi et nécessaire dans une société démocratique pour assurer la sécurité nationale ou la sécurité publique, ou dans l'intérêt de

procédures judiciaires. Au cours des entretiens de Tbilissi, les autorités ont expliqué qu'en droit géorgien, l'information peut être classée secret d'État de deux façons : soit la loi fait de cette information un secret d'État (secret d'État défini dans la loi), soit elle désigne l'autorité habilitée à décider des informations à considérer comme des secrets d'État (information déclarée secret d'État en application d'une règle prévue dans la loi).

33. Des organisations de la société civile ont estimé qu'en introduisant un nouveau motif de restriction dans le projet de disposition (dans l'intérêt de procédures judiciaires), la modification élargissait la portée des restrictions à l'accès du public à l'information, et détériorait sensiblement les possibilités de consultation. Elles ont fait valoir que ce but légitime peut être interprété de façon large dans la pratique, et justifier une restriction plus ample de ce droit que ne l'exige le secret des enquêtes pénales. La Commission de Venise rappelle que la sauvegarde de l'autorité et de l'impartialité de la justice constitue un but légitime de restriction au regard du paragraphe 2 de l'article 10 de la CEDH ; dès lors que la restriction vise à garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire, qu'elle est prévue par la loi, nécessaire dans une société démocratique et proportionnée, la nouvelle disposition ne paraît pas faire problème en soi. La Commission de Venise rappelle toutefois que les buts légitimes de restriction des droits et des libertés doivent être interprétés étroitement, et que les autorités ne devraient pas bénéficier d'une discrétion large ou illimitée dans la réalisation de ces buts légitimes, s'agissant de questions aussi délicates.

34. Lors des entretiens de Tbilissi, la délégation de la Commission a été informée par les organisations de la société civile que la modification introduite à l'article 18 venait d'une proposition faite par le ministère de la Justice à des consultations organisées en novembre-décembre 2017 avec des organes constitutionnels, et qu'elle n'avait pas été abordée auparavant au cours du processus constitutionnel entre les parties prenantes. La Commission de Venise rappelle que la réforme de la Constitution a été lancée en décembre 2016, avec la création de la Commission constitutionnelle d'État ; malgré l'absence de consensus authentique, plusieurs questions concernant la réforme ont été examinées au sein des groupes de travail de cette commission, et plusieurs projets ont été préparés, puis évalués par la Commission de Venise dans ses avis successifs. Dans leurs observations sur le présent projet d'avis, les autorités géorgiennes ont indiqué que la modification introduite à l'article 18 avait été pour la première fois invoquée et discutée en juin 2017 pendant la réunion du groupe de travail sur les droits fondamentaux et avait été subséquemment rejetée. La proposition avait été une fois de plus soulevée pendant la réunion consultative en novembre-décembre 2017. En tout état de cause, pour la Commission de Venise, il est préférable que tous les aspects d'une réforme constitutionnelle soient convenablement débattus au cours du processus. Ajouter des modifications au programme de la réforme sans donner aux parties prenantes la possibilité de mener à leur sujet un débat approfondi au cours du processus n'est pas une bonne façon de leur laisser, à elles et au public en général, suffisamment de temps et de moyens pour comprendre les problèmes en jeu.

D. Recommandations non reprises

35. La Commission de Venise constate que certaines de ses recommandations antérieures, formulées dans les avis de juin et d'octobre 2017, n'ont pas été reprises.

36. Les dispositions auxquelles il était reproché dans les avis précédents de restreindre excessivement le rôle du Parlement en matière budgétaire ont été conservées telles quelles dans le nouveau projet de révision. Le projet de paragraphe 2 de l'article 66 prévoit que seul le gouvernement est habilité à présenter au Parlement un projet de loi de finances, après examen des données et des orientations de base avec les commissions parlementaires, et que toute modification du projet de loi de finances nécessite l'approbation du gouvernement (paragraphe 3 de l'article 66). La Commission de Venise recommande une fois encore d'associer mieux le Parlement aux décisions budgétaires.

37. Le projet d'article 61, comme dans la version précédente, maintient l'élection des juges de la Cour suprême par le Parlement sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature. Dans son avis CDL-AD(2017)023, adopté en octobre 2017, la Commission avait considéré que la nomination directe des juges de la Cour suprême par le Conseil supérieur de la magistrature sans intervention du Parlement, ou leur nomination par le Président sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature, garantiraient mieux leur indépendance. Le nouveau projet reprend bien la recommandation antérieure demandant que les juges de la Cour suprême soient élus à vie¹³, mais il associe étroitement le Parlement à l'élection des juges de la Cour suprême, ce qui est regrettable.

38. La recommandation antérieure relative à l'élection du procureur général à la majorité qualifiée du Parlement n'a pas été suivie. Le projet de paragraphe 2 de l'article 65 prévoit en effet toujours que le procureur général est élu par les députés à la majorité du total des sièges. La majorité qualifiée permettrait mieux de prévenir la politisation de l'institution.

39. Le projet de paragraphe 2 de l'article 60 prévoit toujours qu'un juge de la Cour constitutionnelle doit posséder la nationalité géorgienne et avoir au moins 35 ans. La Commission répète que 35 ans est un jeune âge pour des fonctions aussi importantes dans la plus haute juridiction du pays. Il serait préférable que les candidats possèdent plus d'expérience.

40. Il est regrettable qu'il n'ait pas été tenu compte dans le nouveau projet des recommandations antérieures de la Commission de Venise concernant la liberté de réunion (article 21), d'association (article 22) et des partis politiques (article 23), ni de la recommandation relative au droit de vote (paragraphe 2 de l'article 24). La privation générale du droit de vote pour les personnes faisant l'objet d'une mesure d'assistance décidée par la justice et admises dans un établissement de soins est maintenue. Les motifs de limitation des droits à la liberté de réunion et d'association restent absents du projet de texte constitutionnel et laissés à la loi (il n'est même pas nécessaire que ce soit une loi organique), ce qui érode la protection de ces libertés. Le nouveau projet de paragraphe 3 de l'article 23 conserve l'interdiction injustifiée (même si elle n'a guère été critiquée en Géorgie en raison de la situation particulière du pays) de la création de partis politiques à caractère territorial. D'autres mesures portant moins atteinte à ce droit seraient envisageables.

41. Le projet de paragraphe 2 de l'article 24, qui prive du droit de vote l'électeur purgeant une peine de prison pour une infraction pénale grave et intentionnelle, a été modifié. Le critère d'intentionnalité a été supprimé, et le nouveau texte prive du droit de vote les personnes purgeant une peine de prison pour avoir commis une infraction pénale particulièrement grave. Lors des entretiens de Tbilissi, les autorités ont expliqué que la disposition ne couvre pas la négligence grave, et que le Code pénal définit l'infraction pénale grave comme nécessairement intentionnelle. Cette explication est valable. La nouvelle modification du projet de paragraphe 2 de l'article 24 semble donc être d'ordre plutôt technique, et n'élargit pas la portée de la privation du droit de vote par rapport à la version antérieure.

IV. Conclusion

42. La Commission de Venise répète qu'elle porte un avis favorable sur la réforme constitutionnelle, qui finit, selon elle, de parlementariser le système politique géorgien et constitue une avancée dans le renforcement et l'amélioration d'un ordre constitutionnel national fondé sur les principes de démocratie, d'État de droit et de protection des droits fondamentaux. Les nouvelles modifications améliorent encore le texte de la Constitution. Avant que la Commission n'adopte son deuxième avis sur le projet, en octobre 2017, les autorités

¹³ *Ibid.*, paragraphe 79.

géorgiennes avaient promis d'apporter certains autres amendements au texte. Les modifications introduites incluent les changements promis, et se fondent en grande partie sur des recommandations antérieures de la Commission.

43. Cela dit, et comme indiqué précédemment, le report de l'introduction du scrutin proportionnel à octobre 2024 est tout à fait regrettable : c'est un obstacle majeur à l'obtention d'un consensus susceptible de conférer une solide légitimité à la Constitution, nouveaux amendements compris, et de garantir la stabilité constitutionnelle.

44. Les modifications qui portent exclusivement sur les élections de 2020 (qui conserveront le scrutin hybride) relatives à la possibilité offerte aux partis politiques (en particulier les plus petits) de former des alliances électorales (coalitions) et à l'abaissement du seuil électoral à 3 % (uniquement pour les élections de 2020) devraient toutefois pallier, du moins dans une certaine mesure, les effets indésirables du report du scrutin proportionnel sur les petits partis ; elles sont donc bienvenues.

45. Le nouveau système de répartition à égalité des sièges non attribués, qui s'appliquera à partir des élections de 2024 (entièrement organisées à la proportionnelle), est également une bonne chose eu égard à la situation particulière de la Géorgie. Il avantage les petits partis représentés au Parlement.

46. La Commission de Venise se félicite par ailleurs d'un certain nombre de changements bienvenus portant sur les droits fondamentaux, comme la modification de l'article 16 sur la liberté de croyance, de confession et de conscience (qu'il serait toutefois encore possible d'améliorer), ou aussi l'abandon de l'unanimité précédemment exigée de la Cour constitutionnelle en séance plénière pour déclarer inconstitutionnelles des élections déjà tenues. On peut également mentionner le paragraphe 6 de l'article 60 du nouveau texte, qui habilite la Cour constitutionnelle à contrôler un texte législatif à caractère électoral au cours d'une année électorale si ledit texte a été adopté dans les 15 mois (au lieu de 12) précédant la date du scrutin.

47. Les nouvelles modifications apportées à l'article 18 sur le droit d'accès aux informations détenues par les pouvoirs publics visent à affiner et à détailler les motifs de restriction du droit d'accès à l'information ; elles ne paraissent pas faire problème en soi. La Commission rappelle toutefois que les buts légitimes justifiant la restriction des droits et libertés doivent être interprétés étroitement, et que les autorités ne devraient pas bénéficier en la matière d'une discrétion large, voire illimitée, s'agissant de questions aussi délicates. En ce qui concerne le fait que cette modification a été inscrite au programme de la réforme constitutionnelle au dernier moment à la demande du ministère de la Justice, la Commission de Venise souligne que toutes les questions touchant à une réforme constitutionnelle devraient être convenablement débattues au cours du processus, qui devrait laisser aux parties prenantes le loisir de les examiner très soigneusement.

48. La Commission constate qu'un certain nombre de ses recommandations précédentes n'ont pas été reprises dans le nouveau projet de révision de la Constitution :

- il conviendrait d'envisager que les juges de la Cour suprême soient directement nommés par le Conseil supérieur de la magistrature sans implication du Parlement, ou par le Président sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature ;
- il conviendrait d'envisager l'élection du procureur général à la majorité qualifiée du Parlement ;
- il conviendrait d'abandonner l'interdiction injustifiée des partis politiques à caractère territorial, ou alors d'envisager d'autres mesures portant moins atteinte aux droits de cette nature.

49. La Commission souligne une fois encore que toutes les parties prenantes devraient chercher à réunir le consensus le plus large possible autour de cette réforme constitutionnelle.

50. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités géorgiennes et de l'Assemblée parlementaire pour tout complément d'assistance sur cette réforme.