

Strasbourg, 2 March 1996

Diffusion restreinte  
**CDL-RA (95)001**

.

-

## **COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**

### **RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITES POUR 1995**

#### **TABLE DES MATIERES**

#### INTRODUCTION

#### MEMBRES

#### ACTIVITES

#### I. Activits de la Commission europeenne pour la dmocratie par le droit dans le domaine des rformes dmocratiques

##### A. Description des activits de la Commission

##### 1. Cooperation avec l'Ukraine

##### 2. Cooperation avec la Moldova

##### 3. Cooperation avec la Lettonie

##### 4. Cooperation avec l'Albanie

##### 5. Cooperation avec la Gorgie

##### 6. Cooperation avec la Hongrie

##### 7. Cooperation avec la Russie

##### 8. Cooperation avec le Blarus

##### 9. Cooperation avec l'Armnie

##### 10. Cooperation avec le Kirghizistan

##### 11. Les dveloppements en Bosnie-Herzgovine

##### 12. La rforme constitutionnelle en Grce

[13. Coopération avec l'Afrique du Sud](#)

[14. Contribution de la Commission de Venise à la Conférence intergouvernementale de 1996 de l'Union européenne](#)

[B. Avis de la Commission](#)

[1. AVIS SUR LA SITUATION CONSTITUTIONNELLE ACTUELLE EN UKRAÏNE À LA SUITE DE L'ADOPTION DE L'ACCORD CONSTITUTIONNEL ENTRE LE CONSEIL SUPRÊME ET LE PRÉSIDENT DE L'UKRAÏNE](#)

[2. AVIS SUR L'ORGANISATION DU POUVOIR JUDICIAIRE DE L'ALBANIE \(CHAPITRE VI DE LA CONSTITUTION PROVISOIRE\)](#)

[3. AVIS SUR LES "PRINCIPES DIRECTEURS DE LA CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE DE HONGRIE", ADOPTÉ À LA 25ÈME RÉUNION PLÉNIÈRE DE LA COMMISSION \(VENISE, 24-25 NOVEMBRE 1995\)](#)

[4. RÉSUMÉ DE L'AVIS SUR LA NOUVELLE CONSTITUTION DE GÉORGIE](#)

[5. RÉSUMÉ DES AVIS SUR LES LOIS CONSTITUTIONNELLES DE LA RÉPUBLIQUE DE BLARUS](#)

[II. Coopération de la Commission avec les organes et certains comités du Conseil de l'Europe, ainsi qu'avec d'autres instances internationales](#)

[1. Coopération avec les organes statutaires et le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe](#)

[2. Coopération avec certains Comités du Conseil de l'Europe](#)

[3. Coopération avec d'autres instances internationales](#)

[III. Les tâches de la Commission de Venise](#)

[1. Incidences de la succession d'États sur la nationalité](#)

[2. Immunité parlementaire](#)

[3. Fondements constitutionnels de la politique étrangère](#)

[4. Participation des personnes appartenant à des minorités à la vie publique](#)

[5. Composition et mise en place des cours constitutionnelles](#)

[IV. Centre de Documentation de jurisprudence constitutionnelle](#)

[V. Le Programme UniDem \(Universités pour la Démocratie\)](#)

[1. Séminaire sur le thème "Justice constitutionnelle et démocratie référendaire" \(Strasbourg, 23-24 juin 1995\)](#)

[2. Séminaire UniDem sur la "Protection des droits fondamentaux par la Cour constitutionnelle" \(Brioni, 23-25 septembre 1995\)](#)

[3. Séminaires UniDem en préparation](#)

[ANNEXE I - LISTE DES MEMBRES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT](#)

[ANNEXE II - FONCTIONS ET COMPOSITION DES SOUS-COMMISSIONS](#)

[ANNEXE III - RÉUNIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT EN 1995](#)

[ANNEXE IV - LISTE DES PUBLICATIONS](#)

## **INTRODUCTION**

Cinq ans après sa création, la Commission de Venise peut se féliciter d'avoir largement et efficacement contribué aux récentes réformes constitutionnelles qui ont eu lieu dans plusieurs États de l'Europe centrale et orientale.

En effet, sa disponibilité, la qualité et l'indépendance de ses membres lui ont permis d'être une fois de plus au cœur d'événements constitutionnels et de contribuer ainsi à rendre l'adhésion de nouveaux États au Conseil de l'Europe possible comme développer la connaissance des systèmes juridiques européens en vue de leur rapprochement.

Outre l'assistance constitutionnelle et les fonctions consultatives dans la préparation d'instruments juridiques fondamentaux des nouvelles démocraties, les activités de la Commission ont été considérablement développées au cours de l'année 1995. La Commission a en effet de sa propre initiative, ou sous l'impulsion de demandes extérieures, notamment dans le cadre de sa coopération avec l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, développé le domaine de ses recherches et étudié des problèmes juridiques importants dans le fonctionnement de la démocratie et de ses institutions tant dans les nouvelles que dans les anciennes démocraties.

Fort de cette considérable expérience dans le domaine des garanties juridiques et de la démocratie, la Commission de Venise voit son audience s'étendre par-delà l'Europe, son champ d'investigation s'élargir, le nombre de sollicitations augmenter, ses interlocuteurs se diversifier.

De plus, le Centre de Documentation de jurisprudence constitutionnelle est en voie de devenir ce lieu de centralisation et de diffusion des grands arrêts rendus par les juridictions européennes -et non européennes- dans le domaine du droit constitutionnel et de la protection des droits fondamentaux, souhait de l'institution de la Commission.

Le succès des Séminaires UniDem et des publications consécutives sont autant d'éléments qui contribuent à transmettre et à faire valoir une réflexion juridique basée sur la démocratie et la prééminence du droit.

## **MEMBRES**

Fin 1995, la Commission comptait 32 membres part entière, 8 membres associés et 7 observateurs.

### Membres

L'Estonie et la Lettonie ont adhéré à l'accord partiel portant création de la Commission. M. Peep Pruks, Doyen de la faculté de droit de l'Université de Tartu, et M. Aivars Endzins, Vice Président de la Commission des affaires juridiques de la Saeima, ont été nommés membres de la Commission au titre de l'Estonie et de la Lettonie, respectivement.

Mme Maria de Jesus Serra Lopez, ancienne bâtonnière, et M. Armando Marques Guedes, ancien Président du Tribunal Constitutionnel du Portugal ont été désignés membres de la Commission au titre du Portugal, M. Jose Meneres Pimentel, membre de la Commission depuis 1990 ayant démissionné de ses fonctions.

### Membres-associés

Le Bélarus et l'Arménie ont été autorisés par le Comité des Ministres à coopérer avec la Commission. M. Anton Matoucewitch, Directeur de l'Institut de droit et d'administration publique, a été désigné membre associé de la Commission au titre du Bélarus. L'Arménie a désigné M. Khakhig Soukiassian, Directeur du département des Affaires juridiques du Ministère des Affaires étrangères comme membre associé.

M. Serhiy Holovaty, Ministre de la Justice de l'Ukraine, a t nomm membre associ de la Commission.

### Observateurs

L'Argentine a obtenu le statut d'observateur et a dsign M. Hector Masnatta, Ambassadeur, Directeur du Centre d'tudes constitutionnelles et politiques, comme son observateur auprs de la Commission.

De mme, l'Uruguay a t autoris par le Comit des Ministres participer aux travaux de la Commission. M. Hector Gros-Espiell, Ambassadeur, a t dsign observateur au titre de cet Etat.

\* \* \*

La Commission tient rendre hommage M. Leonid Yuzkov, Prsident de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine, et membre associ de la Commission au titre de l'Ukraine dcd soudainement le 2 mars 1995.

Lors de ses 22e et 23e runions plnires, la Commission a lu M. La Pergola Prsident de la Commission, MM. Malinverni et Economides et Mme Suchocka Vice-Prsidents, et MM. Helgesen, Zlinszky, Maas Geesteranus et Jambrek, membres du Bureau, pour un mandat de deux ans.

La Commission a galement nomm

lang='FR' style='font-size:12.0pt;font-family:"Times New Roman";letter-spacing: -.15pt;mso-ansi-language:FR;font-style:normal'>

- M. La Pergola et M. zbudun respectivement Prsident et Vice-Prsident du Comit de direction du Programme UniDem;
- M. Suviranta et M. Batliner respectivement Prsident et Vice-Prsident de la Sous-Commission sur les rformes constitutionnelles;
- M. Matscher Prsident de la Sous-Commission sur la protection des minorits;
- M. Russell Prsident de la Sous-Commission sur la justice constitutionnelle;
- M. Triantafyllides Prsident de la Sous-Commission sur le droit international;
- M. Scholsem Prsident de la Sous-Commission sur l'Etat fdral et rgional;
- M. Steinberger Prsident de la Sous-Commission sur le fonctionnement des institutions dmocratiques;

- M. Zbudun Président de la Sous-Commission sur les pouvoirs d'exception du gouvernement;
- M. Aguiar de Luque Président de la Sous-Commission sur l'Amérique latine;
- M. La Pergola et M. Helgesen respectivement Président et Vice-Président de la Sous-Commission sur l'Afrique du Sud;
- M. Robert Président de la Sous-Commission sur le Bassin méditerranéen.

La composition des Sous-Commissions apparaît en annexe II au présent Rapport.

## ACTIVITES

### **I. Activités de la Commission européenne pour la démocratie par le droit dans le domaine des réformes démocratiques**

Au cours de l'année 1995, la Commission a continué de coopérer avec plusieurs pays, notamment de l'Europe centrale et orientale en ce qui concerne principalement les réformes constitutionnelles. Outre les projets de Constitutions proprement dits, la Commission a également consulté dans le cadre de la mise en place de juridictions constitutionnelles, de l'adoption des lois relatives au statut des minorités et la citoyenneté, l'organisation judiciaire et l'exercice des libertés individuelles. Parallèlement, la Commission a suivi de près les développements constitutionnels même en dehors du continent européen.

Une grande partie des travaux de la Commission en ce domaine a été consacrée, bien entendu, au processus constitutionnel des pays qui entreprennent des réformes démocratiques. Ainsi, les réformes en Albanie, en Croatie et en Ukraine ont été au centre des activités de la Commission.

La mise en œuvre des nouvelles Constitutions des pays de l'Europe centrale et orientale n'a pas été pour autant négligée. La Commission a suivi de près certains aspects du processus législatif ainsi que les activités des juridictions constitutionnelles en Russie, au Belarus, en Lettonie, en Moldova et, dernièrement en Arménie.

La Commission se félicite en outre du fait que, comme en témoigne en particulier la coopération avec la Grèce et la Hongrie, ses réunions deviennent de plus en plus le forum privilégié d'échanges d'informations, d'expériences, d'idées et de projets dans le domaine constitutionnel. Or, aux yeux de la Commission, il s'agit d'une fonction essentielle en vue de la promotion d'une culture juridique européenne basée sur le patrimoine démocratique, le principe de l'État de droit et le respect des droits de l'homme.

Fort de son expérience de plus de cinq ans de travaux sur les réformes démocratiques, la Commission est prête à continuer de coopérer, dans le domaine de ses compétences, avec tous les États européens. Plusieurs de ses activités se poursuivront en 1996; tel sera sans doute le cas de l'Ukraine et de l'Albanie dans lesquels le processus constitutionnel est en cours, ainsi que de la Croatie, de la Bulgarie, du Belarus, de l'Arménie, de la Russie et d'autres États avec lesquels une coopération sur des projets précis a déjà commencé à la fin de 1995.

La situation constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine à la suite des Accords de Dayton pourrait constituer un autre terrain d'activité pour la Commission.

Par ailleurs, eu égard à son impact grandissant sur la vie de tous les Européens, le processus de la construction européenne ne peut qu'être au centre de l'activité de la Commission. Celle-ci a donc décidé, encouragée par le Président Santer de la Commission européenne, de transmettre la Conférence Intergouvernementale de 1996 une série de propositions sur la citoyenneté européenne.

Enfin, la coopération avec des pays en dehors du continent européen, notamment avec l'Afrique du Sud, poursuivie tout au long de 1995 grâce à une subvention de la Communauté européenne, pourrait se voir intensifier en 1996.

Une brève description des activités de la Commission dans ce domaine (chapitre A) est suivie de la présentation de certains avis que la Commission a décidés de rendre publics (chapitre B).

## A. Description des activités de la Commission

### 1. Coopération avec l'Ukraine

Une collaboration intense s'est engagée durant toute l'année 1995 entre la Commission de Venise et l'Ukraine. La Commission a suivi de près les développements constitutionnels grâce à des échanges de vues avec les autorités ukrainiennes et les représentants de la Commission constitutionnelle, tant au cours des réunions plénières de Venise que lors de réunions tenues à Kiev entre les Rapporteurs de la Commission et les rédacteurs de la nouvelle Constitution.

Lors de la 22<sup>e</sup> réunion plénière de la Commission, M. Onopenko, alors Ministre de la Justice, et M. Holovaty, alors membre du Parlement et Président de l'Association des juristes ukrainiens, ont présenté la situation constitutionnelle dans ce pays. La Commission s'est déclarée disposée à assister l'Ukraine tout au long du processus d'élaboration de la nouvelle constitution et des textes de lois y afférents. Aussi, suite à l'adoption par le Parlement ukrainien du **projet de Loi sur le pouvoir d'Etat et les pouvoirs locaux** le 18 mai 1995, M. Holovaty a formellement demandé à la Commission un avis sur cette loi et sur les difficultés pouvant résulter d'un conflit entre cette loi et les dispositions, toujours en vigueur de la Constitution de 1978. Lors de la réunion la suggestion que ce conflit puisse être résolu grâce à un **Accord constitutionnel conclu entre le Président et le Parlement** a été discutée et l'avis de la Commission a été sollicité sur ce sujet.

Lors de la 24<sup>e</sup> réunion plénière, la Commission a adopté l'"**Avis sur la situation actuelle en Ukraine à la suite de l'adoption de l'accord constitutionnel entre le Conseil suprême et le Président de l'Ukraine**" (voir infra). M. Nmeth, rapporteur de la Commission des questions juridiques et des droits de l'Homme pour l'Ukraine de l'Assemblée parlementaire, a assisté à la réunion et rappelé l'entrée de l'Assemblée à la question en vue de l'adhésion de l'Ukraine au Conseil de l'Europe. La Commission de Venise a transmis son avis à l'Assemblée parlementaire.

La Commission a également eu connaissance du **Projet préliminaire de Constitution de l'Ukraine**. Mme Milenkova et MM. Aguiar de Luque, Batliner et Bartole se sont rendus aux deux réunions à Kiev les 28-29 septembre 1995 et les 27-28 octobre 1995 afin de rencontrer des représentants de la Commission constitutionnelle de l'Ukraine.

Lors de la dernière réunion plénière de 1995, M. Holovaty, membre associé de la Commission nommé Ministre de la Justice, rappela que l'Ukraine s'était engagée à adopter une nouvelle Constitution dans un délai de un an à compter de son adhésion au Conseil de l'Europe et que la Commission constitutionnelle souhaiterait certainement collaborer en 1996 encore plus étroitement avec la Commission dont le rôle joue ce jour dans le processus de rédaction et les développements constitutionnels a été fort apprécié.

La Commission considère que sa coopération avec les autorités ukrainiennes a été exemplaire au cours de 1995. Elle se déclare disposée à prêter son assistance aux autorités ukrainiennes, leur demande, dans les prochaines étapes de la réforme constitutionnelle en Ukraine.

### 2. Coopération avec la Moldova

La coopération de la Commission avec les autorités moldaves et notamment avec le Parlement de ce pays a été poursuivie en 1995.

Suite à une demande des autorités moldaves, MM. Malinverni, Zbudun et Scholsem ont été désignés Rapporteurs sur le projet de **loi moldave sur le statut des minorités**. Les commentaires des Rapporteurs ont été transmis aux autorités moldaves au début de l'année 1995.

Lors de la 22<sup>e</sup> réunion plénière, M. Solonari, Président de la Commission des droits de l'homme et des minorités nationales du Parlement moldave a eu un échange de vues avec la Commission et notamment avec les Rapporteurs sur ce projet de loi. Les Rapporteurs de la Commission ont voté un certain

nombre de questions concernant, en particulier, l'absence de définition du terme "minorité", le statut privilégié de la langue russe, les conséquences que pourrait entraîner la garantie de l'éducation dans la langue maternelle, et le manque de précision de certaines dispositions. M. Solonari, a déclaré que les observations des membres de la Commission ont fait l'objet d'un examen minutieux, et qu'il a procédé de nombreuses modifications dans le projet de loi afin d'en tenir compte.

En outre, la demande des autorités moldaves, la Commission a également étudié un **projet de loi moldave sur l'organisation et la tenue de réunions**. MM. Zlinsky, Nicolas, Svoboda et Klucka ont présenté leurs observations relatives ce projet. Ils ont souligné en particulier que l'approche administrative du projet était trop restrictive; que la volonté de régler exhaustivement tous les aspects devenait un obstacle à la liberté de réunion; que le projet rendait impossibles les manifestations spontanées; que l'administration disposait d'un pouvoir discrétionnaire trop étendu; que l'étendue du contrôle judiciaire était imprécise, ce qui pourrait soulever des problèmes de compatibilité avec les exigences d'instruments juridiques internationaux. Lors de la 24<sup>e</sup> réunion plénière, M. Negru, membre associé de la Commission au titre de la Moldova, a remercié la Commission pour ces observations qui serviront à améliorer le projet de loi.

### 3. Coopération avec la Lettonie

Au cours de 1995, la coopération avec les autorités lettones concernant le difficile progrès vers l'adoption de la **loi lettone sur la citoyenneté** a été achevée par l'adoption, en mars 1995, d'amendements à la loi lettone de 1994 sur la citoyenneté et, en avril 1995, de la **loi sur la situation des ressortissants de l'URSS qui ne sont ni citoyens de la Lettonie ni citoyens d'un autre Etat**.

En ce qui concerne la **loi lettone sur la citoyenneté**, la Commission s'était préoccupée notamment par l'instauration de quotas annuels de naturalisation. Ayant suivi de près les débats relatifs ce projet de loi et ses révisions et amendements successifs, la Commission se félicite que le projet final et les amendements apportés en mars 1995 aient largement pris en compte l'analyse et les propositions de rédaction des experts du Conseil de l'Europe et de la Commission et que par le biais de certains amendements l'acquisition automatique de la nationalité lettone a été rendu possible pour une large part de la population du pays.

Préoccupée par le sort des apatrides en Lettonie, la Commission a pris connaissance avec intérêt de la **loi sur les ex-ressortissants de l'URSS qui ne sont ni citoyens de la Lettonie ni citoyens d'un autre Etat**. A cet égard, elle a pris acte de la déclaration de M. Endzins, membre de la Commission au titre de la Lettonie et Vice Président de la Commission des Affaires juridiques de la Saeima, lors de la 22<sup>e</sup> réunion plénière, que l'objectif de cette loi est d'assurer aux non-citoyens résidant en Lettonie un statut compatible avec les exigences de la Convention européenne des Droits de l'Homme, tant donné que la situation particulière de ce pays empêche que la citoyenneté lettone soit accordée l'ensemble des résidents sur son territoire.

La Commission, tout en se félicitant des progrès accomplis en la matière depuis l'indépendance de la Lettonie, estime qu'une vigilance est nécessaire dans la mise en œuvre des lois en vigueur en matière de nationalité et d'apatridie et dans les activités législatives ultérieures afin d'éviter dans la pratique toute discrimination contraire aux droits fondamentaux de l'individu.

### 4. Coopération avec l'Albanie

Les développements constitutionnels en Albanie ont conduit la Commission à retirer sa disponibilité à assister l'Albanie dans son processus d'élaboration de la Constitution, dont l'adoption revêt une grande importance tant sur le plan national que sur le plan international.

Par ailleurs, sur demande de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire, la Commission a examiné la **loi albanaise sur l'organisation du pouvoir judiciaire**, qui est le **chapitre VI de la Constitution provisoire** de l'Albanie. La Commission a chargé un groupe de rapporteurs présidé par M. Malinverni d'examiner les dispositions de la loi albanaise sur l'organisation du pouvoir judiciaire.

Lors de la 25<sup>e</sup> réunion plénière et en présence de M. Frasherri, Ministre de la Justice de l'Albanie, MM. Malinverni, Russell et Said Pullicino ont présenté un projet d'avis sur la loi albanaise relative l'organisation judiciaire, rédigé sur la base de remarques critiquées de certains membres et après une visite à Tirana, du 9 au 11 novembre 1995. Lors des débats, l'attention a été attirée sur la nécessité de tenir compte du contexte historique et politique dans lequel s'inscrivent les réformes constitutionnelles en Albanie. Les membres du groupe ont souligné l'aspect éducatif à long terme que suppose la mise en place d'un système judiciaire indépendant et impartial en Albanie. La Commission a adopté l'**avis sur la loi sur l'organisation du pouvoir judiciaire** et l'a communiqué à la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire, accompagné des observations critiquées de M. Frasherri (voir infra).

### 5. Coopération avec la Gorgie

La coopération étroite de la Commission avec les autorités gorgiennes chargées de la rédaction de la nouvelle constitution s'est poursuivie tout au long de 1995.

Dès la réunion de la Commission en mars 1995, M. Demetrashvili, membre associé au titre de la Gorgie et Secrétaire de la Commission constitutionnelle d'Etat, donna des informations concernant le projet de **Constitution de la Gorgie**, assurant les membres que les observations formulées par la Commission sur le projet de Constitution de la Gorgie et transmises à la Commission constitutionnelle au début de 1995 avaient constitué une base utile pour les dernières modifications.

Les grandes lignes de la nouvelle Constitution, adoptée le 24 août 1995 ont été présentées à la Commission lors de la 25<sup>e</sup> réunion plénière. Au cours de l'échange de vues avec les membres de la Commission qui a suivi cette présentation, M. Demetrashvili a souligné que les élections législatives ainsi que l'investiture du Président élu ont stabilisé la situation constitutionnelle de la Gorgie. Il a également souligné les garanties inscrites dans la nouvelle Constitution contre une dérive autoritaire du système présidentiel choisi, et notamment la création d'institutions comme la Cour constitutionnelle et le Médiateur. Certains problèmes difficiles restent cependant encore à résoudre, notamment les questions territoriales.

La Commission se félicite tout particulièrement de la coopération fructueuse avec la Gorgie qui a abouti à l'adoption de la nouvelle Constitution dont les dispositions tiennent très largement compte des observations de ses membres (voir infra). Elle poursuivra au cours de 1996 sa coopération avec les autorités gorgiennes dans leur programme législatif pour la mise en œuvre de la Constitution, notamment en ce qui concerne la mise en place de la Cour constitutionnelle de la Gorgie.

## 6. Coopération avec la Hongrie

Mme Desz, du Ministère hongrois de la Justice a eu, lors de la 23<sup>e</sup> réunion, un échange de vues avec les membres de la Commission sur le déroulement de la réforme constitutionnelle en Hongrie. Les hommes politiques, comme les juristes, estiment nécessaires une refonte et une nouvelle rédaction de la Constitution hongroise, déjà substantiellement remaniée en 1989 et en 1990. Un document provisoire, rédigé par le Ministre de la Justice, intitulé "**Principes directeurs de la Constitution de la République de Hongrie**" retraçant les orientations essentielles dont devrait s'inspirer l'élaboration de la nouvelle constitution a été remis à la Commission pour avis. Aussi la Commission a-t-elle désigné MM. Bartole, Helgesen, Malinverni, Marques Guedes, Zbudun, Reuter, Russell, Suviranta et Ziinsky comme rapporteurs sur le projet de réforme constitutionnelle en Hongrie.

Lors de la 24<sup>e</sup> réunion plénière, M. Vastagh, Ministre hongrois de la Justice, a informé la Commission du processus de réforme constitutionnelle dans son pays et a eu un échange de vues avec les Rapporteurs de la Commission. Depuis 1989, la Hongrie a lancé un ambitieux projet visant à rendre sa législation interne conforme aux normes européennes. Les normes internationales relatives aux droits de l'homme ont été incorporées au droit interne. Le rôle et l'importance du contrôle judiciaire de l'administration publique se sont considérablement accrus. Dans ces circonstances, la Constitution actuelle "faite de pièces disjointes" a été critiquée non seulement d'un point de vue technique, mais aussi parce que certaines des dispositions qu'elle contient ne correspondent plus au contexte nouveau qui prévaut en Hongrie. Selon M. Vastagh, une nouvelle constitution cohérente devrait mettre un terme à la période de transition. Elle devrait prendre en considération l'expérience d'institutions telles que la Présidence, la Cour constitutionnelle, les pouvoirs locaux et la Cour des comptes d'Etat. Diverses institutions publiques et privées de Hongrie ont déjà examiné les "Principes directeurs". M. Vastagh a souligné que les connaissances de la Commission seront précieuses pour guider les autorités hongroises.

Lors de la 25<sup>e</sup> réunion, la Commission a adopté l'avis consolidé sur "**Les Principes directeurs de la Constitution de la République de Hongrie**" (voir infra) et a décidé de le communiquer au Ministre de la Justice de Hongrie.

La Commission est profondément convaincue que la consultation mutuelle et le partage d'expériences des Etats européens dans le domaine du droit constitutionnel sont des facteurs qui contribuent non seulement à l'amélioration des aspects techniques des lois fondamentales mais aussi à la réalisation d'un des objectifs du Conseil de l'Europe: la promotion d'une culture juridique européenne basée sur le patrimoine démocratique, le principe de l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme. La Commission estime que le Gouvernement hongrois, en portant la question de la réforme constitutionnelle en Hongrie au centre de ses discussions, a démontré l'intérêt qu'il attache ce partage d'expériences dans le domaine du processus constitutionnel.

## 7. Coopération avec la Russie

Lors de la 24<sup>e</sup> réunion, M. Vitrouk, Juge à la Cour constitutionnelle et membre associé de la Commission au titre de la Russie, a informé la Commission des derniers virements constitutionnels et législatifs dans son pays.

Il a indiqué en particulier que l'adoption de lois constitutionnelles a été moins rapide que prévu. Deux lois constitutionnelles portant d'une part sur la Cour constitutionnelle et d'autre part sur les tribunaux d'arbitrage ont été adoptées jusqu'à présent. Dans le même temps, de nouveaux organes constitutionnels ont été mis sur pied comme la Cour des comptes. M. Vitrouk a évoqué les activités de la Cour constitutionnelle sur la base de la nouvelle loi constitutionnelle relative à la Cour constitutionnelle en s'arrêtant en particulier sur l'arrêt de la Cour sur les éléments de la technique.

Lors de la 25<sup>e</sup> réunion, M. Vitrouk informa la Commission sur les différentes leçons en Russie en attirant l'attention sur certains problèmes qui pourraient surgir en la matière: les leçons législatives ont fait l'objet de plusieurs requêtes devant la Cour constitutionnelle; le mandat du Conseil de la Fédération arrive à expiration alors que la procédure de la réélection n'a pas encore été prévue par la loi.

La Commission a réaffirmé sa volonté d'assister les autorités russes dans les domaines de sa compétence.

## **8. Coopération avec le Blarus**

Lors de la 23<sup>e</sup> réunion plénière, M. Matoucewitch, membre associé de la Commission au titre du Blarus, a présenté et commenté les résultats du premier tour des élections législatives et des quatre référendums organisés à l'échelle du pays le 14 mai 1995. Les résultats des référendums devant être traduits en termes législatifs, la Commission a réitéré sa disponibilité à aider les autorités du Blarus dans la procédure des réformes constitutionnelles à venir.

Aussi, lors de sa 24<sup>e</sup> réunion plénière, la Commission a accepté d'étudier la "**Loi relative au Conseil suprême de la République**" du 21 décembre 1994 et la "**Loi relative au Président de la République**" du 21 février 1995. La Commission a nommé Mme Milenkova et M. Lapinskas rapporteurs pour les lois relatives au Conseil suprême et au Président. Les observations et conclusions sur ces lois ont été présentées lors de la 25<sup>e</sup> réunion (Pour une synthèse de ces avis, voir infra).

La Commission a réaffirmé sa volonté d'assister le Blarus dans le processus des réformes constitutionnelles.

## **9. Coopération avec l'Arménie**

Lors de sa 24<sup>e</sup> réunion, la Commission a eu un échange de vues avec le Vice-Ministre des Affaires étrangères de l'Arménie, M. Oskanian. La démocratie, l'état de droit et la protection des droits de l'homme tant, selon M. Oskanian, des questions pour lesquelles les autorités arméniennes manquent d'expérience, une collaboration avec la Commission de Venise serait utile.

Au cours de la 25<sup>e</sup> réunion, la Commission a été informée de la situation constitutionnelle en Arménie et, notamment, des lignes principales de la nouvelle constitution adoptée en juillet 1995.

## **10. Coopération avec le Kirghizistan**

Au cours de la 22<sup>e</sup> réunion plénière, M. Kosakov, observateur au titre du Kirghizistan, informa la Commission qu'un référendum concernant des modifications importantes de la Constitution de 1993 avait été organisé à la fin de l'année 1994 et que des propositions visant à amender une grande partie de la Constitution en vigueur étaient entrain d'être étudiées. La Commission a confirmé sa disponibilité à coopérer avec les autorités kirghizes.

## **11. Les développements en Bosnie-Herzégovine**

Lors de la 25<sup>e</sup> réunion, M. Steinberger a informé la Commission sur le déroulement des négociations de Dayton, Ohio, États-Unis, qui ont conduit à la conclusion de l'**Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine**, signé à Paris le 21 novembre 1995. M. Steinberger a participé à ces négociations en qualité de conseiller juridique spécial du gouvernement de la Fédération de Bosnie-Herzégovine.

La Commission a également été informée du contenu de l'Accord-cadre et notamment des grandes lignes de la Constitution de Bosnie-Herzégovine.

La Commission, qui a suivi de près l'évolution de certains aspects de la situation constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine se félicite des accords conclus. Elle ne perd pas de vue les difficultés que la mise en œuvre des accords pourrait soulever sur le terrain et se félicite de la volonté des organes du Conseil de l'Europe de ne faire aucune économie de moyens pour mettre à la disposition des autorités compétentes en Bosnie-Herzégovine l'expérience et la technique nécessaires à la mise en place de mécanismes appropriés et efficaces pour la solution des conflits d'ordre constitutionnel et pour la protection des droits fondamentaux des individus et des minorités.

Pour sa part, la Commission se déclare disposée à assister les institutions nationales et internationales qui feront appel de son expérience et de ses compétences.

## **12. La réforme constitutionnelle en Grèce**

Au cours de la 23<sup>e</sup> réunion, M<sup>me</sup> Livada a informé la Commission que les premiers pas vers la révision de la Constitution de 1975 ont été faits. Les trois principaux partis représentés au Parlement grec ont soumis trois propositions de révision à une commission constitutionnelle composée de 50 députés. Ces propositions couvrent un large éventail de questions constitutionnelles: la séparation de l'Église et de l'État, le renforcement de la protection des droits de l'homme, le renforcement des pouvoirs du Président de la République, la création d'une Cour constitutionnelle, l'incorporation dans la Constitution de certaines dispositions de la loi électorale, l'immunité parlementaire, le renforcement des administrations locales et l'élargissement de leurs compétences.

La Commission constitutionnelle examinera ces propositions et les soumettra au parlement.

La Commission de Venise sera dûment informée de ces travaux.

## **13. Coopération avec l'Afrique du Sud**

lang='FR' style='font-size:12.0pt;font-family:"Times New Roman";letter-spacing: -.15pt;mso-ansi-language:FR;font-style:normal'>

La Commission a suivi régulièrement l'évolution des réformes constitutionnelles en Afrique du Sud. Sur invitation des autorités sud-africaines, une délégation de la Commission, composée de M. La Pergola, Président de la Commission, ainsi que de MM. Malinverni (Suisse), Scholsem (Belgique), de Mme Suchocka (Pologne) et de M. Lopez Guerra (Espagne), a été invitée à participer à un séminaire en Afrique du Sud consacré à "l'évolution constitutionnelle démocratique" (17-20 juillet 1995).

Lors de la 25<sup>me</sup> réunion plénière, l'Ambassadeur van Heerden a informé la Commission sur les élections locales qui avaient eu lieu en Afrique du Sud. Il a mis l'accent sur les principaux problèmes rencontrés dans la rédaction de la Constitution définitive, en vue de son adoption en mai 1996. Il a souligné que ces questions restent au cœur des activités et des compétences de la Commission de Venise et a confirmé la volonté de l'Afrique du Sud de poursuivre la coopération engagée depuis déjà plusieurs années.

Il est envisagé que la coopération de la Commission avec l'Afrique du Sud se poursuivra de façon encore plus intense tout au long de 1996, grâce à un programme d'activités en cours d'élaboration qui pourrait être partiellement financé par les autorités suisses.

## **14. Contribution de la Commission de Venise à la Conférence intergouvernementale de 1996 de l'Union européenne**

Consciente de l'impact grandissant sur la vie de tous les Européens du processus de la construction européenne, la Commission a décidé, lors de la 22<sup>me</sup> réunion plénière, de charger un Groupe de travail dirigé par son Président de rédiger un Mémoire en tant que contribution de la Commission de Venise à la préparation de la Conférence intergouvernementale.

Lors de la réunion du Groupe de travail au Luxembourg le 8 novembre 1995, les membres ont eu un échange de vues sur les enjeux de la Conférence et ont examiné les domaines dans lesquels la Commission pourra fournir une contribution fructueuse. À cet égard, la thématique générale des droits des citoyens européens a été retenue. La Commission, encouragée par le Président Santer de la Commission européenne, a adopté la proposition du groupe de travail de préparer le texte d'un **Acte sur la citoyenneté européenne**.

## **B. Avis de la Commission**

On trouvera ci-après des résumés ou le texte intégral de certains avis de la Commission rendus en 1995.

## **1. AVIS SUR LA SITUATION CONSTITUTIONNELLE ACTUELLE EN UKRAINE LA SUITE DE L'ADOPTION DE L'ACCORD CONSTITUTIONNEL ENTRE LE CONSEIL SUPRME ET LE PRSIDENT DE L'UKRAINE**

Le présent avis concerne la situation constitutionnelle actuelle en Ukraine la suite de l'adoption de l'accord constitutionnel entre le Conseil suprme et le Président de l'Ukraine sur les principes fondamentaux de l'organisation et du fonctionnement des pouvoirs de l'Etat et de l'autonomie locale en attendant l'adoption de la nouvelle Constitution de l'Ukraine. Il a été adopté par la Commission européenne pour la démocratie par le droit, sa 24<sup>e</sup> réunion, les 8 et 9 septembre 1995, sur la base des communications présentées par M<sup>me</sup> Anna Milenkova (Bulgarie), M. Sergio Bartole (Italie), M. Godert W. Maas Geesteranus (Pays-Bas), M. Cyril Svoboda (République tchèque), M. Nicola V. Vitrouk (Russie) et d'un mémoire de M. Oleksander Lavrinovitch (Ukraine).

### **I. Adoption de l'accord constitutionnel**

1. Les autorités ukrainiennes ont pris l'initiative inhabituelle de conclure, entre le Président et le parlement, un accord constitutionnel qui tient quasiment lieu de Constitution provisoire. Cela s'explique si l'on tient compte de l'histoire récente de l'Ukraine et de la situation politique qui y règne actuellement.

2. Après avoir déclaré la souveraineté de l'Etat ukrainien et la primauté de ses lois sur celles de l'URSS en juillet 1990, le Parlement ukrainien a adopté la déclaration d'indépendance de l'Ukraine le 24 août 1991, déclaration qui a été confirmée par référendum le 1<sup>er</sup> décembre 1991.

En dépit du fait que la déclaration de juillet 1990 neait certains principes qui taient en contradiction avec ceux nonés dans la Constitution ukrainienne du 20 avril 1978, celle-ci restait en vigueur et n'tait que partiellement modifiée dans le but précis d'assurer la transition de l'Ukraine du régime communiste à la liberté, la démocratie et l'Etat de droit. Quelques amendements supplémentaires, qui recueillirent la majorité requise des deux tiers du nombre total des députés du peuple ukrainien, furent approuvés par la suite, mais l'accord nécessaire ne s'est pas fait sur un projet de Constitution entièrement nouveau. L'Ukraine applique donc toujours l'ancienne Constitution socialiste sous sa forme modifiée.

3. Le Conseil suprme (Rada) et le Président de l'Ukraine, qui sont les deux seules institutions directement élues par le peuple ukrainien, ont décidé d'oublier leurs différends en adoptant un accord constitutionnel sur les principes fondamentaux de l'organisation et du fonctionnement du pouvoir central et de l'autonomie locale en Ukraine, en attendant de trouver la procédure qui permettra d'adopter la nouvelle Constitution de l'Ukraine. Après certaines difficultés et l'issue de pourparlers, cet accord a été entriné par une décision du Conseil suprme et, par la suite, une solution de compromis a été adoptée par la voie législative en vue de sa mise en oeuvre et de l'approbation dans le futur de la nouvelle Constitution. Toutefois, ni la première ni la deuxième loi n'ont obtenu la majorité requise des deux tiers des membres du Conseil suprme.

4. Conformément au préambule de l'accord et en croire les rapports de l'Agence de presse RIA, aussi bien la majorité du Conseil suprme que le Président reconnaissent que les dispositions de la Constitution de 1978 (même sous sa forme modifiée) et celles de la nouvelle législation sont contradictoires divers égards. Néanmoins, ils ont décidé d'appliquer le principe selon lequel, d'une part, la législation de l'Ukraine sera appliquée dans la mesure où elle n'est pas contraire aux dispositions de la nouvelle législation et, d'autre part, les dispositions de la Constitution ukrainienne en vigueur ne sont appliquées que dans la mesure où elles sont conformes à l'accord constitutionnel (article 61.I et II de l'accord).

5. Étant donné que cet accord a été adopté par des voies égales, il ne saurait être considéré comme une simple convention constitutionnelle, c'est-à-dire un accord politique conclu entre les institutions suprmes du pays au sujet des modalités d'application de la Constitution en vigueur. Toutefois, le fait que la loi n'ait pas été approuvée à la majorité requise entraîne comme conséquence que l'ancienne Constitution ne peut pas être abrogée par la nouvelle loi. L'objectif du parlement et du Président était et demeure toutefois le suivant: en attendant l'établissement de la procédure qui permettra d'approuver la nouvelle Constitution, ils sont convenus d'appliquer les nouveaux principes nonés dans la loi sur le pouvoir de l'Etat et l'autonomie locale en Ukraine en faisant preuve de bonne volonté et en tenant compte des concessions et des arrangements transactionnels qu'ils se sont mutuellement consentis.

La situation actuelle est donc une solution transitoire qui n'entraîne pas l'abrogation de l'ancienne Constitution, mais qui suppose plutôt la suspension des règles qu'elle contenait au sujet du pouvoir de l'Etat et de l'autonomie locale en Ukraine, plus exactement des règles qui ne correspondent pas aux nouveaux

principes. Cette solution se fonde de toute évidence sur un accord politique, dont le contenu toutefois n'est pas constitué par les nouveaux principes, mais plutôt par la décision des organes dirigeants de l'Ukraine d'oublier leurs différends et d'observer des principes qui sont généralement acceptés et qui ont été adoptés par une décision du parlement. Ce n'est pas une solution qui respecte la hiérarchie constitutionnelle des sources du droit comme le prévoit la Constitution d'avril 1978. Il s'agit néanmoins d'une solution qui respecte le principe de la légalité dans la mesure où elle place les organes dirigeants de l'Ukraine dans l'obligation de respecter un statut déterminé et stable qui a été approuvé par le parlement plutôt qu'un simple accord politique officieux toujours sujet des modifications. À dire vrai, nous devons admettre qu'il y a eu une interruption de continuité dans la Constitution ukrainienne, mais il s'agit seulement d'une interruption temporaire en attendant le rétablissement de la pleine légalité de l'ordre normatif avec l'adoption de la nouvelle Constitution.

## II. Évaluation de la situation constitutionnelle actuelle

### A. Constitution de 1978

6. L'application d'une partie seulement de l'ancienne Constitution est suspendue. Ses chapitres 5 et 6 par exemple demeurent en vigueur et resteront appliqués dans la mesure où ils ne sont pas en contradiction avec l'accord constitutionnel, ou plus exactement dans la mesure où ils le respectent. C'est un aspect important de l'ordre constitutionnel actuel en Ukraine, car le Conseil suprême n'a pas encore en mesure d'adopter une nouvelle déclaration des droits depuis la Déclaration de souveraineté et d'indépendance de l'Ukraine.

7. En fait, les dispositions constitutionnelles relatives aux libertés et aux devoirs fondamentaux des citoyens de l'Ukraine sont rédigées d'une manière très modérée, qui respecte les principes du droit socialiste, et plus particulièrement la théorie de la garantie matérielle des droits et des libertés. Ces dispositions visent essentiellement imposer aux autorités de l'État l'obligation de créer les conditions matérielles propres à garantir que les citoyens peuvent jouir de leurs droits et de leurs libertés. Cette formule donnait à entendre, d'une part, que les autorités nationales devaient davantage s'attacher à la protection matérielle qu'à la protection juridique et judiciaire des droits et libertés et, par ailleurs, que le bénéfice de ces droits et libertés ainsi que des garanties matérielles qui les accompagneraient serait limité aux individus qui respectaient les obligations politiques du régime socialiste. L'article 48, qui permet de sérieusement limiter la liberté d'expression et de réunion, fournit un exemple de libellé d'une liberté fondamentale qui est incompatible avec les normes internationales.

8. Le maintien en vigueur de ces dispositions, qui ne sont pas modifiées par l'accord constitutionnel, pourra néanmoins justifier des interventions de la part de la Cour constitutionnelle lorsque la loi portant création de cet organe sera adoptée en temps voulu. Même si leur rédaction correspond à la théorie socialiste du droit, les dispositions constitutionnelles concernant les droits de l'homme et les libertés fondamentales peuvent servir de point de départ à la révision, par le pouvoir judiciaire, de la législation dans ce domaine. Ces dispositions pourraient être corrigées et complétées au moyen de quelques-uns des principes qui ont été acceptés dans l'ordre juridique ukrainien en vertu de la Déclaration de souveraineté adoptée en juillet 1990 et des amendements partiels à la Constitution. Il est évident que, de la sorte, le système constitutionnel n'offrirait qu'une protection insuffisante et transitoire des libertés fondamentales, mais cette protection ouvrirait la voie à l'adoption de nouveaux statuts sur le respect des droits et des libertés et sur leur incorporation dans l'ordre juridique ukrainien par le biais de la signature et de la ratification d'instruments internationaux dans ce domaine.

### B. Dispositions générales de l'accord constitutionnel

#### Preamble

9. Le préambule définit simplement l'objet de la loi comme visant à réformer le pouvoir de l'État selon les principes d'une délimitation stricte des fonctions entre le législatif et l'exécutif en tant que condition incontournable pour résoudre la crise économique, sociale et constitutionnelle. Le préambule ne dit rien au sujet du pouvoir judiciaire. Il n'en est pas moins évident que la transition économique, politique et sociale passe obligatoirement par la réforme judiciaire. Cette anomalie devra être corrigée dans le préambule car l'accord constitutionnel contient de nombreuses sections qui traitent du pouvoir judiciaire, y compris la section V.

#### Article 2

10. Le début de l'article 2, qui prévoit que le pouvoir appartient au peuple et que le peuple est la seule source du pouvoir, correspond à la doctrine du droit constitutionnel classique. Cet article précise ensuite que le peuple exerce ce pouvoir la fois directement, c'est-à-dire par la voie du référendum, et par l'intermédiaire des autorités publiques et des autorités autonomes locales. L'accent est donc mis sur la démocratie directe conformément à la doctrine de l'autonomie qui dominait pendant la période de la perestroïka.

Cela pourrait mettre en danger le caractère constitutionnel du système de gouvernement et menacer la stabilité politique. Il est recommandé de définir clairement les structures d'un système politique représentatif, tout en prévoyant diverses formes de participation directe par le peuple.

#### Article 5

11. Le paragraphe 1 de cet articlenonce le principe de la suprématie des droits de l'homme. Il y a lieu de regretter que cette idée ne soit pas reprise, par exemple dans les articles 24, 31 et 43 (la seule exception est l'article 37). L'expérience de la Russie montre que ce paragraphe peut avoir une importance pratique pour le fonctionnement de la Cour constitutionnelle en Ukraine, en particulier pour l'application de l'article 17, n 27.

#### C. Le Conseil suprême

12. L'accord prévoit un mélange de diverses formes de gouvernement. Tandis que certaines sections conservent les caractéristiques du système soviétique, d'autres font intervenir des principes et des arrangements constitutionnels caractéristiques de pays tels que les États-Unis et la France. Aucune tendance ne se dessine clairement en faveur d'un système de gouvernement de type parlementaire ou présidentiel. Même si les éléments d'un système présidentiel dominant, ce système est loin d'être appliqué sous sa forme la plus pure. Lors de l'établissement d'un nouveau système constitutionnel, une attention particulière doit être accordée au type de régime adopté. Si cette question avait été prise, certaines contradictions auraient pu être évitées.

#### Article 6

13. On ne voit pas clairement comment se dérouleront les élections dans un système à la fois majoritaire et proportionnel. Le fait est que tout système électoral est proportionnel-majoritaire ou majoritaire-proportionnel. En règle générale, chaque système comporte certains éléments propres à l'autre, mais l'un des deux l'emporte. Ce paragraphe doit préciser lequel des deux systèmes sera adopté ou si en fait les deux éléments seront retenus, par exemple en prévoyant une seconde chambre ou un sénat.

#### Article 7

14. Cet article prévoit que le Conseil suprême s'acquittera de ses fonctions au moyen de deux types de sessions, ordinaires et extraordinaires, mais sans définir la durée de ces sessions. Cela ouvre la porte à d'anciennes pratiques soviétiques qui consistaient à limiter les sessions des organes représentatifs de courtes périodes destinées simplement à entrainer officiellement des décisions.

L'expérience montre que l'ordre du jour législatif du parlement est souvent surchargé au cours des périodes de transition et il conviendrait donc de prévoir de longues sessions pour permettre la législature de devenir une enceinte efficace pour débattre en public des aspects fondamentaux de la société.

La pratique politique de la Bulgarie est intéressante à cet égard. La Constitution prévoit que l'Assemblée nationale siège en permanence, c'est-à-dire pendant toute l'année à l'exception de courtes vacances Noël, Pâques et durant un mois pendant l'été.

#### Article 9 et suivants

15. Le texte prévoit deux types d'organes à l' tête du Conseil suprême:

- le bureau du Conseil suprême, qui se compose du président et du vice-président du Conseil suprême de l'Ukraine, des présidents des commissions permanentes et des chefs des groupes et des factions parlementaires au Conseil suprême;

- le président aid des vice-présidents dots de comptences plus tendues.

Cela semble excessif. Il serait prfrable de choisir entre les deux systmes classiques de prsidence d'un parlement: bureau collectif ou prsident de l'Assemble. Dans le premier cas, la composition du bureau devrait tre rduite afin d'en accrotre l'efficacit. Dans le second cas, il conviendrait de crer un organe consultatif compos des chefs des groupes parlementaires et des commissions permanentes.

Le texte confre aussi au prsident du Conseil suprme des pouvoirs incompatibles avec les fonctions du titulaire de ce poste, notamment lorsqu'il s'agit de soumettre conjointement avec le Prsident de la Rpublique des propositions pour la nomination du prsident de la Cour constitutionnelle et de la moiti des juges. Cela confre un pouvoir excessif au prsident du Conseil suprme et pourrait l'encourager entrer en concurrence avec le Prsident de la Rpublique. Il est prfrable que le prsident du Conseil suprme fasse uniquement office d'intermdiaire et que l'initiative dans ce cas revienne aux dputs appartenant aux groupes parlementaires.

Articles 13 et 14

16. Les dispositions relatives au statut juridique des dputs figureront dans une loi distincte. Certaines questions telles que l'immunit parlementaire et la nature du mandat des dputs devraient toutefois tre rgles dans la Constitution proprement dite.

Article 15

17. Le droit de proposer des lois au Conseil suprme de l'Ukraine est accord aux dputs du peuple, aux commissions permanentes du Conseil suprme, au Prsident de l'Ukraine, au Cabinet des ministres, la Cour suprme et la Haute Cour d'arbitrage.

Il est certain que ce droit doit tre accord aux dputs, mais il n'est pas sr qu'il devrait tre accord la Cour suprme et la Haute Cour d'arbitrage. L'laboration des lois a en soi un caractre politique et le pouvoir judiciaire devrait rester extrieur la politique pour s'attacher faire appliquer les lois.

Il ne semble pas non plus judicieux d'accorder le droit de proposer des lois la fois au prsident et au Conseil des ministres. Cela pourrait entrainer des divergences de vues au sein de l'excutif quant l'orientation de la politique suivre. En rgle gnrale, le principe de l'harmonie au sein de l'excutif exige qu'un organe seulement puisse soumettre des projets de loi au parlement. Il serait prfrable que cela incombe au gouvernement, qui est politiquement responsable devant le Conseil suprme. A titre de solution de compromis, les projets de loi pourraient tre labors par le gouvernement, mais condition d'tre soumis au Conseil suprme aprs avoir reu l'approbation du Prsident.

La procedure prvue au paragraphe 2 de l'article 15 pour l'examen de toute urgence de certains projets de loi semble constituer une bonne solution en permettant l'excutif de dcider des priorités et de poursuivre son action avec rgularit et efficacit.

Article 17, paragraphe 1

18. Ce paragraphe n'tablit pas de distinction entre l'laboration de la Constitution et le pouvoir lgislatif et confre donc un organe d'Etat la possibilit de modifier unilatéralement les rgles du jeu. Des procedures et des majorités différentes devraient au moins tre prvues pour l'adoption de la Constitution.

Le Conseil suprme est habilit, en application d'une rgle qui figurait dj au paragraphe 19 de l'article 97 de l'ancienne Constitution, donner une interprétation officielle de la Constitution, des lois, des codes et autres textes codifiés. En revanche, les tribunaux sont indpendants (article 37, paragraphe 2) et ils n'obissent qu' la loi (article 37, paragraphe 3). Il s'agit de savoir si les tribunaux sont tenus de suivre l'interprétation officielle du Conseil suprme et, d'une manière plus gnrale, si cela représente les limites de l'indpendance judiciaire. Il ne semble pas logique d'accorder cette comptence d'interprétation au Conseil suprme si l'on cre une Cour constitutionnelle.

Article 17, paragraphe 17

19. La compétence du Conseil suprême pour annoncer l'élection du Président et accepter sa démission est contestable. Le chef de l'Etat tient son pouvoir directement du peuple tout entier et ne devrait donc pas dépendre de la législature. La première fonction pourrait être confiée à la Commission électorale centrale et la seconde à la Cour constitutionnelle.

Article 17, paragraphe 10

20. Alors que l'article 6 prévoit un mandat de quatre ans, ce paragraphe confie au Conseil suprême le pouvoir de se dissoudre et de procéder des élections anticipées. Cela pourrait ouvrir la voie à ce que des groupes, y compris des organes non constitutionnels, fassent pression sur le parlement. Bien que l'on puisse se demander si la séparation des pouvoirs exige un mandat d'une durée déterminée ou autorise une dissolution anticipée, la dissolution devrait au moins être limitée aux conflits entre les institutions. Si l'on souhaite maintenir la possibilité d'une dissolution anticipée, les motifs éventuels de cette décision devraient au moins être spécifiques.

Article 17, paragraphe 15 Article 24, paragraphe 9

21. Les fonctions du Conseil de la Défense devraient être précises afin d'éviter des conflits avec le Conseil de la Sécurité nationale, qui est présidé par le Président (voir article 24, paragraphe 9).

Article 17, paragraphe 17

22. Il est contestable que le président de la Cour constitutionnelle puisse être élu par le Conseil suprême. L'expérience des États post-totalitaires a montré que cela risque de politiser (et de retarder) non seulement la mise en place mais aussi le fonctionnement de la cour, et que cela place son président dans une position difficile et incompatible avec le statut et la finalité de la cour.

Article 17, paragraphes 18 et 20

23. La désignation des plus hauts juges est d'une importance particulière. Une question se pose lorsque nous observons que, aux paragraphes 18 et 20, l'autorité chargée de les désigner (le parlement) a aussi compétence pour les limoger. Il est précisé, au paragraphe 20, que cela doit se faire conformément à la procédure établie par la loi, mais cette précision est omise au paragraphe 18 pour ce qui est du président de la Cour suprême.

Chacun sait qu'il est de la plus haute importance, dans tout État démocratique, que les juges puissent s'acquitter de leurs fonctions d'une manière totalement indépendante, c'est-à-dire d'une manière indépendante en particulier vis-à-vis du gouvernement et du parlement. La seule possibilité d'un licenciement sans autre raison que le mécontentement du pouvoir exécutif ou législatif devant un jugement rendu par le pouvoir judiciaire porterait atteinte à l'indépendance des juges.

Les procédures de licenciement doivent donc faire l'objet d'un examen plus approfondi.

Article 17, paragraphe 24

24. L'attribution au Conseil suprême du droit de procéder des référendums n'a pas beaucoup de sens sur le plan politique. En y ayant recours, la législature renoncerait à ses propres fonctions. Il serait préférable de donner cette possibilité au chef de l'Etat, qui pourrait l'utiliser lorsqu'il exerce ses fonctions d'arbitre. Telle est la pratique observée par la V<sup>e</sup> République en France.

Article 17, paragraphe 27

25. Ce pouvoir de veto ne se justifie pas. L'évaluation de la constitutionnalité des décrets devrait être réservée à la Cour constitutionnelle. On pourrait prévoir de suspendre l'entrée en vigueur des décrets en attendant la décision de la Cour constitutionnelle.

Article 17, paragraphe 4

26. L'expérience russe montre l'utilité de cette disposition.

Relations entre le Conseil suprême et le gouvernement

- Article 17, paragraphe 23, article 22, article 33

27. L'accent devrait être placé sur la responsabilité collective du gouvernement, y compris sur la possibilité d'mettre un vote de confiance à l'égard de certains de ses membres. Un tel vote devrait exiger une majorité absolue et pas seulement une majorité ordinaire. Des mécanismes de contrôle parlementaire, questions et interpellations par exemple, devraient être prévus, et devraient être distingués des mécanismes de sanction comme les votes de confiance.

On pourrait envisager d'autoriser le gouvernement demander au Conseil suprême de procéder un vote de confiance certaines occasions, par exemple lors de la présentation d'un projet de loi proposé par le gouvernement. Cela permettrait l'exécutif d'exercer une pression sur les députés et de poursuivre leur action avec régularité et efficacité.

La question de savoir si le Président devrait être habilité dissoudre le Conseil suprême lorsqu'il refuse de donner sa confiance au gouvernement est de toute évidence sujette à controverse. Il ressort des comptes rendus parus dans la presse que l'exclusion de cette possibilité était une condition sine qua non à l'acceptation de l'accord constitutionnel par le Conseil suprême.

Une certaine ambiguïté entoure aussi les rapports entre les articles 22 et 33. D'une part, lorsque le programme d'activité du Gouvernement de l'Ukraine a été approuvé par le Conseil suprême, ce dernier ne peut exprimer sa confiance à l'égard du gouvernement qu'un an au moins après l'entrée en fonction du gouvernement mais, d'autre part, l'article 33 prévoit que chaque fois que le projet de budget de l'Etat ukrainien n'a pas été présenté dans des délais suffisants, le Conseil suprême de l'Ukraine peut voter la confiance à l'égard de tous ou de certains membres du Conseil des ministres. En conséquence, le Conseil suprême pourrait voter la confiance dans un délai inférieur au délai de sécurité d'un an prévu pour les activités gouvernementales. Il conviendrait de préciser si l'article 33 constitue une exception à l'article 22 ou s'il devrait être modifié pour être subordonné aux dispositions de l'article 22.

D. Le Président

Article 23

28. La majorité des deux tiers des membres du Conseil suprême qui est requise pour annuler un veto présidentiel relatif à un projet de loi est extrêmement forte dans la difficile période de transition que traverse l'Ukraine. Cela pourrait conduire à une paralysie de l'activité législative et à des conflits entre les institutions de l'Etat. On pourrait envisager la possibilité d'annuler un veto à la majorité absolue des membres du Conseil suprême.

Article 24, paragraphe 2 article 27, paragraphe 2

29. Conformément au paragraphe 2 de l'article 24, le Président adresse des messages au peuple ukrainien. Conformément au paragraphe 2 de l'article 27, il peut adresser des messages au peuple et au Conseil suprême sur des questions pressantes. S'agit-il des mêmes messages ou de messages différents?

Article 24, paragraphe 6

30. Le Président de l'Ukraine est habilité à annuler les décisions du pouvoir exécutif aux niveaux central et local, y compris les décisions prises par les autorités

excutives de la Rpublique autonome de Crime, chaque fois qu'elles sont incompatibles avec la Constitution et la lgislation de l'Ukraine, ou avec ses propres dcrets et ordonnances. Cela signifie que le Prsident exerce un rle analogue celui d'un tribunal de la plus haute instance qui traiterait uniquement de questions de droit et non de questions de fait. La difficult tient ce que le Prsident de l'Ukraine (c'est--dire l'excusif) n'est soumis aucun contrle judiciaire. Les constitutions dmocratiques traditionnelles confrent cette fonction au pouvoir judiciaire, c'est--dire aux tribunaux constitutionnels ou ordinaires.

#### Article 24, paragraphe 2

31. Cette disposition mrite d'tre approuve, mais elle devrait tre assortie d'une rserve indiquant qu'elle ne s'applique pas dans certains cas prvus par la Constitution de l'Ukraine et la lgislation actuelle (voir article 17, paragraphe 4).

#### Article 25

32. Le Prsident de l'Ukraine est habilit interprter les dcrets et les ordonnances qui ont force obligatoire sur l'ensemble du territoire de l'Ukraine. Cela pourrait tre acceptable si l'interprétation liait uniquement l'excusif. Le droit de lier le secteur priv ( savoir les citoyens de l'Ukraine) n'appartient normalement qu'au pouvoir judiciaire. Voir plus haut les observations concernant l'article 17, paragraphe 1.

Les dispositions du paragraphe 2, qui donnent au Prsident le pouvoir de promulguer des dcrets en matire de rforme conomique chappant la lgislation applicable semblent ncessaires, compte tenu de l'exprience russe.

#### E. Le pouvoir judiciaire

#### Article 38 - La Cour constitutionnelle

33. Il faut tre trs prudent lorsque l'on envisage le rle de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine l'avenir. D'un point de vue strictement juridique, cette cour ne saurait tre charge de vrifier l'application de l'accord constitutionnel, ce qui la placerait dans la position dlicate o elle aurait traiter d'un statut qui contredit la Constitution en vigueur, mais sans avoir t approuv par la majorit qu'exige la rvision de la Constitution. En outre, en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement du pouvoir de l'Etat et de l'autonomie locale en Ukraine, une intervention de la Cour constitutionnelle semble impensable. Les dispositions de l'accord instituent entre les organes suprmes de l'Etat un quilibre constitutionnel fond uniquement sur la recherche de solutions de compromis sur le plan politique et destin viter les risques de confrontation entre ces organes. Cette interprétation est confirme par l'Agence de presse RIA, qui a soulign que le parlement, ou plutt le Conseil suprme, avait approuv l'accord sans adopter d'articles confiant au Prsident le droit de dissoudre le parlement et nonant une procudre pour la mise en accusation du Prsident.

L'interprétation de la situation en Ukraine aurait certainement t diffrente si nous avions accept l'idée qu'en raison des difficults que soulevait une approbation rapide de la nouvelle Constitution, l'accord constitutionnel avait t approuv dans le dessein de le substituer entirement l'ancienne Constitution. Dans ce cas, l'application de l'accord n'aurait pas t subordonne une transaction politique entre les organes suprmes de l'Etat, mais les autorits intresses auraient prtendu lui confier une force juridique qu'il n'a pas. L'accord aurait d tre considr comme la nouvelle Constitution ukrainienne, et la Cour constitutionnelle ne devrait pas avoir t oblige de s'en tenir l'ancienne hirarchie des sources du droit et de reconnatre la primaut de l'ancienne Constitution.

Mais mme dans cette hypothse, la Cour constitutionnelle aurait d se voir confier la tche de la rvision judiciaire de la lgislation sur la base des anciennes dispositions constitutionnelles ayant trait aux liberts fondamentales. En tout tat de cause, la teneur de l'accord constitutionnel ne saurait tre interprtr comme entrnant l'abrogation des articles de l'ancienne Constitution sur la question.

#### Article 42

34. Cet article rgit la nomination des juges. L'un des principes constitutionnels trs clairs de l'indpendance judiciaire concerne la dure du mandat des juges: ce mandat devait tre suffisamment long pour encourager et protger leur indpendance. L'accord constitutionnel ne garantit pas cette protection. Voir aussi les observations relatives l'article 17, paragraphes 18 20.

## Article 43

35. Dans les limites des normes démocratiques, le Bureau du Procureur général ne peut agir qu'au nom de l'Etat.

Ce Bureau ne joue aucun rôle juridique en droit privé. En conséquence, l'article 43 (7) est incompatible avec ce principe. Les pouvoirs du procureur devraient être limités à la protection des intérêts matériels et autres de l'Etat. Seuls les tribunaux sont généralement habilités à protéger les droits des citoyens et des personnes morales (y compris l'Etat).

L'article 43 (2) n'est pas clair quant à l'étendue des pouvoirs du Procureur général: ces pouvoirs se limitent-ils aux infractions de la législation portées devant les tribunaux ou s'étendent-ils au contrôle des décisions des tribunaux.

L'article 43 fournit la preuve que la position et le pouvoir juridiques du bureau du Procureur général sont essentiellement les mêmes que ce qu'ils étaient sous le régime totalitaire.

## Article 45

36. Cet article est incompatible avec l'article 43 pour ce qui est de l'indépendance des procureurs. Ils ne peuvent être à la fois indépendants et subordonnés au Bureau du Procureur général.

## F. Autonomie locale

### Article 47 et suivants

37. Le principe de l'autonomie locale n'est pas clairement nonc. Ces dispositions donnent l'impression que les autorités locales sont dans la même situation que pendant la période soviétique, c'est-à-dire qu'elles font partie de l'exécutif. Il faut convenir que les questions d'autonomie locale dans les Etats post-soviétiques n'ont pas été précisées dans la théorie du droit constitutionnel et que l'application de l'autonomie locale est malaisée dans ces Etats, faute d'expérience.

## G. Conclusion

La situation constitutionnelle qui règne actuellement en Ukraine est ambiguë, et cette ambiguïté ressort de certaines des observations formulées. La seule solution possible consiste en fait à mettre en place un ordre transitoire en suspendant partiellement les anciens organes constitutionnels et à obtenir des organes constitutionnels supérieurs qu'ils aient la volonté politique de respecter les règles provisoires qui ont été adoptées par le parlement sans majorité qualifiée. La conclusion de l'accord et le respect persistant de ses dispositions dans l'atmosphère de lutte politique qui caractérise une période de transition marquée par des affrontements entre l'exécutif et le législatif est un exemple d'effort pour trouver une solution juridique civilisée aux problèmes rencontrés, et cela dans le respect des objectifs noncés dans le préambule. Si la situation actuelle ne répond pas à toutes les normes du Conseil de l'Europe, la signature et la ratification par l'Ukraine (accompagnées d'une application sur le plan interne) d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales contribueraient à instaurer dans le pays un ordre constitutionnel qui soit compatible avec l'obligation de respecter la démocratie, les droits de l'homme et les libertés fondamentales ainsi que la primauté du droit.

Le texte de l'accord constitutionnel porte les marques d'une période de transition et constitue bien des gardes un progrès remarquable, mais les dispositions qui formeront le droit constitutionnel de l'Ukraine devront offrir des solutions reposant sur des principes plus stables et plus solides, et plus

particulièrement:

- le chapitre des droits de l'homme devra être conforme aux normes internationales;
- l'indépendance du pouvoir judiciaire devra être pleinement garantie et les fonctions judiciaires devront être réservées aux tribunaux;
- les pouvoirs des procureurs devront être ramens au niveau observé en Europe occidentale;
- des règles stables devront être énoncées qui ne pourront pas être modifiées unilatéralement par les participants au processus politique.

## **2. AVIS SUR L'ORGANISATION DU POUVOIR JUDICIAIRE DE L'ALBANIE (CHAPITRE VI DE LA CONSTITUTION PROVISOIRE)**

### **INTRODUCTION**

En prévision de l'admission de l'Albanie au Conseil de l'Europe et afin de faciliter le contrôle de son respect de ses obligations conformément à la Résolution 508 de l'Assemblée parlementaire, la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire a demandé le 26 juin 1995 la Commission de Venise d'étudier les dispositions constitutionnelles régissant l'indépendance des tribunaux en Albanie et de lui présenter un avis sur ce sujet.

Pendant les mois de juillet et d'août 1995, le groupe de travail sur l'Albanie a procédé à un premier examen des lois et règlements pertinents et la Commission, réunie pour sa 24<sup>e</sup> réunion plénière les 8-9 septembre, en a débattu en termes généraux.

Les 9-11 novembre 1995, une délégation de la Commission composée de MM. Malinverni, Russell et Said Pulicino s'est rendue en Albanie pour débattre de la loi et de la pratique dans le domaine concerné avec des fonctionnaires, des juges et des avocats albanais. Pendant sa visite, la délégation a rencontré le Ministre de la Justice ainsi que les responsables du ministre chargés de la formation, de la nomination, de la mutation et de la révocation des juges; les Présidents et les membres de la Cour de cassation, de la Cour d'appel et de la Cour constitutionnelle, le Président du Tribunal d'arrondissement de Tirana; le Procureur Général, les présidents des bureaux du Procureur Général près les tribunaux d'arrondissement, près la Cour d'Appel et près le Tribunal militaire, le Chef du département judiciaire du Bureau du Procureur Général; le Président de l'Association des juges et le Président du Barreau de Tirana.

Le présent rapport, rédigé sur la base des remarques critiques formulées par quelques membres de la Commission, tenant compte également des questions abordées par la délégation du groupe de travail Tirana, a été adopté par la Commission lors de sa 25<sup>e</sup> réunion plénière les 24-25 novembre 1995 pour être transmis en temps utile à l'Assemblée parlementaire.

### **A. APERÇU DE LA SITUATION CONSTITUTIONNELLE ET RÉGLEMENTAIRE**

La loi albanaise relative à l'organisation judiciaire fait partie d'une série de lois adoptées à la majorité des deux tiers par le Parlement albanais pour abroger et remplacer progressivement l'ancienne constitution. Adoptée sous le numéro 7561 le 29 avril 1992, la loi figure avec sa numérotation d'origine au chapitre VI de la Constitution transitoire (loi sur les principales dispositions constitutionnelles). Le chapitre VI se divise en trois parties qui traitent respectivement du système judiciaire ordinaire, de la Cour constitutionnelle et de certaines dispositions diverses.

L'adoption de la loi relative à l'organisation judiciaire d'avril 1992 a eu pour effet d'abroger une loi ordinaire antérieure sur le statut des magistrats, qui s'appliquait à la fois à la magistrature debout et assise. Cette loi comprenait des dispositions détaillées sur les droits et les devoirs des magistrats, y compris des garanties matérielles et procédurales tendues contre une révocation arbitraire. Pourtant, dans cet esprit, il était clairement dans l'intention des auteurs du dispositif juridique créé par le chapitre VI qu'une législation d'application analogue soit adoptée. L'article 5 prévoit que l'organisation des tribunaux est régie par la loi; l'article 10 stipule que les circonstances et les procédures relatives à la révocation des magistrats devraient être prévues par la loi; de plus, le fait que ni la Constitution ni la loi ne régissent les questions de qualification judiciaire, de nomination, de mutation et de discipline est contraire aux normes

internationales concernant les garanties juridiques de l'indépendance judiciaire, que l'article 10 s'engage pourtant respecter.

Malgré cette déclaration d'intention, seule une action législative limitée a été entreprise jusqu'à présent, si bien qu'il n'existe aujourd'hui que des dispositions éparpillées dans les lois ordinaires (adoptées par le Parlement) en vigueur en Albanie régissant les droits et devoirs des juges dans l'exercice de leurs fonctions, réglementant les qualifications requises pour exercer leurs fonctions et déterminant les motifs et modalités selon lesquels ils peuvent être nommés, mutés ou révoqués. Ces dispositions sont incluses dans la loi N 7574 du 7 juillet 1992 "Sur l'organisation de la Justice et quelques amendements aux codes de procédure civile et pénale". En outre, plusieurs questions importantes sont régies par le "règlement définissant la fonction et l'administration du Conseil supérieur de la justice", adopté par cet organisme lui-même.

La Commission a été informée que le gouvernement albanais a adressé au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe une demande d'assistance juridique afin de rédiger de nouveaux textes législatifs dans ce domaine. Elle comprend que cet exercice pourrait avoir lieu dans les prochains mois. En conséquence, le présent avis comprend sa section

B.2 ci-dessous un bref examen des dispositions de la loi et du "règlement" susmentionnés, qui devront être remplacés par une législation appropriée.

## **B. LE SYSTEME JUDICIAIRE ORDINAIRE**

### **1. Dispositions constitutionnelles**

Le chapitre VI de la Constitution transitoire comprend un certain nombre de principes directeurs destinés à être appliqués aux juridictions albanaises: la séparation du pouvoir judiciaire et son indépendance par rapport aux autres pouvoirs de l'Etat (article 1); sa compétence exclusive pour exercer les fonctions judiciaires en matière civile et pénale (articles 1 et 2); l'origine et le caractère démocratiques de l'administration de la justice (article 3); l'obligation pour les tribunaux de respecter les principes de la légalité et de l'égalité devant la loi (article 4); l'indépendance personnelle des juges dans l'exercice de leurs fonctions; l'obligation pour tous les organes d'Etat et les pouvoirs publics de faire exécuter les décisions et les ordonnances judiciaires (article 9); l'obligation pour les tribunaux de motiver leurs décisions (article 9) et, en général, d'administrer publiquement la justice (article 12).

Ces principes sont conformes aux principes fondamentaux régissant l'administration de la justice dans un Etat de droit et reflètent les normes européennes en la matière.

A la lumière de ces principes, la Commission a formulé les observations suivantes sur des dispositions du Chapitre VI:

#### **a) Juridiction militaire**

Selon l'article 5, les tribunaux militaires font partie de l'ordre judiciaire. Cependant, la différence des autres juridictions, qui font l'objet de dispositions constitutionnelles supplémentaires aux articles 6-7 et 10, il n'est pas fait autrement référence aux juridictions militaires. Il serait au moins souhaitable que la Constitution ou la loi donne les caractéristiques générales des juridictions militaires, c'est-à-dire leur structure, leur composition, l'étendue de leurs compétences et des peines qu'elles peuvent prononcer (par exemple, peuvent-elles prononcer la peine de mort?). La Commission relève en ce qui concerne ces questions ne sont pas suffisamment détaillées l'article 5 de la loi N 7574 du 7 juillet 1992.

#### **b) Juridictions administratives**

L'article 2, qui définit les divers litiges relevant de la compétence des tribunaux reste muet sur les juridictions administratives. La lecture de l'ensemble du chapitre VI ne fait pas clairement apparaître comment et devant qui les litiges de droit public opposant des individus à l'Etat doivent être résolus. A l'heure actuelle, loin de prévoir un recours juridictionnel contre les actions de l'administration, la Constitution semble donner la compétence exclusive d'abroger les actes et décisions illégaux (autres que ceux qui contreviennent la Constitution) aux ministres et au Conseil des Ministres (articles 37 et 40 du chapitre VI de la Constitution transitoire). Toutefois, la Commission a été informée qu'en pratique, les litiges de cette nature sont considérés comme relevant des juridictions civiles en Albanie. De plus, la Commission a noté que le projet de Code de procédure civile que le gouvernement albanais est en train d'élaborer

comprendra un chapitre spécial sur les juridictions administratives.

Eu gard la spécificité des recours contre l'administration fondés sur le droit public, la nécessité de procédures particulières devant être adaptées cette fin, et l'importance de cette juridiction pour la préminence du droit en général, la Commission est d'avis qu'il serait préférable que des tribunaux administratifs ou des chambres administratives spécialisées soient mis en place. En outre, la loi devra déterminer les détails d'une juridiction de cette nature, conformément l'article 5, paragraphe 3 du chapitre VI, selon lequel l'organisation et la compétence des tribunaux sont établis par la loi.

#### c) Les tribunaux spécialisés

Bien que l'article 5, paragraphe 2 interdise juste titre la création de tribunaux extraordinaires, il serait utile de prévoir au chapitre VI que des tribunaux spécialisés puissent être créés au sein des juridictions ordinaires afin de traiter des aspects spécifiques soit *ratione materiae* (par ex. pour les conflits de droit du travail, ou la sécurité sociale), soit *ratione personae* (par ex. pour les mineurs).

#### d) Nomination des juges et mandat

Selon l'article 6, paragraphe 2, le Parlement lit le Président et le Vice-Président de la Cour de Cassation sur proposition du Président, alors que les autres membres de la Cour sont élus par l'Assemblée sans intervention présidentielle. Cette différence de traitement entre les membres d'une même cour ne semble pas justifiée et il est en tout cas fâcheux que le Président participe la nomination de juges.

S'agissant des juges de juridictions d'arrondissement et 5 du Chapitre VI. Le nombre des juges de la Cour de cassation devrait être également déterminé par la loi.

#### e) Immunités et garanties contre une révocation

La partie I du chapitre VI prévoit deux procédures distinctes pour révoquer les juges, selon qu'ils sont membres de la Cour de Cassation ou des juridictions d'arrondissement et d'appel.

Selon l'article 6, paragraphe 4, les juges de la Cour de Cassation ne peuvent être révoqués que s'ils sont condamnés pour avoir commis de graves infractions pénales déterminées par la loi ou pour cause de maladie mentale et la suite d'un vote du Parlement invoquant expressément de tels motifs. Alors qu'on ne peut mettre en cause de tels motifs de révocation, c'est justement parce qu'ils font et devraient faire l'objet d'une définition restrictive qu'il vaudrait mieux confier la compétence de prendre une telle décision une instance judiciaire comme la Cour constitutionnelle. Il conviendrait de veiller ce que les procédures disciplinaires et de révocation des juges ne puissent pas être sujettes aux influences politiques.

Quant aux juges d'arrondissement et d'appel, le chapitre VI ne spécifie pas pour quels motifs ou selon quelles modalités il peuvent être révoqués. L'article 10, paragraphe 2 stipule que leur immunité peut être levée et qu'ils peuvent être révoqués seulement par une autorité compétente dans les circonstances et selon la procédure prévue par la loi. De plus, selon le paragraphe 3, toute loi de cette nature doit respecter les garanties constitutionnelles et internationales qui s'appliquent l'indépendance de l'autorité judiciaire. La seule autre disposition pertinente est l'article 15, qui dit clairement que la seule "instance compétente" pour sanctionner et révoquer les juges est le Conseil supérieur de la justice dont la composition est examinée ci-dessous.

Selon l'avis de la Commission, la différence de traitement des juges en matière de discipline et de révocation selon qu'ils relèvent d'une juridiction de degré inférieur ou supérieur ne saurait se justifier en principe. Tous les juges devraient jouir des mêmes garanties d'indépendance et d'immunité dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires. Sur ce dernier point, on peut observer qu'en vertu de l'article 10, les membres des juridictions d'arrondissement et d'appel jouissent d'une garantie constitutionnelle d'immunité expresse dans l'exercice de leurs fonctions, alors que cette garantie ne s'étend pas aux membres de la Cour de Cassation. Cette disparité contraste également avec les garanties expresses prévues par l'article 22 pour les membres de la Cour constitutionnelle.

Selon la Commission, la future réforme de la constitution albanaise devrait éliminer toutes les anomalies précitées et prévoir une procédure constitutionnelle commune de levée de l'immunité, sur la base de motifs communs et strictement définis. Dans l'immédiat, comme indiqué au point B.2 ci-dessous, une intervention législative est nécessaire.

#### f) Qualification et incompatibilités

Le chapitre VI ne prévoit ni les qualifications minimales ni les incompatibilités de fonction des membres de juridictions d'arrondissement ou d'appel. Bien que l'article 6 définisse les qualifications minimales des membres de la Cour de Cassation, il ne fait pas état d'incompatibilités. Ceci tranche avec l'article 21, qui s'applique aux membres de la Cour constitutionnelle.

Bien qu'elles ne devraient pas être traitées au niveau constitutionnel, ces questions peuvent bon droit être considérées comme des éléments importants pour déterminer la compétence et l'indépendance de l'autorité judiciaire. La Commission recommande nouveau que ces questions soient considérées dans le contexte de la future réforme de la constitution albanaise. Dans l'immédiat, elles doivent être régies en détail pour chaque degré de juridiction par des textes appropriés.

#### g) Procureurs

S'agissant de la pratique, la Commission comprend que les situations suivantes sont applicables aux procureurs en Albanie:

- Le système de l'action publique a subi des réformes significatives ces dernières années, allant vers un système accusatoire dans lequel les procureurs comparaissent devant la Cour comme partie égale aux autres parties. Les procureurs sont déclarés indépendants du Ministre de la Justice ou de tout autre pouvoir exécutif et ont le statut formel de magistrat au sein de l'autorité judiciaire (bien qu'ils n'exercent aucune compétence décisionnelle). Ils ne sont, en particulier, pas soumis aux inspections ou autres formes d'exercice de l'autorité du Ministre de la Justice. En fait, le chef de chaque parquet au niveau national, de l'arrondissement, de l'appel ou militaire, contrôle son propre personnel.
- Bien que le Procureur général ait le devoir général de s'assurer que les procureurs appliquent correctement la loi, et qu'il puisse mettre des instructions générales cet effet, la décision d'un procureur de classer une affaire ne peut être contestée que par la prétendue victime de l'infraction, et ce en attaquant la décision devant les tribunaux. Dans ce cas, le tribunal ne peut ordonner au procureur de poursuivre, mais uniquement d'examiner nouveau la question.
- Mise part la représentation des intérêts de l'Etat dans les poursuites pénales, les procureurs en Albanie sont chargés des instructions pénales et cette fin donnent des instructions la police judiciaire attache chacun des parquets et ne répondant que devant eux.

La structure de ce système est conforme aux normes du Conseil de l'Europe dans ce domaine. Cependant, bien que cela soit confirmé et dans une large mesure réglementé par le Code de procédure pénale récemment adopté, la Commission note qu'il manque des juges, plusieurs dispositions pertinentes de la loi N 7574 du 7 juillet 1992, comme indiqué au point B.2 ci-dessous, devraient être amendées et complétées d'une manière assez importante. De l'avis de la Commission, ces réformes, qui s'appliquent aussi bien aux juges qu'aux procureurs, peuvent être envisagées dans le cadre d'une loi générale sur le statut des magistrats.

En ce qui concerne les dispositions constitutionnelles, le chapitre VI appelle les observations suivantes:

Selon l'article 13 du chapitre VI, le Parquet "est la seule autorité qui dirige les poursuites pénales pendant l'enquête et le procès". Bien qu'il ressorte de la traduction anglaise du texte que l'économie générale de l'article 13 vise effectivement ce que la poursuite relève du pouvoir judiciaire, certaines incohérences permettent d'en douter: au deuxième paragraphe, il est fait référence aux activités judiciaires des procureurs, ce qui pourrait impliquer qu'ils ont aussi des fonctions extra-judiciaires.

Quant l'obligation des procureurs d'obir aux ordres de leurs supérieurs hiérarchiques dans l'exercice de leurs fonctions, comme le prévoit le même paragraphe, la Commission a été informée qu'ils n'étaient pas de plein droit soumis de telles obligations pour les décisions prises avant ou pendant le procès dans des affaires concrètes.

#### h) Le Conseil supérieur de la justice

La composition du Conseil supérieur de la justice qui, selon l'article 15, dispose de pouvoirs importants pour nommer, muter et révoquer les membres de juridictions d'arrondissement et d'appel et les procureurs, pose problème. Bien qu'elle ait connaissance que dans d'autres pays ayant une expérience démocratique plus longue que l'Albanie, il existe des institutions spécialisées analogues pour les nominations et la discipline judiciaires, la Commission est d'avis que le modèle albanais avantage excessivement l'exécutif et ce pour les raisons suivantes, qu'il convient d'examiner ensemble:

- le Conseil est présidé par le Président de la République, qui participe ses délibérations et prend part au vote;
- le Ministre de la Justice participe ses délibérations, dispose du droit de vote, les propositions concernant les juges sont faites exclusivement par lui (en vertu de l'article 7 du "Règlement", le Président peut également faire des propositions, bien que, dans la pratique, ce soit toujours le Ministre de la Justice);
- seul le Procureur Général peut faire des propositions concernant les procureurs;
- il n'existe aucune garantie que les "neuf juristes indépendants" qui composent le Conseil en plus des membres d'office font eux-mêmes partie du système judiciaire;
- il n'est pas demandé au Conseil de prendre ses décisions à l'unanimité ou au moins une majorité qualifiée;
- la version anglaise (tout au moins) ne permet pas de savoir clairement comment se déroule l'élection des neuf juristes indépendants.

Il est impératif que la loi prévienne et garantisse un meilleur équilibre de la composition du Conseil et qu'au moins la majorité de ses membres soit élue par les membres du pouvoir judiciaire. De plus, comme le détaille le point B.2 ci-dessous, il faut que la loi comporte un certain nombre de garanties matérielles et procédurales touchant l'exercice des diverses compétences du Conseil.

#### i) Budget des tribunaux et salaires des magistrats

Les articles 29 et 30 sont les seules dispositions de la partie III du chapitre VI. Ces deux articles, concernant respectivement le budget des tribunaux et les salaires des magistrats, en raison de l'absence de mesures législatives d'application fixant des principes directeurs dans ce domaine, peuvent être considérés comme trop peu détaillés sur des points de principe importants touchant l'indépendance des juges:

- Tout en affirmant le principe général selon lequel l'autorité judiciaire dispose de son budget propre, fixé de manière suffisante pour son fonctionnement normal, l'article 29 ne précise pas dans quelle mesure le Ministre de la Justice, responsable de l'administration de la justice en général, intervient dans l'administration de ce budget. Dans la pratique, il semble que le ministre contrôle en fait en détail le budget de fonctionnement des tribunaux, pratique qui présente des dangers certains d'ingérence excessive dans l'exercice indépendant de leurs fonctions.
- L'article 30 ne précise pas que les salaires des juges ne peuvent être réduits au cours de leur mandat, alors qu'il s'agit d'une garantie commune et souhaitable pour l'indépendance judiciaire.

Ces questions peuvent et devraient aussi bien être traitées par la législation ordinaire. En principe, il n'y a pas de raison pour qu'elles ne puissent pas être traitées dans le cadre d'une loi sur le statut des magistrats.

La Commission note, aux fins de ce rapport, que chaque président des diverses cours qui a discuté avec la délégation de la Commission Tirana a souligné qu'il disposait d'une autonomie administrative insuffisante par rapport au Ministre de la Justice. De plus, le faible niveau des salaires des juges en Albanie, relativement d'autres professions et activités privés mais non des postes comparables dans la fonction publique, a été jugé de nombreuses reprises comme tant un facteur objectif de corruption des juges, contribuant à la baisse consécutive de la confiance du public dans les tribunaux.

## **2. Dispositions réglementaires et pénales régissant la discipline et la révocation**

### **i) Loi N 7574 du 7 juillet 1992 et Règlement du Conseil Supérieur de la justice**

En regard de la demande d'assistance législative présentée par le gouvernement albanais au Conseil de l'Europe afin de rédiger de nouveaux textes de loi dans ce domaine, la Commission profite de l'occasion pour formuler quelques rapides remarques concernant le fond de plusieurs dispositions de la loi N 7574 du 7 juillet 1992 et de l'actuel "règlement" du Conseil supérieur de la justice qui devront faire l'objet d'une réforme législative appropriée.

La Commission relève, en premier lieu, que la loi N 7574 du 7 juillet 1992 concerne principalement les questions de compétences et ne prévoit que quelques dispositions fondamentales relatives à la qualification requise pour exercer les fonctions de juge ou de procureur, aux incompatibilités, aux immunités et à la discipline. L'unique autre instrument juridique pertinent est le "Règlement définissant la fonction et l'administration du Conseil supérieur de la justice" adopté par le Conseil lui-même, faisant référence au troisième paragraphe de l'article 15 du Chapitre VI qui stipule ce qui suit:

"Les modalités de fonctionnement et d'action du Conseil supérieur de la justice sont définies par un règlement approuvé par le Conseil supérieur de la justice".

Du point de vue de la Commission, cette disposition permet au Conseil supérieur de la justice de déterminer ses propres règles de procédure en adoptant un règlement adéquat, mais elle ne permet pas de régler les questions importantes fixant ses compétences et touchant aux droits et aux devoirs des magistrats. Ces questions devraient de préférence être traitées par un texte adopté par le Parlement.

À présent, cependant, le règlement lui-même comporte de nombreuses dispositions attribuant des pouvoirs tendus au Conseil supérieur de la justice alors que ces pouvoirs devraient par nature être déterminés par la loi. En effet, l'article 10 du Chapitre VI prévoit entre autres que les juges des juridictions de première instance et d'appel peuvent être révoqués uniquement dans des circonstances et selon des procédures fixes par la loi; selon la Commission cette garantie n'est pas satisfaite par le règlement susmentionné. En regard des Articles 13 et 14 du Chapitre VI cette observation vaut également pour les procureurs.

En conséquence, la Commission souligne la nécessité de réviser le règlement du Conseil supérieur de la justice de manière à le limiter aux questions portant strictement sur son fonctionnement intérieur.

a) À la différence de l'article 15 du chapitre VI, l'article 1 du règlement donne au Conseil supérieur de la justice des pouvoirs sur les juges militaires. Le Conseil ne peut toutefois tendre unilatéralement ses pouvoirs de cette manière - ni l'article 15 du Chapitre VI ni aucune disposition de la loi 7574 ne lui accorde cette compétence.

Plus généralement, le statut exact de "juges assesseurs" doit être clarifié (Voir point D ci-dessous).

b) À l'article 5 du règlement, il faudrait réviser la disposition selon laquelle les décisions peuvent être adoptées à la majorité simple des membres qui ont participé au vote.

c) Les articles 8, 9, 10, 11 et 12 du règlement, qui demandent être révisés, ne devraient pas figurer dans le règlement, mais être prévus par un texte de loi.

Le pouvoir de muter, de rétrograder et de réduire le traitement des juges pour des raisons disciplinaires prévu la fois par l'article 20 de la loi N 7574 et l'article 8 du règlement, est contraire aux normes généralement acceptées pour l'indépendance judiciaire. A cet égard, il est important de rappeler que le Président et le Ministre de la Justice ne devraient pas participer de telles décisions.

Aux articles 19 de la loi et 9 du règlement, le système instituant les tests professionnels faisant suite la nomination peut évidemment conduire des abus concernant la confirmation de la nomination d'un magistrat son poste. De plus, les infractions périodiques la discipline, l'incompétence professionnelle et les actes immoraux sont des notions juridiques peu précises et susceptibles de conduire des abus.

Toute disposition remplaçant l'article 10 du règlement devrait être réécrite de manière se conformer pleinement au principe de la présomption d'innocence avant condamnation.

L'article 11 du règlement prévoit des délibérations huis clos et donne un pouvoir discrétionnaire pour sommer comparatre et interroger les personnes concernées, ce qui est plutôt contraire au droit d'être entendu et d'autres droits procéduraux. Sur ce point, la Commission note que la pratique du Conseil supérieur de la justice confirme que les personnes concernées se voient fréquemment notifier des décisions les concernant seulement après que de telles décisions ont été prises.

Les décisions relatives la mutation de juges, l'article 10 de la loi et l'article 12 du règlement, demandent aussi être accompagnées par des garanties procédurales appropriées.

Enfin, remarque importante de portée générale, la Commission a appris que la Cour constitutionnelle a compétence pour statuer sur des plaintes l'encontre de décisions du Conseil supérieur de la justice qui violent prétendument l'indépendance des juges garantie par l'article 10 du Chapitre VI, et que dans au moins un cas, la Cour a annulé une décision relative au transfert d'un juge.

Même si cette information doit être accueillie favorablement, une future loi sur le statut des magistrats devrait permettre plus généralement un recours juridictionnel contre des décisions qui s'appliquent aux juges et aux procureurs, et ce préalablement au contrôle exercé par la Cour constitutionnelle.

## **ii) Application de certaines dispositions du Code pénal aux juges et procureurs.**

L'article 315 du Code pénal d'Albanie, au Chapitre VIII, Section II - "Actes pénaux contre l'activité de l'Etat commis par l'administration de l'Etat ou des emplois de la fonction publique" -, prévoit une infraction - "prononcé de verdict injuste" -, dans les termes suivants:

"Infliger un verdict judiciaire définitif, reconnu injuste, est passible d'une amende ou d'une sanction allant de 3 à 10 ans d'emprisonnement".

La Commission a été informée que cette disposition a été utilisée afin d'arrêter, de menacer d'arrestation, et dans certains cas de poursuivre des juges en raison de l'acquiescement ou de la condamnation de justiciables dans des affaires pénales. Étant donné que cette infraction est facilement susceptible de conduire des abus, elle devrait être abrogée sans délai.

On peut de même s'interroger sur l'infraction tablie en vertu de l'article 313 du Code pénal: "Déclenchement de poursuites illégitimes". Cette infraction devrait être abrogée sur le champ. Elle est rédigée dans les termes suivants:

"L'ouverture illégitime d'une procédure judiciaire de la part d'un procureur l'encontre d'une personne reconnue non coupable est punissable d'une amende ou d'une sanction pouvant aller jusqu'à 5 ans d'emprisonnement".

## C. LA COUR CONSTITUTIONNELLE

Les dispositions du Chapitre VI régissant la Cour constitutionnelle figurent dans la deuxième section, articles 17-28.

On peut dire en général que les garanties de l'indépendance de la Cour constitutionnelle sont de loin plus satisfaisantes que celles s'appliquant aux tribunaux de droit commun.

### a) Pouvoir de la Cour de contrôler la légalité des mesures en général

Aux articles 17-28, il est suggéré que la Cour, en plus de son pouvoir de contrôle sur les lois et les autres mesures relatives à la Constitution, a le pouvoir de contrôler la légalité des mesures en général. À ce propos, la Commission a pris note du fait que la Cour elle-même semble en pratique exercer ce double rôle lorsqu'elle est saisie d'une affaire particulière.

Cependant, le contrôle de la légalité des décisions et des mesures est la tâche normale des tribunaux ordinaires. Ce point devrait être clarifié en conséquence.

### b) Nomination

L'article 17 prévoit que cinq membres de la Cour sont élus par le Parlement et quatre par le Président de la République. Si cette disposition n'est pas amendée, elle doit être interprétée de manière à s'assurer que le Parlement adopte ses propres règles de procédure pour la sélection et la nomination des candidats, plutôt que d'être contraint de voter sur une proposition du Président ou d'autres membres de l'exécutif. De plus, dans le but d'éviter une influence excessive de l'exécutif sur la Cour, il conviendrait de demander une majorité qualifiée au Parlement plutôt qu'une majorité simple pour l'élection des cinq candidats à la Cour constitutionnelle choisis par le Parlement.

### c) Mandat non-renouvelable

Le mandat des membres de la Cour devrait être expressément déclaré non-renouvelable, comme l'article 18 le laisse entendre.

### d) Incompatibilités

L'interdiction prévue à l'article 21, selon laquelle les membres de la Cour ne peuvent être membres de partis ou d'organisations politiques, paraît injustifiée et probablement contraire aux droits à la liberté d'opinion et à la liberté d'association.

### e) Compétence

Les articles 24 et 25 prévoient en détail les différents types de compétence exercés par la Cour constitutionnelle. Certaines de ces compétences nécessitent une clarification:

- Quelle est la différence entre les paragraphes 1 et 2 de l'article 24?

- La compétence de la Cour prévue au quatrième paragraphe s'étend-elle uniquement aux traités internationaux relatifs aux droits de l'homme ou tous les traités? Alors que la première compétence est entièrement justifiée, tant donné la protection similaire accordée par les garanties constitutionnelles dans l'ordre juridique interne, le pouvoir d'examiner la compatibilité d'une loi nationale avec les obligations internationales en général se trouve en dehors de la

compétence habituelle des cours constitutionnelles.

- A l'article 25, il doit être indiqué si la Cour procède uniquement par voie de contrôle juridictionnel abstrait ou concret ou si elle peut se charger des deux types de contrôle dans une quelconque affaire ou dans toutes les affaires portées son attention.

#### **D. QUELQUES PROBLÈMES CONNEXES DANS LE SYSTÈME JUDICIAIRE**

En examinant le chapitre VI de la Constitution transitoire, la Commission a identifié plusieurs traits systématiques dans le système judiciaire de l'Albanie, qui ont un rapport avec l'indépendance générale des juges et des procureurs, et qui appellent un certain nombre de commentaires. Bien que ces questions ne requièrent pas de solution constitutionnelle, la Commission pense qu'elles sont suffisamment importantes pour l'indépendance globale et l'efficacité du système judiciaire de l'Albanie pour être incluses dans le présent rapport. Par commodité, la liste de celles-ci est dressée ci-dessous:

##### a) "Juges assesseurs"

La Commission a été informée qu'environ 30% des juges de première instance en Albanie et de nombreux procureurs n'ont pas de formation juridique complète mais ont suivi un cours de six mois et ont par la suite et de manière accrue passé une série d'examen en droit. D'ailleurs, bien que la Commission n'ait pas été en mesure de déterminer si ces personnes ont été nommés comme juges titulaires, il existe un système par lequel des juges assesseurs participent pleinement au collège de trois juges au niveau des tribunaux de première instance et peuvent mettre en minorité le juge qui préside. De plus, il semble qu'en pratique des juges assesseurs "non-permanents" sont nommés pour de courtes périodes, ce qui crée des collèges de juges ad hoc qui ont toute l'apparence de cours d'exception.

Bien que la Commission ait pris note des difficultés pour l'Albanie d'établir un corps de juges parfaitement formés, elle souligne que le respect de l'indépendance et de l'impartialité judiciaires doit être garanti par tous les membres du système judiciaire.

Dans certains systèmes juridiques, des assesseurs non professionnels peuvent participer des décisions relatives des questions de fait; de plus, des personnes non juristes participent quelquefois des tribunaux spécialisés, comme par exemple les tribunaux de commerce. Cependant, la situation présente en Albanie excède largement ces précédents et doit être traitée de façon prioritaire.

##### b) Exécution des jugements

Le système d'exécution des jugements devrait être réexaminé de façon ce que les huissiers de justice soient placés sous la seule autorité des juges dans l'exercice de leurs fonctions. La question du caractère suspensif des recours devrait également faire l'objet d'un examen.

##### c) La profession d'avocat

L'article 16 du Chapitre VI de la constitution transitoire prévoit le libre exercice de la profession d'avocat, sous réserve d'une réglementation par la loi. En application de cette disposition, un régime de licence a été introduit pour les juristes par la Loi de 1994 sur la profession d'avocat. La constitutionnalité de cette loi, qui investit le Ministre de la Justice de larges pouvoirs de contrôle et de réglementation de la profession, a été depuis confirmée par la Cour constitutionnelle.

La Commission souhaite souligner, néanmoins, que la garantie du libre exercice de la profession d'avocat dans la plupart des démocraties est assurée et encouragée par un système de supervision et de réglementation assurée principalement par la profession elle-même et par les cours supérieures du pays, avec un rôle du pouvoir exécutif beaucoup plus limité que dans la situation albanaise actuelle.

Étant donné que la question a été soulevée comme un point d'inquiétude particulier pour les avocats en Albanie, la Commission relève que l'article 7 de la loi de 1994 confère l'avocat le droit de dialoguer en privé et de rencontrer, sans limite, son client placé en garde à vue, en détention provisoire ou en prison. Des personnes autorisées ont le droit d'observer, mais non d'écouter les discussions lors de telles entrevues. Cette disposition est conforme aux normes

internationales garantissant les droits de la défense dans les procédures antérieures l'audience.

## **E. REMARQUES GÉNÉRALES ET CONCLUSION**

Comme pour toutes les dispositions constitutionnelles régissant l'administration de la justice, une exacte appréciation de la situation constitutionnelle nécessite de tenir compte de l'existence et du contenu des lois et règlements d'application. On ne peut déduire du seul examen de la Constitution que les normes du Conseil de l'Europe sont satisfaites.

À présent, le Chapitre VI de la constitution transitoire de l'Albanie assure en général une base constitutionnelle raisonnable pour des réformes significatives du système judiciaire qui a été mis en place au cours de ces quatre dernières années. De toute évidence, comme cela a été souligné précédemment, un certain nombre de dispositions du Chapitre VI pourraient très utilement être amendées ou complètes dans le cadre de la réforme constitutionnelle future, mais l'ensemble de la réglementation de l'ordre juridique nécessite, d'abord et en premier lieu, une intervention législative.

En particulier, il ressort de l'examen ci-dessus du droit et de la pratique en Albanie que, mis part les ajustements qui pourraient être apportés au Chapitre VI de la constitution transitoire lors de l'adoption de la Constitution définitive, l'absence dans la législation albanaise existante d'une ou plusieurs lois d'application du Chapitre VI fixant des garanties détaillées pour un bon exercice des fonctions juridictionnelles représente une lacune significative dans l'ordre juridique albanaise. De la même façon, bien que le Code de procédure pénale récemment adopté consolide un grand nombre des réformes du système de l'action publique, la loi est silencieuse sur beaucoup d'importantes garanties et protections pour l'indépendance et le bon exercice de l'action publique. De l'avis de la Commission, ces questions peuvent être traitées dans une loi unique sur le statut des magistrats.

Sur ce dernier point, il doit être noté que, quelques exceptions près, l'actuel texte constitutionnel n'empêche pas de donner une suite législative aux diverses recommandations de la Commission. L'une de ces exceptions concerne la participation du Président de la République et du Ministre de la Justice aux délibérations du Conseil supérieur de la justice. Sur cette question, il faut noter que l'article 15 du Chapitre VI ne prévoit pas que ces derniers font des propositions au Conseil supérieur, ni qu'ils participent au vote. C'est pourquoi une modification de ces éléments du présent système serait possible par voie législative.

La Commission insiste sur l'importance de l'abrogation des articles 313 et 315 du Code pénal.

D'autres réformes législatives, comme indiqué ci-dessus, pourraient concerner les questions des juridictions militaire et administrative, des budgets des tribunaux et de leur autonomie opérationnelle, de l'exécution des jugements, et de la réglementation de la profession d'avocat.

Comme remarque finale de première importance, dans sa tâche consistant à faire rapport à l'Assemblée sur la législation et la pratique albanaise dans ce domaine, la Commission souhaite souligner qu'elle n'est pas en mesure de conclure que les juges en Albanie se sentent libres de rendre leurs décisions sans craindre des conséquences négatives pour leur vie professionnelle.

### **3. AVIS SUR LES "PRINCIPES DIRECTEURS DE LA CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE DE HONGRIE", ADOPTÉ À LA 25<sup>ME</sup> RÉUNION PLÉNIÈRE DE LA COMMISSION (VENISE, 24-25 NOVEMBRE 1995)**

#### **I. INTRODUCTION**

En mai 1995, le ministre hongrois de la justice a sollicité l'avis de la Commission de Venise sur un document contenant quelques éléments fondamentaux du processus d'élaboration de la constitution en cours, "Les principes directeurs de la Constitution hongroise".

Le présent avis a été adopté par la Commission de Venise l'occasion de la 25<sup>me</sup> réunion du 24-25 novembre 1995 à Venise sur la base des avis individuels apportés par le professeur Giorgio Malinverni (Principes relatifs à une nouvelle constitution - Introduction et Dispositions générales, Accords internationaux, Cour constitutionnelle); le professeur Jan Helgesen (Droits fondamentaux, Administration de la justice, Commissaire parlementaire aux droits de l'homme); M. A. Marques Guedes (Parlement et Processus législatif); M. A. Suviranta (Gouvernement et Administration Publique, Forces Armées, Protection de l'ordre public); le professeur E. Zbudun (Parlement et Processus législatif, État d'urgence); M. G. Reuter (Finances publiques; Sociétés publiques; Conseil économique et social); M. M. Russell (Ministre public); le professeur S. Bartole (Pouvoirs locaux, Révision de la Constitution) et M. J. Zlinszky.

A l'occasion de la 24<sup>me</sup> réunion de la Commission de Venise (Venise, 8-9 septembre 1995), il a été procédé à un échange de vues avec le Ministre hongrois de la justice, M. Pal Vastagh concernant le développement du processus constitutionnel en Hongrie.

La Commission a pris note du fait qu'il n'est pas de besoin impératif que la Constitution hongroise soit modifiée. La Constitution a fait l'objet d'amendements substantiels en 1989 permettant ainsi la création d'une démocratie moderne, pluraliste en Hongrie. Néanmoins la Commission comprend que les autorités hongroises compétentes souhaitent compléter le processus de transformation et obtenir un large consensus de toutes les forces politiques significatives, sur les règles de base régissant l'Etat.

Le rapport relatif ces "principes directeurs" est le résultat d'une étude approfondie du sujet en question fondée sur la contribution d'experts. Il constitue, dans son ensemble, une base excellente pour l'élaboration du texte de la nouvelle Constitution.

La Commission est convaincue que la consultation mutuelle et le partage des expériences de chacun des Etats européens dans le domaine du droit constitutionnel sont des facteurs susceptibles de contribuer efficacement non seulement au progrès des lois fondamentales dans leur aspect technique et structurel, mais aussi, la réalisation d'un des buts du Conseil de l'Europe: celui de promouvoir une culture juridique européenne fondée sur un héritage démocratique commun, le respect du principe de la primauté du droit et la protection des droits de l'homme.

La Commission se réjouit particulièrement du fait qu'en apportant la question des "principes directeurs de la Constitution hongroise" au centre des discussions de la Commission, le gouvernement hongrois a démontré l'importance de ce partage d'expériences.

## II. COMMENTAIRES

### 1. Principes relatifs la nouvelle Constitution - Introduction et Dispositions générales

Désireux de décharger le Parlement d'une partie de ses tâches législatives, les auteurs du Rapport relatif aux "Principes directeurs de la Constitution hongroise" (ci-après le Rapport) souhaitent accroître en conséquence le pouvoir réglementaire du Gouvernement. Compte tenu des problèmes que ce transfert de compétences ne peut manquer de soulever sous l'angle de la séparation des pouvoirs, il importe que les domaines de la loi (du Parlement) et du décret (du Gouvernement) soient clairement délimités dans la Constitution, qui doit noncer de manière précise quelles conditions et dans quelles matières le pouvoir exécutif peut légiférer sous la forme de décrets ou de règlements. Il conviendrait d'ailleurs de distinguer cet aspect entre les décrets proprement législatifs, ayant un contenu propre, et les simples décrets d'application ou d'exécution de lois du Parlement, qui se limitent à reprendre ces lois, en les détaillant et en les précisant. Les premiers soulvent beaucoup plus de problèmes que les seconds, toujours sous l'angle du principe de la séparation des pouvoirs.

La Constitution devrait également indiquer quelles conditions la délégation législative (du Parlement au Gouvernement) est possible: les grandes lignes de la réglementation devraient figurer dans une loi au sens formel (c'est-à-dire d'une loi adoptée par le Parlement).

Par ailleurs, les lois qui autorisent des ingérences graves dans les droits fondamentaux de l'individu devraient être des lois du Parlement. La base légale de toute restriction importante aux libertés doit donc être une loi au sens formel. Il en va ainsi en particulier des lois pénales et fiscales.

Le Rapport distingue les droits de la première et ceux de la deuxième génération, les premiers tant justiciables alors que les seconds ne le sont pas. Si cette distinction conserve encore toute sa valeur, elle doit cependant être nuancée et quelque peu relativisée. Parmi les droits dits de la deuxième génération (droits économiques et sociaux), certains peuvent en effet être considérés comme justiciables, et peuvent être invoqués directement devant les tribunaux. On pourrait donc distinguer l'intérieur des droits sociaux, entre de simples objectifs sociaux à atteindre, des programmes à réaliser, des mandats donnés à l'Etat (droit au logement, droit à l'instruction, etc.) et de véritables droits sociaux, qui confèrent des droits subjectifs aux particuliers (droit au minimum vital, droit à un logement digne, etc.). Contrairement aux premiers, ces derniers seraient donc justiciables, à l'instar des droits de la première génération, c'est-à-dire les droits et les libertés classiques.

Le Rapport (Point 2k - page 13) revient sur la distinction entre les libertés classiques et les droits économiques, sociaux et culturels. De l'avis de la Commission, ces derniers sont, à l'instar des premiers, de véritables droits fondamentaux de l'homme, aussi importants que les premiers (indivisibilité des droits de l'homme). Il ne fait par conséquent aucun doute qu'ils doivent figurer dans le chapitre sur les droits fondamentaux, pour que soit bien marqué leur caractère de droits de l'homme. Ce serait à déplorer que de les faire figurer uniquement parmi les dispositions générales. Ceci dit, il est vrai que, compte tenu de leur différence de nature, aussi bien au niveau de leur justiciabilité que des obligations qui pèsent sur les États (simple abstention ou fourniture de prestations positives), ces deux catégories de droits fondamentaux devraient figurer dans des sections différentes d'un seul et même chapitre.

## 2. Droits fondamentaux

Le principe selon lequel la Constitution hongroise ne peut contredire les accords internationaux auxquels la Hongrie est partie ni ses engagements internationaux constitue un point de départ solide. Il n'est pas nécessaire qu'un État reproduise les conventions internationales dans la Constitution elle-même. Il suffit en principe que la Constitution dispose que les règles du droit international sont applicables en Hongrie. Le texte souligne d'ailleurs avec raison que les droits fondamentaux nonés par la Constitution font ressortir les principes considérés comme tant importants pour le législateur.

Il convient certainement de ne pas négliger la signification symbolique d'un catalogue détaillé de droits de l'homme, notamment lorsqu'il s'agit de consolider un gouvernement démocratique guidé par le principe de la primauté du droit. Comme la Commission de Venise a déjà eu l'occasion de le faire remarquer plusieurs reprises, il existe toutefois, du moins en principe, une possibilité de décalage entre, d'une part, les principes constitutionnels garantissant les droits de l'homme tels qu'ils sont appliqués par les tribunaux nationaux et, d'autre part, les principes similaires affirmés par les instruments internationaux et appliqués par les organes de contrôle internationaux. Qu'il s'agisse d'une autre chose que d'une possibilité théorique dépend toutefois des techniques générales fixées par la Constitution pour résoudre les conflits entre le droit international et le droit interne.

La Commission estime que le texte est extrêmement convaincant lorsqu'il fait état du scepticisme de ses auteurs face aux très nombreuses possibilités de catégorisation des droits de l'homme. Cette question relève plutôt de la théorie juridique; on peut ou non approuver les différentes catégories créées. La Commission recommanderait donc de ne pas perdre de temps - ni d'énergie politique - ce genre d'exercice. Il n'est pas concevable qu'un organe politique soit en mesure de créer un consensus sur les différentes catégories possibles. L'approche prise dans ce document - savoir procéder à une simple numérotation des droits sans les répartir en plusieurs chapitres - est tout fait constructive.

La Commission est de plus convaincue que les rédacteurs sont particulièrement préoccupés par la nécessité d'éliminer les différents facteurs susceptibles de saper les droits de l'homme fondamentaux. La Commission approuve en particulier le point de vue exprimé sur l'importance de limiter les restrictions que pourrait apporter le Parlement aux droits de l'homme par voie législative. Du point de vue de la démocratie, il s'agit d'un élément capital.

## 3. Accords internationaux

Le Rapport se réfère aux théories dualiste et moniste des rapports entre le droit interne et le droit international, et indique une préférence pour la seconde. Ce choix ne peut qu'être approuvé, le monisme étant la méthode la plus moderne, la plus simple et la plus rapide d'incorporation du droit international. Il n'est toutefois pas exact d'affirmer que, selon la théorie moniste, le droit international prime l'ensemble du droit interne, sauf la Constitution. Il y a une confusion entre deux questions conceptuellement bien distinctes: celle de la manière dont les traités internationaux s'incorporent au droit interne - ou y pénètrent - (avec transformation = dualisme; sans transformation = monisme) et ensuite, celle de leur rang parmi les actes normatifs d'origine interne. Il y a donc un premier problème à résoudre, celui de la validité interne des traités internationaux. C'est là qu'interviennent les théories moniste et dualiste. Une fois résolu ce problème se pose celui du rang des traités dans l'ordre juridique interne. On peut parfaitement concevoir que les traités occupent un rang supérieur à l'ensemble des actes normatifs internes, y compris la Constitution. Cette solution est même la seule qui soit en harmonie avec la Convention de Vienne sur le droit des traités. Un troisième problème, dont il n'est d'ailleurs pas fait mention dans le document, est celui de l'efficacité directe ou de l'effet direct (caractère self-executing) des traités internationaux.

Les règles de droit international qui s'imposent de toute façon aux États, indépendamment de leur incorporation, sont les règles relevant du droit coutumier ou les principes généraux du droit international, et non pas, comme l'indique le Rapport, "the generally binding international treaties concluded under the auspices of the United Nations". Il est vrai que certaines de ces conventions peuvent contenir de tels principes coutumiers de caractère général, mais ce n'est pas nécessairement le cas. De toute façon, si de tels principes généraux s'imposent tous les États, indépendamment de la ratification (et non, comme l'indique tort le document, de leur incorporation), c'est précisément en raison de leur caractère coutumier et universel.

La primauté du droit international sur le droit interne et l'effet direct de ses dispositions sont des caractéristiques des organisations supranationales, telles que l'Union européenne, et non pas de toutes les organisations internationales (OIT, FMI, etc.), comme semble le laisser entendre, tort, le Rapport.

De nouveau, en cas de conflit entre le droit international et le droit interne, le premier doit prévaloir, même s'il se heurte à une règle interne de rang constitutionnel. Par sa nature même, le droit international a en effet vocation à être supérieur à l'ensemble du droit interne. La règle de la primauté du droit international sur le droit constitutionnel doit en tout cas et au moins s'appliquer en faveur des traits internationaux de sauvegarde des droits de l'homme qui contiennent plusieurs règles de jus cogens.

Il est évident que l'harmonisation entre la règle internationale et la règle constitutionnelle doit être en principe effectuée avant la ratification du traité, soit sous la forme d'une réserve de ce dernier, soit sous celle d'un amendement constitutionnel. Toutefois, si cette harmonisation n'est pas effectuée avant la ratification, en cas de constatation de divergence entre la règle interne et la règle internationale après l'entrée en vigueur du traité, c'est la règle internationale qui doit l'emporter.

#### 4. Parlement et processus législatif

Ces chapitres du Rapport témoignent d'un degré élevé de connaissances juridiques et de bon sens. On ne peut qu'y voir un effort louable pour associer le strict respect de la primauté du droit, la primauté de la Constitution et les éléments essentiels du système parlementaire au souci d'une administration plus efficace.

Le Parlement hongrois est organisé en fonction du modèle parlementaire traditionnel, dans lequel le gouvernement est politiquement responsable devant l'Assemblée et n'est maintenu dans ses fonctions qu'autant qu'il dispose de la confiance de l'Assemblée. Tout en demeurant un système triangulaire (le Législatif, l'Exécutif et, au-dessus d'eux comme arbitre, le Chef de l'État), le régime parlementaire admet néanmoins deux variantes: le parlementarisme de cabinet et le parlementarisme d'assemblée. Le premier est pratiqué sous le nom de cabinet system en Grande-Bretagne; le second correspond à la version traditionnelle française. Tandis que le premier par l'entremise de l'ascendant du premier-ministre et du cabinet sur le Parlement assure la stabilité de l'Exécutif, lequel se maintient en fonctions jusqu'à ce qu'une nouvelle chambre soit élue, le second, en donnant la primauté au Parlement, ouvre grande la porte à l'instabilité de l'Exécutif, qui doit se retirer sans délai pendant que la ou les chambres continuent de siéger. Il a fallu à De Gaulle recourir dans la Constitution de la V<sup>ème</sup> République (1958) à un mélange de parlementarisme avec un présidentialisme, peine déguisée, pour essayer d'enrayer le défaut majeur de cette variante: le manque de stabilité du chef de l'Exécutif. C'est pour cela que depuis les années 30, on a un peu partout en Europe cherché à établir ce qu'à l'époque Mirkin-Gutzvitch a nommé "le parlementarisme rationalisé". C'est-à-dire, des dispositifs accessoires destinés à sauvegarder la stabilité gouvernementale envers les assemblées. La Constitution française de la IV<sup>ème</sup> République (1946) avait cherché à mettre en œuvre quelques-uns de ces dispositifs, sans d'ailleurs grand succès; bien au contraire. Le mérite revient à la Constitution de Bonn avec la formule dite de "la motion de censure constructive" (article 67); la possibilité accordée au chancelier de demander au Président la dissolution du Parlement si celui-ci vote une motion de défiance mais ne réussit pas à élire un nouveau chancelier dans les quarante-huit heures suivantes (article 68); ou, si le Président le préfère, d'obtenir de celui-ci la déclaration d'état d'urgence législative et la promulgation du, ou des projets de loi dont il a besoin pour poursuivre sa politique, même contre la volonté exprimée par le Parlement (article 81). Tout cela gagnerait à être pris en considération. Car la stabilité politique est indispensable à la paix sociale et au progrès.

Quant à la méthode d'élection des députés, la Commission doute qu'il soit judicieux d'incorporer de façon rigide le système électoral dans la Constitution. Celle-ci devrait se borner à énoncer des normes générales telles que le suffrage universel et égalitaire, le scrutin direct et secret, etc. Toutefois, il serait bon de laisser à l'organe législatif une certaine souplesse lui permettant de modifier le système électoral au moyen d'un texte ordinaire si le besoin s'en faisait sentir. Comme dans d'autres dispositions constitutionnelles sur les lois organiques, l'adoption et l'amendement de la loi électorale pourraient nécessiter une majorité qualifiée (pas aussi stricte cependant que pour l'amendement de la Constitution). La clause proposée d'après laquelle une nouvelle loi électorale adoptée au cours d'une année d'élections générales ou l'année précédente ne prendrait effet qu'après les élections serait très utile pour prévenir la manipulation des textes afin d'attribuer un avantage indu au(x) parti(s) au pouvoir. Le présent régime électoral de la Hongrie, qui s'inspire quelque peu du modèle allemand, semble fonctionner de manière très satisfaisante. Il représente un bon compromis entre les exigences de la proportionnalité, d'une part, et la nécessité de pouvoir gouverner, de l'autre. Pour la Commission, le seuil national de 4 % doit être maintenu.

La proposition de disposition visant à tendre l'immunité parlementaire au droit de refuser de témoigner concernant des faits dont le député a été informé dans l'exercice de ses fonctions est une innovation positive. La même remarque s'applique à la proposition d'après laquelle le défaut d'exercice des fonctions parlementaires entraînerait une perte de salaire mais non la déchéance du mandat.

Le Parlement devrait garder le droit de se dissoudre. Il n'y a pas d'incompatibilité entre cette possibilité et un régime authentiquement parlementaire. La Commission partage aussi le point de vue d'après lequel il serait bon d'élargir quelque peu le droit pour le Président ou l'exécutif de dissoudre le Parlement. La solution proposée quant au mécanisme de dissolution paraît raisonnable. L'autre proposition tendant à ce que, dans l'éventualité d'une dissolution, le nouveau Parlement ne dure que jusqu'à la fin du mandat du Parlement dissous ne paraît pas très sensé. Enfin, la clause stipulant qu'il ne doit pas y avoir de dissolution quand l'état d'urgence est en vigueur est utile et raisonnable.

Il faut en outre reconnaître, avec les vues exprimées dans le Rapport, qu'une deuxième chambre n'est pas nécessaire dans le cas de la Hongrie. Toutefois, les

remarques suivantes peuvent s'avérer utiles lors du choix définitif: il peut y avoir, au-delà d'une structure fédérale ou d'une régionalisation très poussée, maintes raisons en faveur du pluricaméralisme. Le Conseil des Anciens, établi par la Constitution française de l'an III (1795) en est, parmi d'autres, un exemple. À l'inverse, il y aura toujours quelqu'un qui, comme l'abbé Siys, dira que si la deuxième chambre est d'accord avec la première elle est inutile (car l'entendre ne représente qu'une perte de temps) et si elle est en désaccord, elle est une nuisance (puisqu'elle peut conduire à rendre impossible même les meilleures décisions). Aujourd'hui, le caractère programmatique des constitutions et le rôle d'agent de la providence qui est dévolu à l'état contemporain exigent néanmoins que l'assemblée parlementaire, où les partis et les forces politiques sont représentés, soit non seulement double mais compte par une autre assemblée (ou un conseil) où puissent prendre place et faire entendre leur voix les intérêts de la société civile, ainsi que ceux de ses institutions. C'est le cas du Conseil Économique et Social dans la Constitution française actuelle, dont le rôle politique est indéniable; et de bien des corps semblables, admis dans un nombre croissant d'autres constitutions. Aux États-Unis, en 1946, on a même pensé créer une troisième chambre (Third House) du Congrès à cet effet. L'idée n'a pas eu de suite, mais sa place on a réglé les lobbies, qui sont par la suite devenus plus importants dans la conduite réelle de la politique américaine que les partis eux-mêmes. Cette expérience devrait être gardée en mémoire et la discussion portant sur l'opportunité d'une seconde chambre devrait être liée au fonctionnement du Conseil économique et social contenu au chapitre XVI du Rapport (voir page 20, paragraphe 14).

La Commission trouve tout à fait positive l'idée d'indiquer la hiérarchie des normes dans la Constitution.

La Commission estime de même que les pouvoirs du Parlement et de l'exécutif dans l'élaboration des lois devraient être mieux équilibrés. La solution proposée par le Rapport paraît tout à fait raisonnable. Il est tout à fait essentiel, d'autre part, de définir de manière spécifique, non seulement les compétences législatives propres du Parlement et du Gouvernement, mais aussi le droit inhérent du Parlement de légiférer dans des matières qui lui sont exclusivement réservées et celui dont il peut disposer pour autoriser le gouvernement à légiférer dans des domaines réservés normalement exclusivement au Parlement. Le respect de la hiérarchie des normes appelle, en outre de sa part, la délimitation également précise et stricte des compétences normatives accordées, à différents niveaux, aux organes souverains et aux organes purement administratifs (centraux et locaux).

L'introduction de décrets se substituant à un texte de loi dans les limites que prévoient les principes serait une innovation favorable au fonctionnement efficace du système. Ou encore, on pourrait envisager un mécanisme par lequel les décrets prendraient effet immédiatement dans les cas d'urgence, sous réserve bien entendu de rejet ou de modification du Parlement.

La Commission estime également que le Président ou les commissions parlementaires ne devraient pas avoir le droit de prendre l'initiative de textes. Elle partage aussi le point de vue d'après lequel l'élargissement de ce droit pour l'attribuer à d'autres organes peut s'avérer contraire aux fondements du régime parlementaire. Par ailleurs, l'introduction d'une initiative populaire dans la présentation de lois est conforme aux tendances modernes du droit constitutionnel.

S'agissant des droits de contribution de la minorité parlementaire au processus législatif, la Constitution peut indiquer que tous les groupes représentés au Parlement participent aux activités législatives de toutes catégories en proportion de leur pourcentage de sièges (commissions parlementaires et conseil de présidence, par exemple).

Les éléments essentiels des référendums devraient être régis par la Constitution selon les grandes lignes proposées dans les principes. L'institution du référendum est conforme à toutes les autres mesures visant l'établissement d'une participation plus grande et plus efficace de la société civile à l'exercice du pouvoir, dans la perspective des formes de démocratie semi-directe possibles dans les sociétés contemporaines. En tant que tel, l'exercice du référendum ne doit cependant pas être permis quand il est susceptible d'être utilisé comme instrument de déstabilisation du pouvoir constitué et, en particulier, l'encontre de chacun des pouvoirs établis qui en découlent. En d'autres termes, il ne doit pas être un substitut des mécanismes propres de l'exercice du pouvoir constituant, de la révision de la loi fondamentale, de l'exercice du pouvoir législatif, de l'appréciation de la responsabilité politique du gouvernement et en général des actes de contenu budgétaire, fiscal ou financier. Ce serait à le refus de l'autorité des pouvoirs établis, voire de l'État lui-même. En démocratie, d'autres voies doivent être prises et non pas celles, en particulier, que l'utilisation dramatique du référendum pourrait formellement permettre (ce titre, les prudentes limitations que la révision de 1989 a introduites dans l'article 118 de la Constitution portugaise de 1976 peuvent s'avérer fort utiles). Pour toutes ces raisons, la Commission estime que le rôle envisagé pour la Cour constitutionnelle est une garantie importante quant au maintien de la primauté de la Constitution. De même, le seuil de validité proposé devrait être conservé.

## 5. Le Président de la République

Le Président de la République devrait exercer une activité limitée du fait de son statut spécial dans la structure politique hongroise en vue de l'équilibre des pouvoirs. L'alternative selon laquelle il ne devrait pas être permis au Président d'accepter une rémunération en contrepartie de ses activités sous la protection de la loi relative à la propriété intellectuelle, devrait être acceptée.

## 6. Le Gouvernement et l'Administration publique.

Comme le Président de la République est cens représenter une branche particulière du pouvoir, avec une fonction d'équilibre, le Gouvernement et l'administration publique forment la branche de l'exécutif. Les dispositions relatives au Gouvernement visent essentiellement actualiser les dispositions correspondantes dans la Constitution en vigueur sur la base de l'expérience pratique. Il n'y a aucune raison de critiquer cette solution ou les motifs sur lesquels elle est fondée.

L'administration publique, d'autre part, n'est pas régie par l'actuelle Constitution. La proposition contenue dans le Rapport visant y inclure désormais les dispositions couvrant les organes et principes de l'administration publique les plus importants ainsi que les règles fondamentales du service public est pleinement justifiée.

### Formation du gouvernement

Du fait de la séparation des pouvoirs entre le Parlement et le Gouvernement et du fait que le Président joue un rôle d'équilibre et non pas un rôle de chef de l'exécutif, les procédures proposées pour la formation du Gouvernement sont, par la force des choses, assez compliquées. Le modèle choisi dans le Rapport (fondé sur une version remaniée des dispositions en vigueur, paraît recommandable.

Cependant, en ce qui concerne la présentation du programme du Gouvernement au Parlement, l'alternative consistant différer la présentation de ce programme jusqu'à ce que le nouveau Gouvernement ait tout fait subir un complément d'examen. En dépit de la position dominante de Premier ministre, laquelle permet, en soi, d'assurer en permanence la direction du pays, il serait utile de consacrer suffisamment de temps à l'élaboration du programme et de faire ensuite approuver celui-ci par l'ensemble du Gouvernement avant de le présenter au Parlement. Notamment dans le cas d'un Gouvernement de coalition, ce programme constitue la base de la coopération entre les partis de coalition au Gouvernement. Naturellement, le vote sur le programme peut - espérons-le, dans de rares cas - conduire un vote de défiance et, partant, un nouveau tour dans la formation du cabinet.

### Administration publique

Le Rapport reflète un choix bien équilibré de sujets concernant l'administration publique, qui seront traités dans la Constitution.

### Procédure administrative

On ne peut que recommander vivement d'inclure dans la Constitution des principes fondamentaux régissant la procédure administrative, ainsi que le propose le Rapport.

Cela tant, selon ce Rapport, l'un des principes consisterait minimiser les droits discrétionnaires des organes d'administration publique (page 74). Il convient de restituer ce principe dans le contexte de la proposition (pages 62 et suivantes) visant à abolir le droit général du Gouvernement, prévu par l'actuelle Constitution (article 40), à contrôler les actes des organes d'échelon inférieur et retirer tout organe la compétence d'agir sur quelque question d'administration publique que ce soit. L'ensemble de ces propositions peut être considéré comme la mise en pratique du principe consistant à gouverner par les lois, non par les hommes de telle sorte que l'administration publique soit confiée à des organes indépendants chargés essentiellement d'appliquer les principes du droit des situations concrètes.

Il pourrait être utile de s'appesantir sur les avantages et les inconvénients des propositions précédentes par rapport à l'idée de l'administration par objectifs, où les buts de l'action administrative sont définis dans le droit alors que les moyens d'atteindre ces buts sont plus ou moins ouverts à l'appréciation de l'administration et même les objectifs peuvent trouver leur expression dans des normes souples. Les décisions administratives prises selon ce système sont tout fait susceptibles d'un examen juridictionnel: la décision est-elle un moyen de réaliser les objectifs fixés par la loi? A-t-on pris cette décision en poursuivant en fait un autre objectif (détournement de pouvoir), etc.? Et même si ce système n'implique pas que le Gouvernement ou une autre autorité supérieure ait le pouvoir de contrôler l'activité des organes d'échelon inférieur ou même d'empêcher tout organe d'agir, il serait néanmoins possible de conserver un tel pouvoir pour en user, par exemple lorsque l'organe supérieur a une autre opinion quant au moyen le plus judicieux d'atteindre les objectifs fixés. Mais la Commission reconnaît volontiers qu'un tel pouvoir ne saurait être exercé par l'organe d'autorités autonomes (page 63).

Il est important d'inclure parmi les principes de l'administration publique la possibilité d'un examen juridictionnel. Cela dit, ce principe trouve dans le Rapport une expression très extensive, qui permet tout citoyen de contester une décision administrative s'il l'estime contraire la loi (page 74). Il est indispensable que chacun ait la faculté de contester une décision au motif qu'elle viole ses droits; quant savoir si une personne qui ne serait pas directement touchée par une décision devrait pouvoir la contester (*actio popularis*, etc.), cela pourrait bien dépendre d'une législation de droit commun.

## Le service public

C'est une bonne solution que celle d'ancrer dans la Constitution uniquement les règles les plus fondamentales applicables au service public. Le choix des principes incorporer dans le texte paraît aussi correct. S'agissant du contenu des différents principes, ce serait peut-être une règle trop stricte que d'exiger un avis de vacance de poste dans chaque cas, sans tenir compte de la nature du poste pourvoir. Et on peut se demander si tous les autres principes résisteront la difficile preuve des réalités de la vie.

## 7. Les forces armées

Les forces armées, les gardes-frontières, la police et les services de sécurité de l'État sont régis par le même chapitre de la nouvelle Constitution. La Commission ne peut contester le bien-fond de cette solution.

## Majorités qualifiées

Il est prévu que des règles plus détaillées concernant ces branches de l'appareil d'État figureront dans les lois adoptées par le Parlement à une majorité qualifiée (pages 78 et suivantes). C'est le prolongement du système de lois organiques propre à l'actuelle Constitution, qui exige des majorités qualifiées dans de très nombreux cas. Le Rapport propose une réduction substantielle du nombre de lois dont l'adoption exige une majorité qualifiée (pages 5 et 33); mais on peut se demander s'il ne faudrait pas le réduire davantage encore. Une loi organique, une fois adoptée à la majorité qualifiée, apporte un bon soutien et une certaine sécurité aux branches en question, mais ce système risque aussi de freiner le développement dont le pays a tant besoin.

## Limites la conscription militaire

Selon le Rapport, la conscription pour le service militaire armé et non armé serait limitée aux citoyens hongrois de sexe masculin résidant en Hongrie. Il est permis de se demander s'il est judicieux de limiter la conscription déjà dans la Constitution, sur la base du sexe et de la résidence. Ne vaudrait-il pas mieux que ces restrictions figurent dans la loi (organique) sur les forces armées (qui, de toutes façons, en comporterait d'autres, fondées sur l'âge, etc.) et que la Constitution n'interdise pas l'extension, par voie d'amendement législatif, de la conscription aux femmes et aux citoyens résidant à l'étranger?

## 8. Les situations d'urgence

Les principes directeurs du Rapport consacrent une partie entière (chapitre X) aux situations exceptionnelles. Conformément à la tendance de beaucoup de Constitutions modernes, ils adoptent une approche graduelle et distinguent quatre types de situations exceptionnelles (état de défense, d'urgence, de catastrophe et d'urgence économique) selon la nature de la menace et sa gravité. Il semble que les principes n'envisagent pas d'état de siège ou de loi martiale.

Les principes définissent un certain nombre de garanties constitutionnelles, résumées ci-après dont on peut supposer qu'elles couvrent toutes les situations d'exception, y compris la plus sérieuse (état de défense).

a. L'observation des règles normales doit être proportionnelle à la gravité de la menace (principe de proportionnalité).

b. La loi régissant les situations d'exception est adoptée à la majorité qualifiée (en d'autres termes, il doit s'agir d'une loi organique). De même, la résolution parlementaire déclarant l'état de défense armé ou l'état d'urgence appelle une majorité des deux tiers. Il n'est pas clairement indiqué si cette majorité est requise seulement pour la déclaration de l'état de défense armé (en cas de menace venant de l'étranger), ou également dans les situations d'urgence résultant de menaces internes pour l'ordre constitutionnel et public. En tout état de cause, s'il est souhaitable que la réaction des risques si graves se fonde sur un consensus aussi large que possible, on peut craindre que la condition relative à une majorité des deux tiers gêne ou retarde la prise de décision précisément un moment où la rapidité d'action est indispensable. Il n'est pas précis non plus si le Parlement adopte de telles résolutions de sa propre initiative ou sur proposition du

Gouvernement ou du Président.

c. L'application de la Constitution ne peut être suspendue et il n'est pas possible non plus de limiter le fonctionnement de la Cour constitutionnelle. Cette disposition signifie-t-elle que les décrets d'urgence ne peuvent contenir de clauses enfreignant la Constitution ou ne peuvent suspendre aucune des garanties de cette dernière? Dans l'affirmative, le Gouvernement risque de ne pas avoir suffisamment de pouvoirs pour faire face à l'urgence. Il paraîtrait plus raisonnable soit d'indiquer dans la Constitution quels droits et garanties constitutionnels peuvent être limités ou suspendus en cas d'urgence, soit de définir un noyau de droits constitutionnels ne pas limiter ou suspendre en cas d'urgence (parallèlement l'article 15 de la Convention européenne des Droits de l'Homme), ce qui impliquerait que les autres peuvent faire l'objet de restrictions ou d'une suspension, en respectant évidemment le principe de la proportionnalité.

d. Lorsqu'il y a état d'urgence, le Parlement ne peut se dissoudre, ni être dissous par l'exécutif.

Bien que ces garanties en vue de maintenir la primauté de la Constitution et le fonctionnement de l'État démocratique soient tout fait dignes d'éloges, il serait utile d'indiquer explicitement que les décrets d'urgence et autres actes des autorités d'urgence restent soumis au contrôle judiciaire. En outre, bien que les principes indiquent que le Parlement est habilité à déclarer l'état de défense ou l'état d'urgence et y mettre fin, la Constitution devrait stipuler un processus de contrôle parlementaire intervalles réguliers (tous les deux ou trois mois), qui permettrait au Parlement de décider de prolonger l'état d'urgence ou d'y mettre fin.

Le régime d'urgence implique parfois des changements dans la répartition des pouvoirs entre organes de l'État ou dans les compétences de ces organes. La présente Constitution de la Hongrie en donne un exemple typique, qui est maintenu, avec certaines modifications, dans les principes directeurs. Le système comprend le transfert des pouvoirs du Parlement, du Gouvernement et du Président de la République à la commission de défense. Cette commission est composée du président du Parlement, du Premier ministre, des chefs des groupes parlementaires, des ministres de l'Intérieur, de la Défense et des Finances, du ministre chargé des services de renseignement et du commandant des forces armées, sous la présidence du Président de la République. On obtient de cette manière une concentration effective du pouvoir pour faire face à la crise, ainsi qu'une sorte de Gouvernement d'unité nationale formé dans le respect de la Constitution. Un Gouvernement d'unité nationale pourrait bien être le mieux adapté aux périodes de crise grave, condition qu'il n'y ait pas de divergences profondes entre partis politiques sur les questions relatives à la politique de défense. Les principes directeurs envisagent deux changements relativement mineurs concernant la commission de défense. Le premier serait d'en limiter la composition; le second consisterait à faire fonctionner la commission en temps de paix également, sans qu'elle ait alors des pouvoirs de décision. Les deux propositions sont tout fait raisonnables.

## 9. Finances publiques

Les finances publiques jouent de nos jours un rôle essentiel au niveau de l'action des Gouvernements des États modernes. L'État est de par le volume de ses ressources financières souvent l'un des principaux acteurs économiques. Ses actions (programmes de grands travaux, interventions au niveau de la politique sociale, de défense nationale, ...) ont une influence très importante sur la situation économique d'un pays.

Il importe dès lors que des règles claires et précises puissent assurer une gestion saine des finances publiques. Ces règles doivent elles-mêmes s'appliquer avec une certaine rigidité afin qu'elles puissent s'imposer et orienter une gestion nationale des deniers publics plus ou moins long terme.

Dans ce sens il est important de fixer dans la loi fondamentale d'un État les règles de base qui gouvernent la gestion des finances publiques.

### Les ressources de l'État

Au niveau des ressources financières il est essentiel que la Constitution précise que les impôts, taxes, emprunts ne sauraient être prélevés qu'en vertu d'une loi, c'est-à-dire d'une autorisation de la part du pouvoir législatif. Une telle précision est indispensable pour assurer au Parlement un contrôle politique adéquat de l'action du Gouvernement.

Il est de même indiqué d'inscrire dans la Constitution la base légale des impôts et taxes qui sont prélevés par les collectivités infranationales et de déterminer que des organes de ces collectivités peuvent éventuellement établir ces impôts.

Quant aux différentes personnes qui sont soumises à l'impôt, il est prudent d'abandonner ces précisions des lois ordinaires et de retenir dans la Constitution

uniquement le principe du paiement obligatoire de l'impôt.

Les développements consacrés la section "the revenues of State finances" et qui reprennent les principes de base de la plupart des Constitutions modernes n'appellent donc pas de commentaires particuliers sous la réserve de ce qu'il est important de préciser qu'en dehors des impôts, taxes et autres ressources aucun emprunt technique ne saurait être mis sans l'autorisation du pouvoir législatif.

#### La gestion des deniers publics

Les principes fondamentaux de toute gestion de fonds publics sont celui de la transparence et celui du contrôle parlementaire. Il est dès lors indispensable que toute dépense charge de l'Etat fasse au préalable l'objet d'une autorisation de la part du Parlement. Cette exigence est assurée par le vote annuel du budget. Les principes fondamentaux qui gouvernent l'établissement et l'exécution du budget (annualité, universalité, unité, spécialité et non-affectation des ressources) doivent être inscrits dans la Constitution. Il est vrai qu'au niveau de la plupart des Etats se manifeste une certaine tendance à la débudgétisation consistant à ne plus inscrire toutes les dépenses techniques dans le budget. Le volume et la complexité des transactions sont les arguments les plus souvent avancés pour justifier ce phénomène. Les facilités que peuvent certes procurer la débudgétisation ne sauraient toutefois la légitimer. Des fonds de plus en plus importants peuvent ainsi être dépensés par le Gouvernement sans un réel contrôle parlementaire. Il est dans ce sens recommandé de bien préciser dans la Constitution que conformément au principe de l'universalité budgétaire toutes les recettes et toutes les dépenses de l'Etat doivent être portées au budget. Quant au principe des douzièmes provisoires tel qu'il a été voté dans le Rapport, il n'est pas inutile de le faire inscrire dans la Constitution. Il serait par ailleurs opportun de préciser dans la Constitution que les transferts de crédits entre différents postes budgétaires ne sauraient s'effectuer qu'en vertu d'une loi. A défaut, le Parlement n'aurait plus de contrôle sur l'exécution du budget une fois celui-ci voté.

Afin d'assurer le fonctionnement de ses services, l'Etat doit lui-même avoir recours aux entreprises du secteur privé. Dans la mesure où des deniers publics sont en jeu, l'approvisionnement de l'Etat en biens et services doit pouvoir s'effectuer dans des conditions de transparence, de libre concurrence et aux meilleures conditions du marché. Il est recommandé d'inscrire dans la Constitution le principe que les marchés publics passés par l'Etat et les collectivités locales (déterminer) doivent faire l'objet de conditions spéciales (soumissions publiques) qui sont déterminées par le législateur. En ce qui concerne l'approbation des comptes de l'Etat par le Parlement, ce principe se trouve inscrit dans la plupart des Constitutions modernes.

#### La Cour des comptes

Le statut, la composition et la mission de la Cour des comptes tels que définis dans le Rapport sont comparables à ceux des institutions de contrôle dans les démocraties modernes. La Cour des comptes a la fonction principale de veiller à l'exécution correcte du budget de l'Etat. De par son rapport annuel la Cour permet au Parlement d'exercer son contrôle politique sur le Gouvernement. Il est important de mettre suffisamment en évidence la fonction consultative de la Cour des comptes. Celle-ci devrait pouvoir donner au Parlement des avis chaque fois que ce dernier le juge utile. Ceci pourrait concerner tant l'exécution du budget que son élaboration. Il est également indiqué d'inscrire dans la Constitution que les comptes généraux de l'Etat doivent être accompagnés de l'avis de la Cour des comptes. Quant au statut d'indépendance de la Cour il paraît suffisamment assuré par la procédure de nomination des membres ainsi que le financement des dépenses de fonctionnement de la Cour qui dispose de cet effet d'un budget propre.

#### Les garanties de la propriété publique

La propriété publique doit être entourée d'un certain nombre de garanties qui en régissent les transferts.

Encore faudra-t-il déterminer par rapport quels biens du domaine de l'Etat ces garanties devront s'appliquer. Ces garanties devraient avant tout jouer pour les aliénations des biens immeubles affectés à l'usage direct du public (routes, ponts, fleuves). Tant que ces biens seront affectés à l'usage direct du public ils devront rester inaliénables. La désaffectation de ces biens au domaine public ne saurait avoir lieu qu'en vertu d'une loi.

Quant aux autres biens immobiliers appartenant à l'Etat mais ne faisant pas partie du domaine public (forêts domaniales, terrains miniers, meubles affectés à l'usage des services publics) les aliénations devraient pouvoir s'opérer selon les règles du droit commun. Cette règle devrait toutefois recevoir exception pour les acquisitions et aliénations d'une certaine valeur qui ne sauraient être autorisées qu'en vertu d'une loi.

Il serait dès lors indiqué que la Constitution prévoit que les acquisitions et aliénations immobilières du domaine de l'Etat ainsi que les engagements financiers importants de l'Etat ne sauraient avoir lieu qu'en vertu d'une autorisation législative préalable.

#### La Banque Nationale hongroise

Elle joue le rôle d'une banque centrale. Elle a ainsi une mission importante au niveau économique et financier. Il lui faut pour cela des garanties d'indépendance tant au niveau du recrutement de ses dirigeants qu'au niveau du fonctionnement de ses organes.

#### 10. L'Administration de la justice

D'après le Rapport: "Il est nécessaire d'insister sur le principe fondamental selon lequel la justice est en Hongrie du ressort des tribunaux, principe qui découle de celui de la séparation des pouvoirs de l'Etat". Enfin, en droit civil, "des jugements peuvent être délivrés par des tribunaux arbitraux non-tatés, mais les tribunaux de l'Etat devraient, si la demande leur est faite, exercer un contrôle sur leurs décisions". Cette disposition est d'un grand intérêt, tant d'un point de vue théorique que pratique. De fait, d'autres mécanismes de solution des litiges tendent à apparaître dans de nombreux Etats européens. Le rapport entre les juridictions ordinaires et ces nouvelles institutions doit de toute évidence être examiné, voire réglementé. La Constitution ne représente peut-être pas le lieu approprié pour aller au-delà de la simple mention de l'existence du problème en tant que tel.

On peut s'interroger sur l'opportunité de laisser la Constitution le soin de définir les domaines de compétence respectifs des différentes juridictions. Les divergences entre les rédacteurs de ce document se limitent probablement à une question de niveau de détail. Seul le cadre général d'organisation du système juridictionnel mérite de figurer dans la Constitution. C'est dans l'avenir qu'il faut rechercher la justification de cette solution puisqu'il est inévitable que des modifications soient un jour ou l'autre apportées au système juridictionnel.

La structuration - ou restructuration - du système juridictionnel est déjà l'ordre du jour en Hongrie. Le Rapport met ici le doigt sur une question déterminante dans les discussions actuelles: doit-on pencher pour un système unique ou pour un système diversifié composé de juridictions spécialisées? Les pays d'Europe (et d'ailleurs) ont adopté des modèles très divers d'organisation du système juridictionnel, et chaque Etat aura dans son domaine une expérience bien particulière. On ne peut correctement répondre à ces questions sans s'être d'abord familiarisé avec les conditions sociopolitiques (y compris la structure et la composition des professions juridiques) dans la société hongroise d'aujourd'hui et de demain.

L'indépendance des magistrats et des tribunaux est juste titre soulignée. L'intention de transférer les compétences qui sont celles du ministre de la Justice dans ce domaine à une nouvelle institution, le Conseil national de la magistrature, semble intéressante. L'importance pratique d'un tel organe dépendra probablement du détail de son organisation qui reste encore à définir (concernant notamment la composition et le fonctionnement du conseil en question).

La liberté individuelle des juges est un sujet constant de discussion. Le Rapport définit, semble-t-il, des normes très strictes lorsqu'il prévoit que les juges (...) ne peuvent avoir des activités politiques, ne peuvent être membres d'aucun parti, (...). Compte tenu de l'expérience passée, il est facile de comprendre le souci que traduit une telle disposition. Il devrait être ajouté simplement que, dans un certain nombre d'autres pays européens, la vie privée des juges ne connaît pas de telles restrictions.

Il y a lieu de se demander jusqu'à quel point le détail des procédures civiles et pénales doit figurer dans la Constitution. Par ailleurs, on n'aura pas tort de soutenir que les normes énoncées aux points 3.a-e au Chapitre XII du Rapport (Constitutionnalité des lois contrôlées par la Cour constitutionnelle; principe de l'audience des deux parties -audiatur et altera pars-; principe de la publicité des procédures devant la Cour; principe de la preuve libre et de l'évaluation libre de la preuve; obligation de motivation des décisions des juridictions) revêtent une nature si essentielle et si générale qu'elles méritent bien d'être prises dans des dispositions constitutionnelles plutôt que législatives.

#### 11. Le Ministre public

Le principe essentiel auquel devrait obéir l'institution du ministre public dans un Etat est son indépendance absolue; un tel principe l'emporte sur toute considération, administrative ou autre. Ce n'est que lorsque cette indépendance est garantie et protégée par la loi que les citoyens peuvent prouver pour une telle institution cette confiance qui est essentielle à une société saine.

L'indépendance du ministre public pourrait certes être affirmée par une loi du Parlement, mais elle pourrait tout aussi facilement être supprimée par une nouvelle loi. Il est, par conséquent, préférable que ce soit la Constitution qui garantisse et protège cette indépendance.

Il ne serait pas absolument nécessaire de faire figurer dans la Constitution le détail des dispositions concernant le fonctionnement du ministre public. Il suffirait que soient nonces:

- la garantie de l'indépendance du Procureur général de la République dans l'exercice de ses fonctions;
- la méthode retenue pour sa nomination;
- la méthode retenue pour son éventuelle destitution.

Pourraient également figurer dans la Constitution des dispositions interdisant au Procureur général de la République d'appartenir au Gouvernement ou au Parlement ou d'occuper toute autre charge éminente, sa rémunération en tant que Procureur général ne pouvant être réduite durant son mandat. Des aspects moins importants peuvent être traités dans le cadre de lois adoptées par le Parlement, fixant par exemple la durée du mandat, l'âge de la retraite, les niveaux de rémunération et de pension du Procureur général, l'organisation des services du ministre public et les conditions de recrutement de son personnel. Afin de garantir la confiance du public dans l'indépendance du système vis-à-vis du Gouvernement, il serait en effet préférable de recourir aux lois plutôt que d'agir par voie de règlement ou de décret du Gouvernement. La durée du mandat de Procureur général ne devrait pas concider avec celle du Gouvernement, tant donné que cela pourrait laisser supposer, dans l'esprit du public, l'existence d'une allégeance politique.

Il importe que la méthode de sélection du Procureur général soit telle que cette fonction bénéficie de la confiance du public et du respect des autres membres du système judiciaire et des professions juridiques. Il s'agit donc de faire intervenir dans ce processus de sélection une composante non politique, celle de spécialistes. Il est toutefois compréhensible qu'un Gouvernement souhaite exercer un certain contrôle sur cette nomination, compte tenu de l'importance de l'accusation pour le bon fonctionnement et l'efficacité de l'Etat, et qu'il soit peu désireux d'accorder un autre organe, quelque distingué qu'il soit, carte blanche dans le processus de sélection. C'est pourquoi, il est proposé d'envisager la création d'une commission de nomination composée de personnes jouissant la fois du respect du public et de la confiance du Gouvernement. Il pourrait s'agir des titulaires de certaines ou de l'ensemble des fonctions suivantes:

- les présidents de tous les tribunaux ou, éventuellement, des juridictions supérieures;
- le Procureur général de la République;
- le président de la faculté d'avocats;
- le chef des services administratifs de la magistrature;
- le secrétaire du Gouvernement;
- les doyens des facultés de droit.

Un appel public candidatures serait publié, précisant les qualifications requises pour accéder au poste de Procureur général. Il est proposé que ces qualifications soient au moins égales à celles exigées pour la nomination de hautes fonctions judiciaires. La commission examinerait les candidatures et soumettrait au Gouvernement (ou au Parlement si telle était la solution retenue) un maximum, par exemple, de trois noms. Le Gouvernement (ou, le cas échéant, le Parlement) pourrait librement choisir parmi ces noms. Afin de souligner encore l'importance des fonctions du Procureur général, sa nomination par le Gouvernement (ou, le cas échéant, le Parlement) pourrait être décidée par le Président de la République, tant bien entendu que celui-ci n'aurait nullement le pouvoir de rejeter cette nomination. Une variante possible de cette procédure consisterait à faire approuver par le Parlement le choix du Gouvernement avant que celui-ci ne soit soumis au Président de la République. Tous les points évoqués au paragraphe précédent ne doivent pas forcément figurer dans la Constitution, qui pourrait se contenter de prévoir que le Procureur général de la République est nommé par le Président de la République sur proposition du [Gouvernement] [avec l'approbation du Parlement] [Parlement]. Les autres aspects seraient précisés par une loi du Parlement.

Un autre facteur important pour l'indépendance du Procureur général consiste à le protéger contre toute révocation arbitraire ou fondée sur des motifs politiques.

En effet, si le Gouvernement avait la faculté de rvoquer comme bon lui semble le procureur, celui-ci ne pourrait s'acquitter de ses fonctions avec toute l'indpendance voulue. Par ailleurs, donner au Parlement la possibilit d'intervenir dans une telle dcision de rvocation pourrait ds lors attirer cette fonction dans l'orbite des menes partisans, ce qui n'est pas souhaitable. La Constitution doit prciser les motifs de rvocation possibles comme, par exemple, la faute grave caractrise ou l'incapacit. Une commission dont les membres jouiraient de la confiance du public serait charge d'enquter sur toute allgation d'inconduite ou d'incapacit et, si ces allgations se rvlaient fondes, de recommander la rvocation de l'intress si elle estimait celle-ci justifie. La composition de cette commission pourrait tre la mme que celle de la commission vise au paragraphe 5 ci-dessus, ou encore rassembler les membres restants du Conseil national de la magistrature. Elle pourrait encore tre constitue par trois juges nomms par les prsidents de leurs tribunaux respectifs. Il conviendrait que la Cour constitutionnelle n'intervienne pas dans cette procudre d'enqute et de rvocation, tant donn qu'il se pourrait fort bien qu'une telle affaire, quelle qu'en soit l'issue, fasse par la suite l'objet d'un recours devant cette juridiction. Quel que soit l'organe retenu pour mener bien cette procudre, il serait sans doute prfrable qu'il se compose de membres de droit plutt que de membres dsigns pour l'occasion, et ce afin d'viter que d'aucun laissent entendre que ces membres ont t choisis dans un but particulier. Une autre solution (qui semble toutefois moins souhaitable) consisterait limiter les prrogatives de cette commission l'tablissement des faits, laissant le soin au Gouvernement [ou au Parlement] de dcider si les faits en question traduisent une faute grave et mritent la rvocation. Que l'enqute de cette commission soit publique ou non, son rapport serait publi. Il serait sans doute souhaitable que tout citoyen ait la possibilit de saisir directement cette commission; toutefois, afin de se prmunir contre toute plainte abusive ou vexatoire, la commission devrait avoir la possibilit d'acter ces plaintes sans enqute ni rapport. Toutes les dispositions proposes pourraient figurer dans une loi du Parlement, l'exception de la facult de rvocation (Le Prsident de la Rpublique, la demande du Gouvernement [Parlement]...), qui devrait tre prcise dans la Constitution.

Les observations prcdentes reposent sur l'hypothse selon laquelle, dans le systme de ministre public tel qu'il est envisag par la nouvelle Constitution, le Procureur gnral de la Rpublique sera responsable de toutes les poursuites engages la suite de dlits commis sur le territoire hongrois, et qu'il lui reviendra ainsi de dsigner des avocats qui, salaris, constitueront le parquet au niveau rgional et appartiendront son personnel. L'tendue de leur autonomie dans les affaires dont ils auront connatre dpendra du Procureur gnral, mais, s'ils sont juridiquement responsables devant lui, alors ils partageront galemment son indpendance. Si, en revanche, la nouvelle Constitution prvoit des procureurs rgionaux qui ne sont pas juridiquement responsables devant le Procureur gnral de la Rpublique mais disposent, dans leur rgion, de l'autonomie en matire d'exercice du ministre public, alors leur indpendance devra elle aussi bnfcier d'une protection particulire.

En ce qui concerne les deux grands modles dcrits au Rapport, on pourrait penser que la mission du Procureur gnral et des procureurs devrait se limiter assurer les fonctions de l'accusation en matire pnale, et ce par l'intermdiaire des juridictions criminelles, sans s'tendre la protection de l'intrt gnral dans des affaires civiles ou des litiges administratifs. Ces fonctions sembleraient mieux convenir d'autres organes tels que le commissaire Parlementaire des droits des citoyens.

Il ne semble pas ncessaire de faire figurer dans la Constitution trop de dtails concernant l'organisation du systme; une loi ordinaire du Parlement devrait suffire cet gard et serait plus souple. S'il revient la Constitution d'assurer l'indpendance du systme ainsi que celle du Procureur gnral, il y aura lieu d'assurer galemment un quilibre entre, d'une part, la protection des procureurs de rang infrieur contre toute immixtion du Gouvernement, du Parlement, de la police ou de l'opinion publique et, d'autre part, l'autorit et la responsabilit du Procureur gnral en tant qu'il doit veiller ce que ses procureurs s'acquittent correctement de leurs fonctions.

L'indpendance du Procureur gnral de la Rpublique et du ministre public n'empche pas qu'un rapport annuel puisse tre prsent au Parlement, dcrivant en termes gnraux la tche accomplie, sans qu'il soit fait rfrence des affaires individuelles. Cette indpendance du Procureur gnral signifie toutefois que sa dcision d'entamer ou non des poursuites n'est pas susceptible d'appel et ne peut tre remise en question ni par le pouvoir excutif, ni par le pouvoir lgislatif. La possibilit pour les tribunaux de contester une telle dcision devra tre examine en temps utile par la Cour constitutionnelle; celle-ci pourra par exemple tre d'avis qu'il ne lui revient pas de se prononcer elle-mme sur le fond de la dcision du procureur, mais d'intervenir si le plaignant peut montrer que la dcision est entache de mauvaise foi.

## 12. Pouvoirs locaux

Un point de dpart judiciaire pourrait tre une comparaison entre le document de travail prliminaire et la Constitution en vigueur ce que le rapport appelle la Constitution effective. Selon la nouvelle proposition, il conviendrait de conserver toute une srie de principes, noncs dans la Constitution actuellement en vigueur:

- La division du territoire en villages, villes, capitale et arrondissements de la capitale. Les comts ne sont pas explicitement numrs, mais simplement mentionns au paragraphe 1 de l'article XIV, et - en tout cas - mriteraient des dispositions dtailles sur leur rle dans le systme d'administration locale autonome;
- les communauts d'lecteurs sont investies des pouvoirs de l'administration locale (gestion indpendante et dmocratique des affaires publiques locales);

- l'égalité des pouvoirs est garantie. Ceux-ci devraient porter sur l'administration de la municipalité, qu'il convient de séparer de l'administration publique;
- la liste des droits fondamentaux des municipalités;
- les maires sont aussi autorisés à exercer des fonctions d'administration locale et peuvent être chargés de tâches administratives publiques;
- les municipalités ont des pouvoirs normatifs leur permettant d'édicter des arrêtés municipaux, lesquels ne seront pas en contradiction avec les règlements juridiques de haut niveau;
- le Parlement est investi du pouvoir de dissoudre les organes représentatifs des municipalités.

Quelques nouvelles dispositions devraient être ajoutées à celles de la Constitution effective que la proposition vise à maintenir en vigueur.

C'est le cas des règles concernant les principes des élections locales: non seulement les membres des organes représentatifs mais aussi les maires sont directement élus par le peuple pour une durée de quatre ans. Néanmoins, le Rapport ne traite pas du système électoral, la décision étant laissée à la législation sur l'élection des organes directeurs des municipalités. C'est un choix judicieux qui laisse au législateur une marge de liberté pour façonner le mode de fonctionnement du dispositif électoral, lequel peut avoir un impact important sur le système des partis politiques.

On a accordé une place plus importante aux dispositions concernant les référendums locaux compte tenu de la nécessité de garantir la position des minorités par rapport aux majorités. L'organe des représentants doit organiser un référendum si on lui soumet une proposition signée par 10 % des électeurs.

La partie de la Constitution qui concerne les pouvoirs locaux nécessite une formulation équilibrée entre les raisons de la garantie constitutionnelle qui suggèrent l'adoption de certaines règles dans une Constitution rigide, les exigences d'uniformité nécessitant l'approbation des règles parlementaires d'application en la matière, et les droits des autorités locales à un certain degré d'autonomie organisationnelle. Par exemple, des dispositions constitutionnelles détaillées sont proposées pour l'organisation interne des municipalités (le rôle du commissaire principal, des cabinets de l'exécutif et du système de commissions), et l'adjonction de dispositions réglementaires à ces dispositions constitutionnelles pourrait limiter la liberté de choix des municipalités. La législation sur l'organisation des municipalités devrait en ramener le contenu au rang de principes et éviter des dispositions trop détaillées (en collant au modèle de ce qu'il est convenu d'appeler la loi-cadre).

Il convient, par ailleurs, d'élaborer des dispositions sur les fonctions des autorités locales; compte tenu de la tâche de protection des droits de celles-ci, confie la Cour constitutionnelle: aussi serait-il souhaitable de donner à la Cour des critères de jugements clairs et sans équivoque en ce qui concerne la distinction entre les fonctions impératives et les fonctions lectives, la création d'associations forcées de municipalités et, en cas d'exigences particulières, le transfert de fonctions locales des municipalités à l'administration publique. Si la Cour constitutionnelle est un juge, elle ne peut statuer librement sur la question, mais doit le faire sur la base de dispositions constitutionnelles antérieures. De même, les dispositions concernant la dissolution des organes représentatifs doivent offrir à la Cour constitutionnelle suffisamment d'éléments d'appréciation.

L'article 44.A, 1.d de la Constitution effective confie l'organe représentatif local la tâche de déterminer sous réserve des lois les catégories et barèmes des impôts locaux.

La Constitution allemande peut être une source de suggestions utiles sur la mise en œuvre du principe d'équilibre régional, encore que, selon la Constitution hongroise, on ne procède pas par ordonnance fédérale vis-à-vis de l'administration locale. La Constitution doit définir des règles en la matière, y compris en rapport avec les nouvelles communications concernant les relations entre les recettes des municipalités et les fonctions que ces dernières doivent assumer.

Compte tenu de ces développements, le modèle envisagé à la fin du chapitre consacré aux autorités locales présente des avantages: peut-être les suggestions détaillées proposées sur les informations mutuelles, les propositions et les initiatives devraient-elles être complètes par une nonciation précise du principe de coopération loyale entre l'administration publique et les municipalités.

Les propositions nouvellement présentes sur les biens et les entreprises des municipalités et sur la légalité et les contrôles financiers des activités des organes directeurs des municipalités méritent aussi qu'on y adhère pleinement.

### 13. Sociétés publiques

La solution retenue de fixer le statut et la nature des sociétés publiques dans la Constitution est justifiée. Ces entités jouent un rôle non négligeable au sein de l'organisation constitutionnelle d'un État; les principales orientations de leur fonctionnement et de leurs activités doivent dès lors être inscrites dans la loi fondamentale. Les dispositions régissant le fonctionnement en détail de chaque société publique sont spécifiées dans les lois ordinaires.

Il importe finalement de préciser dans la Constitution qui revient le contrôle financier de ces sociétés publiques. Une option possible est de confier ce rôle à la Cour des comptes. Il peut pareillement être envisagé de réserver ce contrôle à une entreprise d'audit indépendante du secteur privé et de faire entrainer ce rapport d'audit par le Parlement.

### 14. Conseil économique et social

Cette institution se retrouve dans la plupart des États modernes. Le Conseil économique et social a une mission essentiellement consultative. L'avis du Conseil économique et social devrait être requis chaque fois que le Gouvernement entend prendre par voie législative des mesures de portée générale visant l'ensemble de l'économie nationale ou les domaines intéressant plusieurs groupes professionnels. L'avis doit de par la composition du Conseil économique et social avoir une autorité morale mais ne saurait lier le Parlement sous peine de bloquer l'action législative. Il n'est pas exclu qu'en dehors du Conseil économique et social puissent fonctionner des chambres professionnelles composées de représentants des principaux secteurs économiques (commerce, artisanat, ouvriers, emplois privés, emplois publics, agriculture). Ces chambres professionnelles peuvent orienter l'action législative en mettant des avis qui ne lient pas mais en mettant en exergue pour chaque projet de loi les intérêts corporatifs en jeu. Le Conseil économique et social aurait de cette façon une mission plus générale concernant plusieurs domaines de l'économie et concernant le domaine d'activité de plusieurs groupes professionnels. Les chambres professionnelles auraient leur tour une mission consultative plus spécialement axée sur le domaine propre chacune d'elles.

La composition et l'organisation du Conseil économique et social devraient être réglées par la loi. Les modalités de fonctionnement du Conseil pourraient même faire l'objet d'un règlement d'ordre intérieur approuvé par une assemblée plénière du Conseil.

### 15. La Cour constitutionnelle

Il serait plus exact de dire que la Cour constitutionnelle examine la constitutionnalité (et non pas la légalité) des lois, décrets, etc.

La procédure prévue ici est contraire aux engagements internationaux que pourrait assumer la Hongrie. Encore une fois, l'examen de la conformité entre un traité international et la Constitution devrait intervenir avant la ratification. Toutefois, si une contradiction est constatée entre la Constitution et un traité international déjà en vigueur, la Cour constitutionnelle ne doit en aucune façon se voir reconnaître le pouvoir de suspendre l'exécution du traité sur le territoire de la Hongrie. Le traité pourrait la limite être dénoncé, mais par le Gouvernement. L'affirmation selon laquelle un traité peut être inconstitutionnel est d'ailleurs une aberration, dès lors que c'est la Constitution qui doit être conforme au droit international et non l'inverse. Ce n'est donc pas le traité qui peut être inconstitutionnel, mais la Constitution qui peut être "inconstitutionnelle".

Le pouvoir qui est ici confié à la Cour constitutionnelle est donc manifestement contraire au principe "pacta sunt servanda". On ne peut en effet pas suspendre temporairement et de manière unilatérale un traité en vigueur. En cas de contradiction constatée entre un traité déjà en vigueur et la Constitution, c'est cette dernière qui doit, le cas échéant, être modifiée pour qu'elle devienne conforme au traité. Une renégociation de ce dernier est bien sûr toujours possible, mais, pendant ce temps, il demeure en vigueur. La règle de la Convention de Vienne sur le droit des traités laquelle il est fait allusion à la page 124 du Rapport vaut en effet pour l'ensemble du droit interne, y compris le droit constitutionnel, contrairement à ce que semblent croire les auteurs du Rapport.

Le Rapport distingue entre le contrôle concentré et le contrôle diffus. Il est difficile de dire lequel de ces deux systèmes est le meilleur. Le choix entre les deux est finalement un choix politique.

Le Rapport est muet sur la durée du mandat des juges et, surtout, sur le caractère renouvelable ou non de ce mandat. Pour assurer une parfaite

indépendance des juges l'égard des organes qui les lisent, il serait préférable que leur mandat - quitte ce qu'il soit relativement long - ne soit pas renouvelable. C'est d'ailleurs cette solution qu'ont adoptée plusieurs États (Italie, Allemagne, etc.).

#### 16. Les commissaires Parlementaires pour les droits du citoyen

Le texte des principes directeurs dispose que la Constitution devrait préciser quels sont les commissaires Parlementaires affectés à la protection des droits du citoyen. Si les fonctions de commissaire Parlementaire doivent être décrites dans le texte même de la Constitution, celle-ci doit de toute évidence décrire également l'organisation de la fonction de commissaire Parlementaire. La question de savoir si un État doit créer plusieurs postes de commissaire Parlementaire ou si un seul commissaire doté de compétences tendues peut suffire est tout d'abord politique, mais soulève également des questions de faisabilité et d'opportunité. Les pays voisins d'Europe occidentale offrent en ce regard un tableau extrêmement contrasté.

Un aspect mérite toutefois quelques observations. Le rapport évoque un commissaire et son adjoint. D'un point de vue théorique et pratique, il y a toutefois lieu de se poser la question de savoir quelle serait la fonction formelle du commissaire adjoint. Si l'on tablit un système dans lequel c'est uniquement au commissaire lui-même qu'il revient de prendre une décision formelle à la suite d'une plainte, on risque de surcharger celui-ci et de créer ainsi un retard dans le traitement des affaires. D'un autre côté, il sera certainement difficile d'opérer, dans la législation instituant un système de commissaire Parlementaire, une distinction entre les plaintes sur lesquelles il revient au commissaire lui-même de statuer et celles soumises au commissaire-adjoint.

Le Rapport décrit la mission du commissaire comme tant celle de lutter contre toute irrégularité constitutionnelle. On ne sait s'il s'agit d'une restriction intentionnelle apportée aux compétences du commissaire ou si celui-ci sera également habilité à se pencher sur la législation et son application par le pouvoir exécutif.

#### 17. Révision de la Constitution

Le Rapport défend l'idée selon laquelle l'adoption d'une nouvelle Constitution ou d'une loi constitutionnelle portant modification de l'actuelle Constitution exigera le consentement des deux tiers des membres de l'Assemblée législative. La préférence va manifestement dans le sens d'une procédure modificatrice qui n'entraîne pas de rigidité excessive de la Constitution et en garantit la stabilité. Mais comme ledit document reconnaît que les règles constitutionnelles en vigueur veillent ce que la majorité gouvernementale reflète le pouvoir constitutionnel, il est proposé de rendre la Constitution plus rigide en prévoyant pour le peuple la possibilité de participer directement à la procédure.

Si une nouvelle Constitution est adoptée, un référendum est convoqué pour l'approuver ou la rejeter. Pour l'adoption d'une loi constitutionnelle portant modification de la Constitution, trois options sont prévues. Les options possibles devraient figurer dans la Constitution, et non seulement dans le règlement intérieur du Parlement. L'existence d'une règle constitutionnelle permettra à la Cour constitutionnelle de statuer sur la constitutionnalité de la procédure adoptée pour modifier la Constitution, de sorte que la Cour sera chargée d'en vérifier la conformité dans les limites des pouvoirs de la majorité. Dans certains pays, la Cour constitutionnelle se garde de contrôler si le règlement intérieur du Parlement est respecté. Dès lors qu'il existe une règle constitutionnelle, cette question cesse de relever strictement du règlement intérieur du Parlement, et la Cour peut s'en saisir.

Dans le Rapport lui-même, la préférence est accordée à la première option (sur les trois qu'il numère), car il considère la création de la Constitution par participation populaire directe comme la forme de législation la plus forte. En fait, la division de la procédure en deux étapes (un examen général préliminaire et un vote ultérieur des dispositions du projet de loi) et le fait de prévoir un intervalle entre l'initiative, le débat général et les amendements de la Constitution permettent de mieux mûrir les amendements constitutionnels adoptés. Mais lorsque est prévue la possibilité de convoquer un référendum en attendant l'expiration du délai de promulgation de la loi approuvée par le Parlement, on permet au peuple d'exprimer sa volonté sur ce plan et de conférer à cette loi une légitimité plus forte. Il existe une certaine similitude entre cette proposition et l'article 138 de la Constitution italienne, cette différence près que cette nouvelle proposition permet de convoquer un référendum non seulement lorsque la loi est approuvée à une majorité non qualifiée (comme en Italie). Aussi la proposition hongroise laisse-t-elle une plus grande marge à l'expression de la volonté populaire.

La deuxième option, si elle est adoptée, pourrait être dangereuse dans la mesure où elle confronte la volonté populaire exprimée à travers le processus Parlementaire de prise de décisions à la volonté des représentants de la société, telle qu'elle est exprimée par ses structures - l'administration locale, les groupes d'intérêts et les communautés nationales - et donne le dernier mot à cette expression organique de la société, en contradiction avec une conception moderne de la démocratie.

La troisième option prévoit une plus forte majorité qualifiée (les quatre cinquièmes des membres du Parlement), laquelle serait très difficile à obtenir, aussi restreint-elle la possibilité de modification de la Constitution.

La solution consistant à maintenir la règle des deux tiers semble donc plus pratique que les deux autres options: la majorité requise peut s'obtenir facilement s'il y a un consensus général sur le projet d'amendement, encore que certaines restrictions quant au fond et la procédure garantissent un contrôle du pouvoir de modification exercé par une forte majorité gouvernementale.

#### **4. RÉSUME DE L'AVIS SUR LA NOUVELLE CONSTITUTION DE GORGIE**

La Commission de Venise a suivi de près les développements constitutionnels en Gorgie, et a eu le privilège de connaître des différents projets successifs de Constitution jusqu'à l'adoption de celle-ci, le 24 août 1995. Suite à une demande d'avis sur un nouveau projet de Constitution présentée par les autorités gorgiennes, MM. Bartole, Batliner, Economides, Helgesen, Klucka, Nicolas, Niemivuo, Zbudun, Scholsem, Steinberger, Svoboda, Vitrouk et Ziłinski ont été désignés comme Rapporteurs de la Commission.

La Commission se félicite que plusieurs des propositions de ses Rapporteurs ont été suivies par la Commission constitutionnelle de la Gorgie.

On trouvera ci-dessous une synthèse des principaux points relevés par les Rapporteurs et des suites données à leurs observations et commentaires dans le texte de la Constitution du 24 août 1995.

##### Concernant les dispositions générales de la Constitution

La Commission a constaté avec satisfaction que la Constitution instaure un système normatif qui consacre la primauté de la Constitution par rapport aux autres règles de droit et dans lequel les pouvoirs de l'État sont exercés conformément aux principes de l'État de droit.

La consécration de la primauté des traités et accords internationaux par rapport aux lois internes est aussi jugée positive; cet aspect de la Constitution de la République de Gorgie est tout à fait conforme aux conceptions qui prévalent dans les pays européens. Cependant, les Rapporteurs ont souligné que non seulement les accords et traités internationaux mais également les autres normes du droit international devraient bénéficier de cette primauté.

##### Concernant les dispositions relatives à la citoyenneté gorgienne ainsi qu'aux droits et libertés de la personne

Ce chapitre dont le titre même a été voulu et qui concerne les relations entre l'individu et l'État a fait l'objet de nombreux commentaires de la part des experts de la Commission.

Tout d'abord, les Rapporteurs ont relevé le caractère impressionnant de la liste des droits et libertés numérotés dans les différents projets et repris dans le texte finalement adopté. Cependant, ils ont tenu à souligner qu'il est souvent nécessaire d'assortir de garanties positives les déclarations d'inviolabilité de certains droits. La Commission se félicite du fait que certaines dispositions du texte finalement adopté ont été reformulées afin de tenir compte de cet impératif.

Par ailleurs, les Rapporteurs ont estimé qu'il aurait été préférable que l'on distingue clairement les normes qui ne tolèrent aucune restriction des normes sujettes à des restrictions légales. Ils ont ainsi regretté que ce chapitre réunisse des normes de nature très différente où se trouvent mêlés les droits et libertés du citoyen et de l'individu, les droits sociaux, les obligations de l'État parfois sujettes à une concertation législative ou encore les devoirs du citoyen et des individus à l'égard de l'État.

La Commission a noté avec satisfaction que la Constitution reconnaît le droit constitutionnel de saisir un Tribunal (article 42.1) et contient une série de règles qui devraient régir la procédure judiciaire, comme l'avaient proposé les Rapporteurs de la Commission.

De même, elle se félicite du fait que des améliorations ont été apportées au texte final suite à ces avis s'agissant notamment des principes "nullum crimen, nulla poena sine lege". Ainsi la Constitution, dans son texte définitif concernant la peine de mort, dispose désormais, comme proposé par les Rapporteurs, que jusqu'à son abrogation la peine de mort ne peut être prévue que par la loi et seulement pour les crimes extrêmement graves contre la vie d'une personne.

### Concernant les dispositions relatives au Parlement

Plusieurs observations des Rapporteurs ont donné lieu à une amélioration du texte de la Constitution finalement adopté :

- La disposition du projet relative à l'élection du Président, du Vice-Président et du Secrétaire du Parlement avait attiré l'attention des experts de la Commission, dans la mesure où il n'avait pas été précisé si le Secrétaire était un député ou un fonctionnaire, comme c'est le cas dans la plupart des pays. Dans le texte finalement adopté la référence à l'élection du secrétaire n'a pas été reprise.
- La disposition du projet de Constitution selon laquelle les Commissions parlementaires devaient agir en conformité avec la loi nationale a également été critiquée par les Rapporteurs, dans la mesure où elle semblait assimiler ces commissions à des organes judiciaires. La reformulation de cette disposition a donc été suggérée et le texte de la Constitution finalement voté ne comporte plus de référence aux procédures de droit national.
- Les Rapporteurs ont également critiqué la disposition selon laquelle pour la constitution d'un groupe parlementaire un nombre minimum de députés est exigé. Il a été noté, en outre, que dans de nombreux pays de telles limites n'existent pas. Dans la Constitution du 24 août 1994, le nombre de députés requis pour la constitution d'un groupe parlementaire a été porté de 12 à 10.

Par ailleurs, la Commission avait attiré l'attention des autorités gorgiennes sur la condition -posée déjà dans les projets de Constitution- selon laquelle pour qu'un groupe politique soit représenté au Parlement, il devait obtenir un certain pourcentage des voix. Les Rapporteurs avaient noté que cette condition ne semblait pas indispensable, bien qu'elle existe dans plusieurs pays. Dans le texte finalement voté cette condition est reprise et le seuil est fixé à 5% des suffrages exprimés.

### Concernant les dispositions relatives au Président de la République.

La Commission note qu'un certain nombre d'ambiguïtés et d'imprécisions qui avaient été signalées dans le projet de Constitution n'ont pas été corrigées dans le texte finalement adopté. Ainsi par exemple il n'est toujours pas précisé dans la Constitution quels fonctionnaires sont nommés et révoqués par le Président (article 73). De même, il n'est pas précisé si le Parlement doit ou non donner son accord sur ce sujet. Le nouveau texte reprend la même formule ambiguë selon laquelle le Président soumet au Parlement les nominations et les révocations des fonctionnaires en vertu des droits que lui confèrent la Loi et la Constitution.

Par contre, la Commission prend note du fait que la disposition du projet qui donnait au Président le pouvoir de déclarer la guerre et de conclure la paix après accord du Parlement n'a pas été reprise. Cette modification par rapport au projet initial donne suite aux observations de certains Rapporteurs selon lesquelles la déclaration de la guerre et la conclusion de la paix constituent une manifestation de la souveraineté nationale et dans une démocratie ces pouvoirs devraient plutôt revenir au Parlement.

### Concernant les dispositions relatives au Conseil des Ministres

Le projet de Constitution soumis à la Commission établissait au sommet du pouvoir exécutif une dyarchie. Il y avait, d'une part, le Conseil des Ministres qui déterminait la politique intérieure et internationale du pays et d'autre part, le Président, élu au suffrage universel direct, qui était le garant de la constitutionnalité des activités de l'Etat et qui représentait la République à l'intérieur comme à l'extérieur. Cette dyarchie avait préoccupé les Rapporteurs de la Commission, dans la mesure où elle pouvait être la cause de tensions et de polémiques lorsqu'il s'agissait de déterminer la compétence respective du Président et du Conseil des Ministres. Dans le texte finalement adopté cette dyarchie disparaît. Le Président est le chef de l'Etat et du pouvoir exécutif (article 69). C'est lui qui dirige et met en œuvre la politique intérieure et extérieure du pays (article 69.2) et qui constitue le représentant suprême de la République dans les relations extérieures (article 69.3).

Enfin les rapporteurs ayant qualifié de complexes les dispositions relatives aux relations entre l'exécutif et le législatif, les dispositions finalement adoptées ont été largement reformulées et simplifiées.

### Concernant les dispositions relatives au pouvoir judiciaire

Plusieurs observations des Rapporteurs ont été prises en compte pour la rédaction des dispositions de la Constitution relatives à la Cour constitutionnelle. Ainsi,

- la suggestion que la Cour soit composée de 9 membres a été reprise dans le texte finalement adopté (article 88.2 de la Constitution);
- le principe de l'immunité personnelle des membres de la Cour constitutionnelle a été consacré dans la Constitution (article 88.5);
- l'article 88.5 précise qu'en cas de flagrant délit commis par un membre de la Cour constitutionnelle l'infraction doit être notifiée à cette dernière qui est titulaire du pouvoir d'autoriser la détention ou l'arrestation d'un de ses membres. La précision qu'il doit s'agir d'un flagrant délit vise à éviter que des motivations politiques prévalent dans cette procédure, risque souligné par les Rapporteurs.

En outre plusieurs points concernant le système judiciaire et l'indépendance des juges qui avaient été qualifiés d'obscurs par les Rapporteurs ont été clarifiés dans le texte finalement adopté. Ainsi,

- faisant suite à la remarque des Rapporteurs que la distinction entre les tribunaux ordinaires et les Cours spéciales pourrait poser des problèmes quant à l'articulation de leurs compétences, le texte de Constitution dispose que la justice est rendue par des tribunaux de droit commun (article 83.2). L'article 83.4 ajoute que la création de tribunaux d'exception ou de Cours spéciales est interdite;
- en outre, l'article 87 de la Constitution prévoit que les juges ne peuvent faire l'objet de poursuites pénales, ni être détenus ou arrêtés, sans l'autorisation du Président de la Cour Suprême.

#### Concernant les dispositions relatives à la révision de la Constitution

Le système intégralement proposé pour l'amendement de la Constitution avait été jugé par les Rapporteurs plutôt lourd et compliqué, dans la mesure où un référendum était toujours requis pour amender la Constitution. Les Rapporteurs ont en effet suggéré que le Parlement puisse amender la Constitution au moyen d'une majorité qualifiée. Le Titre VIII de la Constitution du 24 août 1995 ne contient plus de référence à la révision de la Constitution par référendum mais prévoit qu'un amendement est adopté s'il est voté par deux tiers du Parlement. La suggestion des Rapporteurs concernant la révision de la Constitution a ainsi été reprise.

### **5. RÉSUMÉ DES AVIS SUR LES LOIS CONSTITUTIONNELLES DE LA RÉPUBLIQUE DE BLARUS**

Lors de la 24<sup>e</sup> réunion de la Commission, des avis de la Commission ont été sollicités sur la "**Loi relative au Conseil Suprême de la République**" du 21 décembre 1994 et sur la "**Loi relative au Président de la République**" du 21 février 1995. M. Kestutis Lapinskas et Mme Anna Milenkova ont présenté leurs observations au titre de rapporteurs. On trouvera ci-dessous une synthèse de ces avis retraçant les points principaux:

#### **I. La loi sur le Conseil Suprême de la République de Blarus**

Cette loi comprend des dispositions relatives aux compétences du Conseil Suprême, l'organisation de son activité, la procédure d'adoption des lois, ainsi que les droits et pouvoirs des députés.

D'après l'avis des Rapporteurs, l'étude de la loi révèle un certain déséquilibre entre les différents pouvoirs de la République de Blarus, ceci au profit du Conseil Suprême.

Ainsi, l'article 9 de la loi retient une définition trop extensive des compétences du Conseil Suprême. La formule retenue par l'article 9 ("les compétences du Conseil Suprême sont définies par la Constitution, la présente loi et autres actes législatifs") est en fait beaucoup plus large que celle utilisée dans les articles 7 et 83 de la Constitution, qui disposent que le Conseil Suprême exerce ses activités dans les limites de la Constitution et des lois prises en conformité avec celle-ci.

En outre, contrairement l'article 6 de la Constitution qui pose le principe de la séparation des pouvoirs, la loi contient certaines dispositions qui pourraient être interprétées comme une interférence du Conseil Suprême dans la sphère du pouvoir exécutif. Tel est le cas de l'article 12, paragraphe 4 qui dispose que "afin d'assurer la réalisation des pouvoirs administratifs et de contrôler le Conseil Suprême adopte des arrêtés et exerce le contrôle de leur exécution". Or il s'agit d'un domaine qui relève en général du pouvoir exécutif. De même, l'article 10, paragraphe 1 de la loi qui dispose que "le Conseil Suprême exerce les pleins pouvoirs de propriétaire l'égard de la propriété de la République de Biélorussie", semble s'écarter du principe admis dans un grand nombre d'États selon lequel c'est l'État en tant que personne morale qui est titulaire de ce droit de propriété. L'exercice de ce pouvoir relève d'ailleurs généralement du domaine de l'exécutif, le législateur étant simplement chargé de déterminer le cadre normatif de l'exercice de ce pouvoir. Un risque d'interférence du pouvoir législatif dans le domaine de l'exécutif est aussi à craindre vu les très larges pouvoirs de contrôle accordés au Conseil Suprême par l'article 56 de la loi. Il en va ainsi notamment lorsqu'il s'agit de la réalisation des directives générales de la politique interne et externe de la République, de l'exécution de son budget ou de sa doctrine militaire.

Enfin les Rapporteurs ont exprimé leur inquiétude propos de l'article 12, paragraphe 3 de la loi, qui accorde au Conseil Suprême le pouvoir d'interpréter les articles de la Constitution. À leurs yeux, cette disposition pourrait, dans certains cas, aboutir à une ingérence du Conseil suprême dans l'exercice du pouvoir judiciaire.

Les Rapporteurs de la Commission ont exprimé des réserves propos de l'article 52 de la loi qui prévoit des procédures spéciales de conciliation proposées par le Président dans le cas où il renvoie au Conseil Suprême pour un deuxième débat une loi déjà adoptée. Le Conseil Suprême devrait en effet pouvoir organiser les débats sur ces objections tout fait librement.

Les Rapporteurs ont également attiré l'attention sur la nécessité de préserver l'impartialité et l'objectivité de la Cour constitutionnelle. Or la possibilité donnée à la Cour par l'article 39, paragraphe 2 de soumettre au Conseil Suprême des propositions d'amendements de la Constitution, investit la Cour d'un pouvoir politique qui n'est pas en général accordé à un organe juridictionnel, même dans les cas où celui-ci, comme la Cour constitutionnelle, joue le rôle d'arbitre dans la vie politique du pays.

## **II. La Loi constitutionnelle relative au Président de la République de Biélorussie**

Cette loi a été adoptée le 21 février 1995 et vise à mettre en œuvre les dispositions de la Constitution quant au statut légal du Président, ainsi que ses rapports avec les autres branches du pouvoir étatique.

Les Rapporteurs ont exprimé leur inquiétude propos de l'article 18, paragraphe 4 de la loi, qui donne au Président le droit de proposer au Conseil Suprême de démettre le Président de la Cour constitutionnelle ainsi que le Président de la Haute Cour Économique. Ce droit ne trouve pas de fondement dans la Constitution et pourrait être considéré comme une atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire.

D'autre part l'article 28 de la loi qui accorde au Président le droit de soumettre à l'examen de la Cour constitutionnelle les actes de "tout organe étatique" semble excéder le cadre fixé par la Constitution dont l'article 127 point 2 désigne restrictivement les organes dont les actes sont susceptibles d'être contestés par le Président devant la Cour constitutionnelle.

Les Rapporteurs ont également souligné que l'article 18, paragraphe 5 de la loi, qui accorde au Président le pouvoir d'annuler les décisions des collectivités décentralisées pourrait menacer l'autonomie de ces organes.

De plus, l'article 29, paragraphe 2 selon lequel le Président assure l'activité efficace du pouvoir législatif devrait être interprété restrictivement afin d'éviter que soit portée atteinte au principe de la séparation des pouvoirs.

Enfin, les Rapporteurs ont souligné que la possibilité accordée au Conseil Suprême de décider que le Président cessera d'exercer ses fonctions dès que son incapacité sera prononcée par une commission du Conseil Suprême, affecte gravement la place juridique et politique du Président, chef d'État directement élu au suffrage universel.

Il y a lieu de noter que la Cour constitutionnelle de Blarus, dans un arrêt rendu le 15 décembre 1995 dans un recours introduit par le Président A. Lukashenka a déclaré contrairement la Constitution plusieurs dispositions de la loi sur le Conseil Suprême.

Par ailleurs, par arrêt du 21 décembre 1995, la Cour constitutionnelle a déclaré contrairement la Constitution neuf articles de la loi sur le Président de la République.

## **II. Coopération de la Commission avec les organes et certains comités du Conseil de l'Europe, ainsi qu'avec d'autres instances internationales**

### **1. Coopération avec les organes statutaires et le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe**

#### **- Coopération avec le Comité des Ministres**

La Commission a été informée des décisions prises et des procédures mises en place par le Comité des Ministres propos du respect des engagements pris par les États membres du Conseil de l'Europe. La Commission s'est déclarée disponible assister le Comité des Ministres et le Secrétaire Général, dans le cadre de ses compétences, dans cette opération.

#### **- Coopération avec l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe**

L'année 1995 a été marquée par une fructueuse intensification de la coopération entre l'Assemblée parlementaire et la Commission de Venise.

La Commission a ainsi pu bénéficier de la participation active des représentants de l'Assemblée ses travaux et réunions; elle a eu, par ailleurs, le privilège d'être plusieurs reprises sollicitée par l'Assemblée parlementaire pour des avis.

En effet, sur demande de la Commission juridique de l'Assemblée parlementaire, la Commission a rendu un **avis sur la situation constitutionnelle actuelle de l'Ukraine** (voir supra), adopté au cours de la 24<sup>e</sup> réunion plénière en présence de représentants de l'Ukraine et de M. Nemeth, Rapporteur de l'Assemblée pour l'adhésion de ce pays, et transmis l'Assemblée parlementaire avant que celle-ci ne débattre de l'admission de l'Ukraine au Conseil de l'Europe.

La Commission a également, sur demande de l'Assemblée parlementaire, établi un avis sur la **loi relative l'organisation judiciaire en Albanie (Chapitre VI de la Constitution transitoire)** (voir supra). Mme Err, Présidente de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, a souligné que cet avis traite et complète les travaux réalisés par la Commission des questions juridiques et illustre l'utilité de ce genre de coopération entre les deux institutions.

En outre, la Commission a poursuivi ses travaux relatifs l'étude sur **l'immunité parlementaire**, demandée par l'Assemblée en 1994.

Enfin, la Commission des Affaires juridiques et des Droits de l'Homme de l'Assemblée a saisi la Commission de deux demandes d'avis portant sur des questions de **protection des minorités**.

La première demande porte sur la possibilité d'**identifier des dispositions de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires devant être acceptées par tous les États contractants**.

La seconde concerne l'interprétation du Projet de Protocole la Convention européenne des Droits de l'Homme garantissant des droits dans le domaine culturel notamment aux personnes appartenant des minorités nationales (**Recommandation 1201 (1993) de l'Assemblée Parlementaire**) et en particulier sur **l'article 11** de ce projet.

La Sous-Commission sur la protection des minorités a t charge d'élaborer les projets d'avis en question.

## **- Echange de vues avec la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe**

Lors de sa 25<sup>e</sup> réunion, le Secrétaire Général a présenté la Commission les grandes lignes de l'action menée par le Conseil de l'Europe en vue d'intensifier, de renforcer et de consolider les structures démocratiques en Europe. Le Secrétaire Général, a notamment souligné lors de son intervention l'importance de la contribution de la Commission de Venise à la réalisation des objectifs du Conseil de l'Europe.

## **- Contributions de la Commission pouvant être utilisées dans le cadre du contrôle du respect des engagements pris par les Etats membres du Conseil de l'Europe**

La Commission a pris acte des mécanismes permettant de contrôler le respect des engagements souscrits par les Etats membres du Conseil de l'Europe, établis par l'Assemblée parlementaire (Directives 488(1993) et 508 (1995)) et le Comité des Ministres (Déclaration du 10 novembre 1994 et Règles de procédure pour la mise en œuvre de cette Déclaration). Elle confirme sa disponibilité à fournir, dans son domaine de compétence, les concours nécessaires concernant ces procédures de suivi.

La mise en place, par les organes statutaires du Conseil de l'Europe, de systèmes de contrôle du respect des engagements des Etats membres, illustre un phénomène sur lequel la Commission avait déjà attiré l'attention du Comité des Ministres: l'accent doit être mis non seulement sur la procédure de l'adoption des nouvelles constitutions posant les principes de la démocratie pluraliste, de l'Etat de droit et du respect des droits fondamentaux de l'individu, mais également sur la mise en œuvre effective de ces principes, tels qu'ils ont été consacrés dans les textes et les normes constitutionnelles. La Commission a acquis une expérience considérable en matière de garanties juridiques de la démocratie. Outre l'assistance qu'elle fournit dans la préparation des instruments juridiques fondamentaux des nouvelles démocraties, ses études sur les problèmes juridiques importants ainsi que les conclusions qu'elle en tire peuvent s'avérer utiles aux organes statutaires ainsi qu'au Secrétaire Général, chargé de suivre le respect des engagements des Etats membres. Selon ses règles statutaires, l'un des objectifs de la Commission consiste à examiner les problèmes posés par le fonctionnement, le renforcement et le développement des institutions démocratiques.

Dans le cadre de ses activités relatives au fonctionnement des institutions démocratiques, la Commission a décidé de poursuivre ses études concernant l'incidence de la succession d'Etats sur la nationalité ainsi que l'immunité parlementaire. Par ailleurs, la Commission a convenu d'étudier la création et la composition de cours constitutionnelles, en s'inspirant non seulement de la législation pertinente, mais aussi de la pratique des Etats et des débats qui ont lieu dans les pays respectifs. Enfin, la participation aux affaires publiques de personnes appartenant à une minorité nationale est considérée comme une question capitale. Les rapports de la Commission, sur les sujets retenus, indiqueront les éventuelles faiblesses ou dysfonctionnements en matière législative ainsi que les propositions de la Commission visant à renforcer l'efficacité des institutions démocratiques. Une fois adoptés, ces rapports seront adressés au Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire et au Secrétaire Général.

L'état d'avancement des travaux concernant ces rapports est exposé ci-dessous (voir chapitre III. Les Etudes de la Commission de Venise).

Bien entendu, au-delà des études et rapports susmentionnés, la Commission est entièrement disponible pour assister le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire et le Secrétaire Général dans l'examen de situations ponctuelles. A cet égard la Commission se félicite de la coopération entamée dans ce domaine avec l'Assemblée au sujet de la loi sur l'organisation judiciaire en Albanie, coopération qu'elle considère pour sa part particulièrement heureuse et efficace.

## **2. Coopération avec certains Comités du Conseil de l'Europe**

La Commission a été représentée aux réunions du CAHMIN, dont elle a suivi activement les travaux d'élaboration d'un projet de Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme. Lors de la 11<sup>e</sup> réunion du CAHMIN (15-19 mai 1995), M. Matscher a présenté, en tant que Président de la Sous-Commission sur la protection des Minorités un Mémorandum contenant des propositions qui pourraient figurer dans le Protocole.

Le Comité d'experts du Conseil de l'Europe sur la nationalité (CJ-NA) qui labore un projet de Convention européenne sur la nationalité et les obligations militaires en cas de pluralité de nationalité a élu deux de ses membres, MM. Schaerer (Suisse) et Kojanec (Italie) pour coopérer avec la Commission dans l'étude relative aux incidences de la succession d'Etats sur la nationalité. Les représentants du CJ-NA ont pris part activement aux réunions de la Sous-Commission sur le droit international, chargée de préparer un projet de Rapport sur cette question.

Par ailleurs, la Commission a participé aux travaux du groupe de projet "Droits de l'Homme et Démocratie véritable" (CAHDD).

### 3. Coopération avec d'autres instances internationales

La Commission européenne a participé activement aux travaux de la Commission de Venise et a appuyé ses activités. En particulier, la Commission européenne a contribué par le biais d'une subvention à la réalisation de plusieurs manifestations de la Commission concernant le développement et la consolidation de la démocratie et des droits de l'homme en Europe centrale et orientale et en Afrique du Sud. Une demande de subvention pour des activités équivalentes en 1996 a été adressée aux services compétents de la Commission européenne.

Par ailleurs, tout au long de l'année, une fructueuse coopération s'est poursuivie entre la Commission de Venise et le **Bureau des Institutions démocratiques et des Droits de l'Homme de l'OSCE (BIDDH)**. Le BIDDH a participé à plusieurs réunions plénières et d'autres manifestations et a contribué au financement du séminaire UniDem de Brioni (voir infra). De son côté, la Commission a participé au Séminaire sur "l'Etat de droit" (Varsovie, 28-31 novembre 1995), M. Maas Geesteranus ayant présenté dans le cadre de ce séminaire un rapport sur la notion de "l'Etat de droit".

Lors de la 22<sup>e</sup> réunion plénière, M. Rønquist, représentant du **Haut Commissaire pour les Minorités de l'OSCE**, a présenté les activités de celui-ci à la Commission. M. Rønquist a exprimé le souhait d'une coopération plus étroite entre le Haut Commissaire et la Commission.

De même, M. Kedzia, représentant du **Haut Commissaire des Nations Unies pour les Droits de l'Homme** a participé à la 22<sup>e</sup> réunion plénière et a présenté la Commission l'histoire et les activités du Haut Commissariat. Il a fait part du désir du Haut Commissaire de suivre de près les travaux de la Commission de Venise et a invité toutes les réunions de la Commission.

Ayant invité à participer la **Conférence des Présidents des Cours constitutionnelles européennes**, qui se tiendra du 5 au 10 mai 1996 à Budapest, la Commission a chargé M. Russell, Président de la Sous-Commission sur la justice constitutionnelle, de présenter à la conférence les activités de la Commission dans le domaine de la jurisprudence constitutionnelle et en particulier le Bulletin de jurisprudence constitutionnelle ainsi que le projet de base de données CODICES.

### III. Les tâches de la Commission de Venise

#### 1. Incidences de la succession d'Etats sur la nationalité

La Sous-Commission sur le droit international a poursuivi en 1995 les travaux entrepris l'année précédente relatifs à l'incidence de la succession d'Etats sur la nationalité.

Au cours de la 23<sup>e</sup> réunion plénière, la Commission a désigné MM. Economides, Klucka et Malinverni en tant que rapporteurs. Ces derniers ont été invités à préparer, avec l'aide du Secrétariat, un projet de rapport.

En outre, le Comité d'experts sur la nationalité (CJ-NA) qui labore un projet de Convention européenne sur la nationalité et les obligations militaires en cas de pluralité de nationalité a désigné deux de ses membres, MM. Schärer (Suisse) et Kojanec (Italie) pour participer aux travaux de la Commission. Celle-ci a également pris note des travaux en cours de la Commission du Droit international des Nations Unies sur le sujet "La succession d'Etats et la nationalité des personnes physiques et morales".

Sur la base des réponses à un questionnaire reçues de la part de plus de 30 pays européens, ainsi que de la part d'Etats non européens, la Commission de Venise et des commentaires y relatifs, le rapport aura pour objectif de présenter la diversité des modèles juridiques de réglementations qui ont été adoptés pour traiter des effets des cessions de territoires sur la nationalité. Toutefois, consciente que la question de la nationalité en cas de succession d'Etats soulève des problèmes auxquels plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe ont été confrontés et convaincue que le partage de l'expérience en la matière pourrait conduire à optimiser les solutions adoptées, la Commission s'est proposée d'établir, au-delà d'un simple répertoire des pratiques législatives dans plusieurs Etats européens et non européens, des lignes directrices à suivre dans les cas de succession d'Etats. Le rapport et les lignes directrices en question, qui pourraient être adoptés au début de 1996, seront transmis aux organes intéressés du Conseil de l'Europe.

## 2. Immunit parlementaire

Lors de sa 22e reunion, la Commission a design M. Maas Geesteranus afin de preparer un projet de Rapport sur l'immunit parlementaire. Cette tude, effectuee la demande de l'Assemble parlementaire, a t integre au cahier des charges de la Sous-Commission pour les institutions dmocratiques. A la fin de 1995, plus de 30 rponses au questionnaire sur l'immunit parlementaire taient parvenues au Secrariat.

La Commission envisage d'adopter un rapport sur la question au cours de la premiere moiti de 1996.

La Commission a galement dcid, lors de sa 25e reunion, d'tudier les modalits d'une ventuelle cooperation avec le Groupe Multidisciplinaire du Conseil de l'Europe sur la corruption qui avait exprim son intrt travailler avec la Commission de Venise sur le thme de l'immunit parlementaire.

## 3. Fondements constitutionnels de la politique trangre

Lors de la 22e reunion plnire la Commission a dcid d'tudier le sujet des fondements constitutionnels de la politique trangre. Cette tude est confie la Sous-Commission sur le droit international. Un questionnaire a t envoy aux membres, aux membres associs et observateurs de la Commission.

## 4. Participation des personnes appartenant des minorits la vie publique

Depuis sa cration, la Commission de Venise a consac une part importante de ses activits au thme des minorits (voir entre autres la publication sur les droits des minorits dans la Collection "Science et technique de la dmocratie"). Lors de sa 22e reunion, la Commission a dcid d'entreprendre une tude sur la participation des personnes appartenant des minorits la vie publique. La Sous-Commission sur la protection des minorits, en consultation avec la Sous-Commission sur les institutions dmocratiques ont t charges d'examiner cette question.

## 5. Composition et mise en place des cours constitutionnelles

La Commission de Venise a dcid lors de sa 23e reunion plnire d'effectuer une tude sur la composition des juridictions constitutionnelles. La Sous-Commission sur le fonctionnement des institutions dmocratiques, assiste par la Sous-Commission de justice constitutionnelle a t charge d'laborer un projet de rapport sur la question. Le but de cette tude est de montrer, au del d'une simple description des rgles de composition, les techniques choisies par le lgislateur constitutionnel afin d'assurer et de maintenir la representation et l'quilibre des divers courants politiques et juridiques dans la juridiction constitutionnelle.

Lors de sa 25e reunion la Commission de Venise a adopt un questionnaire concernant principalement la procedure et la pratique de dsignation. Un groupe de travail compos de MM. Robert, Zlinsky et Vandernoot a t charg de proceder une analyse des lments obtenus et d'en faire rapport la Sous-Commission.

## IV. Centre de Documentation de jurisprudence constitutionnelle

Les travaux de la Commission et du Secrariat ont permis de donner une nouvelle dimension au Centre de Documentation de jurisprudence constitutionnelle.

Le **Bulletin de jurisprudence constitutionnelle** a fait l'objet d'ultimes ameliorations au niveau de la presentation, de la nature et du contenu des informations fournies afin d'optimiser la fonction essentielle du Bulletin qui est celle de fournir une information immdiate sur la jurisprudence constitutionnelle la plus recente. Le Bulletin constitue ainsi un instrument d'une grande maniabilite, indispensable quiconque s'intresse l'evolution du droit constitutionnel. A ce jour, le Bulletin presente rgulirement les arrts les plus importants de la Cour europeenne des Droits de l'Homme et de la Cour de Justice des Communauts europeennes, ainsi que des cours constitutionnelles et des juridictions quivalentes d'une quarantaine de pays.

Les prochains Bulletins Spciaux seront consacrs une compilation de dispositions constitutionnelles et lgislatives relatives aux juridictions constitutionnelles et aux autres hautes juridictions participant au Bulletin. Ce vaste projet, engag dans le courant de 1995, se poursuivra tout au long de 1996.

La mise en place d'une **base de donnes informatise de jurisprudence constitutionnelle** qui avait t dcide en 1994 a constitu une des prioritrs pour la Sous-Commission sur la justice constitutionnelle. Les agents de liaison des cours constitutionnelles et le Secrariat ont largement contribu par leurs

réflexions et efforts cette mise en place. Une première version d'une base de données intitulée **CODICES** (= **D**igest of **C**onstitutional **C**ases) a été créée par le Secrétariat et distribuée aux agents de liaison la fin de l'année 1995. Cette base de données contient tous les résumés des arrêts qui ont été publiés ce jour dans le Bulletin. La version définitive comprendra trois parties: les résumés des décisions, le texte intégral des décisions, le thésaurus systématique. Les fonctions de CODICES sont nombreuses et permettent des recherches diverses tous les niveaux. Une fois la base de données achevée, il est prévu qu'elle soit distribuée sur disquette et sur CD-ROM toutes les cours participant au Bulletin ainsi qu'aux personnes et institutions intéressées.

La possibilité de connecter CODICES au réseau Internet est également envisagée.

En 1995 une enquête sur les besoins des utilisateurs a été effectuée sous forme d'entretiens et de questionnaires sur les types d'informations et de documents recherchés auprès de la Commission de Venise, sur le rôle du Centre de Documentation et les services attendus. Les réponses ont permis de constater que l'évolution du Centre de Documentation correspondait aux attentes des utilisateurs, en devenant le seul centre pan-européen spécialisé en jurisprudence constitutionnelle. La publication électronique du Bulletin renforcera son impact et contribuera à une plus large diffusion des informations qu'il contient.

La Commission ne saurait trop insister sur l'importance du rôle des juridictions constitutionnelles dans la consolidation de l'État de droit et de la protection des droits fondamentaux. Elle ne peut que réitérer l'importance capitale que revêtent ses yeux les échanges d'informations entre les anciennes et les nouvelles démocraties dans le domaine du droit jurisprudentiel. À cet égard, plus qu'un simple centre d'information, le Centre de documentation de jurisprudence constitutionnelle constituera un outil privilégié du développement constitutionnel commun du continent européen.

## **V. Le Programme UniDem (Universités pour la Démocratie)**

La Commission a organisé deux séminaires dans le cadre de ce programme:

### **1. Séminaire sur le thème "Justice constitutionnelle et démocratie référendaire" (Strasbourg, 23-24 juin 1995)**

Le séminaire sur "Justice constitutionnelle et démocratie référendaire", organisé par la Commission en coopération avec l'Institut des Hautes Études Européennes de Strasbourg, Université Robert Schuman, et avec le soutien de la Commission européenne, a réuni à Strasbourg des spécialistes en provenance d'Europe, d'Afrique du Sud, d'Amérique du Nord et du Japon.

Les débats se sont déroulés autour de trois grands thèmes:

- le contrôle de la recevabilité du référendum par le juge constitutionnel;
- juridiction constitutionnelle et contrôle de la validité matérielle de la loi soumise au référendum;
- juridiction constitutionnelle et contrôle de la validité matérielle de la révision constitutionnelle par voie référendaire.

M. Flauss, Directeur de l'Institut des Hautes Études Européennes, a introduit la discussion, en mettant l'accent sur les motifs qui justifient ou non le contrôle juridictionnel des divers actes soumis au référendum.

Des rapports nationaux détaillés ont été présentés par MM. Robert (France), Hefelin (Suisse), Bartole (Italie) et Eule (États-Unis). Des interventions critiques relatives à la situation dans divers États européens ainsi qu'au Canada ont été développées.

Les discussions ont montré la diversité des situations juridiques dans les différents États; l'importance respective de la juridiction constitutionnelle et de la démocratie référendaire, et leur implantation plus ou moins récente, contribuent largement à cette diversité. Des points de vue divergents ont notamment été exprimés sur le type de contrôle juridictionnel auquel doivent être soumis les votes populaires; si certains participants ont estimé que les actes du peuple souverain doivent être soustraits au contrôle des tribunaux, ou soumis uniquement à un contrôle restreint, d'autres au contraire ont souligné les risques que de tels actes peuvent faire courir pour les droits fondamentaux.

M. Auer (Université de Genève) a ax son rapport de synthèse sur les points de rencontre (positifs et ngatifs) de la justice constitutionnelle et de la dmocratie directe, ainsi que sur certaines questions plus spcifiques prsentant un intrt particulier du point de vue de la dmocratie directe.

Les actes de ce Sminaire seront publis dans la Collection "Science et technique de la dmocratie".

## **2. Sminaire UniDem sur la "Protection des droits fondamentaux par la Cour constitutionnelle" (Brioni, 23-25 septembre 1995)**

En coopration avec la Cour constitutionnelle de Croatie et avec le soutien du Bureau pour les Institutions dmocratiques et les Droits de l'Homme de l'OSCE, un sminaire UniDem a t organis Brioni (Croatie) les 23-25 septembre sur le thme "La protection des droits fondamentaux par la Cour constitutionnelle". Le sminaire tait surtout destin aux membres des cours constitutionnelles nouvellement cres en Europe centrale et orientale et la quasi-totalit de ces cours tait reprsente, trs souvent par leur Prsident ou Viceprsident. Des juges constitutionnels et universitaires de toute l'Europe et de l'Amrique du Nord ont galement assist au Sminaire. Le Sminaire a t ouvert en prsence du Premier Ministre de la Croatie, M. Valenti\_.

Sur la base de rapports du Professeur Cascajo Castro de l'Universit de Salamanque, de M. J. Crni\_, Prsident de la Cour constitutionnelle de Croatie, et de M. H. Mom\_inovi\_, Viceprsident de cette Cour, le premier sujet examin lors du Sminaire a port sur l'tendue des droits invocables dans des recours constitutionnels. Ensuite les procdures de protection des droits fondamentaux autres que le recours constitutionnel ont t discutes suite aux rapports du Professeur Kommers de l'Universit de Notre Dame (Etats Unis) qui prsentait le systme de "judicial review" tel qu'il est pratiqut notamment aux Etats Unis et au Canada, et de Mme Carlassare, Professeur l'Universit de Ferrare, qui dcivait notamment le systme de contrle par voie incidente en Italie et ailleurs.

Les deux dernires sessions de travail ont t consacres des problmes de procdure lors des recours constitutionnels: Mme Seibert de la Cour constitutionnelle allemande et M. Belajec de la Cour constitutionnelle croate ont trait des conditions de recevabilit des recours constitutionnels et des mcanismes visant viter une charge excessive de la Cour, Mme Wagner de la Cour constitutionnelle autrichienne et M. Bartov\_ak de la Cour constitutionnelle croate ont examin le pouvoir de dcision et les effets des arts rendus dans les procdures de recours constitutionnel.

M. Mav\_i\_ de la Cour constitutionnelle slovne a adress une communication crite au Sminaire sur l'importance du recours constitutionnel dans le monde et la pratique en Slovie, le Sntateur Beaudoin sur la Cour suprme du Canada et la protection des droits et des liberts, M. Vitrouk de la Cour constitutionnelle russe sur le rle de cette mme Cour dans la protection des droits et liberts des citoyens, et M. Mili\_evi\_ de la Cour constitutionnelle de la Fdration de Bosnie-Herzgovine sur la protection des droits fondamentaux par la Cour constitutionnelle en temps de guerre.

Les actes du sminaire seront publis en anglais et franais, ainsi que dans une version abrge en russe, dans la collection "Science et technique de la dmocratie".

## **3. Sminaires UniDem en prparation**

Un sminaire UniDem "**Autonomies locales, intgrit territoriale et protection des minorits**" se tiendra **Lausanne, Suisse, les 25-27 avril 1996**. Ce Sminaire est organis en coopration avec l'Institut suisse de droit compar. Les dbats porteront sur les point suivants:

- Autonomie territoriale dans certains pays occidentaux;
- Autonomie territoriale dans certains pays d'Europe centrale et orientale;
- Quelles garanties internationales de l'autonomie territoriale?

Un deuxime sminaire sera organis **Wroclaw, Pologne, les 3-5 octobre 1996** sur le thme "**Droits de l'homme et fonctionnement des institutions dmocratiques dans des situations d'urgence**". Lors de la premire journe les rgles nationales seront abordes avec deux tudes comparatives: l'une sur les rgles applicables aux situations d'urgence en Europe de l'Ouest; l'autre sur les rgles applicables aux situations d'urgence en Europe centrale et de l'Est.

Suivront des présentations et des débats sur les situations d'urgence dans les instruments juridiques internationaux comprenant une étude des règles relatives aux situations d'urgence dans les traités internationaux ainsi qu'un rapport sur la pratique des organes de la Convention européenne des droits de l'homme relative aux situations d'urgence. La dernière session sera consacrée à la protection des Droits de l'Homme dans des situations d'urgence en Droit international coutumier.

En outre, l'**Université de Montpellier** a fait part de son désir d'organiser en coopération avec la Commission un séminaire sur le **Patrimoine constitutionnel européen**.

## **A N N E X E I - LISTE DES MEMBRES DE LA COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**

M. Antonio LA PERGOLA (Italien), Président, Avocat Général à la Cour de Justice des Communautés européennes

(Suppléant: M. Sergio BARTOLE, Professeur à l'Université de Trieste)

M. Constantin ECONOMIDES (Grec), Vice-Président, Professeur à l'Université Pantios, Directeur du département juridique, Ministre des Affaires Étrangères

(Suppléante: Mme Fani DASKALOPOULOU-LIVADA, Conseiller juridique adjointe, Ministre des Affaires Étrangères)

M. Giorgio MALINVERNI (Suisse), Vice-Président, Professeur à l'Université de Genève

Mme Hanna SUCHOCKA (Polonaise), Vice-Présidente, Membre du parlement

M. Giovanni GUALANDI (Saint-Marin), Vice-Président du Conseil de Présidence de l'Institut juridique de Saint-Marin

M. Franz MATSCHER (Autrichien), Professeur à l'Université de Salzbourg, Juge à la Cour Européenne des Droits de l'Homme

(Suppléant: M. Klaus BERCHTOLD, Chancellerie Fédérale, Vienne)

M. Ergun ZBUDUN (Turc), Professeur à l'Université d'Ankara, Vice-Président de la Fondation turque pour la Démocratie

M. Hans RAGNEMALM (Sudois), Juge à la cour de justice des Communautés européennes

M. Grand REUTER (Luxembourgeois), Président de la Chambre des Comptes

M. Matthew RUSSELL (Irlandais), Ancien Conseiller juridique auprès de l'Attorney General

M. Jean-Claude SCHOLSEM (Belge), Doyen de la faculté de droit à l'Université de Liège

M. Antti SUVIRANTA (Finlandais), Ancien Président de la Cour Suprême administrative

(Suppléant: M. Matti NIEMIVUO, Directeur au Département de législation, Ministre de la Justice)

M. Michael TRIANTAFYLIDIS (Chypriote), Président du Conseil de l'Université de Chypre, ancien Président de la Cour suprême et ancien Procureur général de la République

M. Helmut STEINBERGER (Allemand), Directeur de l'Institut Max-Planck, Professeur l'Université de Heidelberg

M. Jacques ROBERT (Français), Président honoraire de l'Université de droit, d'économie et des Sciences sociales de Paris, Membre du Conseil constitutionnel

M. Jan HELGESEN (Norvégien), Professeur l'Université d'Oslo

M. Grard BATLINER (Liechtenstein), Président du Conseil Scientifique du Liechtenstein Institut

M. Alexandre DJEROV (Bulgare), Avocat, membre de l'Assemblée nationale

(Supplante: Mme Ana MILENKOVA, Membre de l'Assemblée nationale)

M. Godert W. MAAS-GEESTERANUS (Nerlandais), Ancien Conseiller juridique du Ministre des Affaires Étrangères

M. János ZLINSZKY (Hongrois), Juge la Cour constitutionnelle

M. Joseph SAID-PULLICINO (Maltais), Président de la Cour

M. Jan KLUCKA (Slovaque), Juge la Cour constitutionnelle

M. Magnús Kjartan HANNESSON (Islandais), Professeur l'Université d'Islande

M. Luis AGUIAR DE LUQUE (Espagnol), Directeur du Centro de Estudios Constitucionales

(Supplant: M. Jaime NICOLAS MUNIZ, Directeur adjoint du Centro de Estudios Constitucionales)

M. Peter JAMBREK (Slovène), ancien Président de la Cour constitutionnelle, Juge la Cour Européenne des Droits de l'Homme

(Supplant: M. Anton PERENIC, Professeur de droit, ancien Juge la Cour constitutionnelle)

M. Kestutis LAPINSKAS (Lituanien), Juge la Cour constitutionnelle

M. Petru GAVRILESCU (Roumain), Conseiller, Ambassade de la Roumanie Bruxelles

M. Asbjørn JENSEN (Danois), Juge, Cour suprême

M. Cyril SVOBODA (Tchèque), Premier Vice Ministre de la Justice

Mme Maria de Jesus SERRA LOPES (Portugaise), ancienne Btonnire de l'Ordre des avocats

M. Armando MARQUES GUEDES (Portugais), ancien Prsident du Tribunal constitutionnel

M. Peep PRUKS (Estonien), Doyen de la Facult de droit, Universit de Tartu

M. Aivars ENDZINS (Letton), Vice-Prsident de la Commission juridique du Saeima

#### **MEMBRES ASSOCIES**

M. Aleks LUARASI (Albanais<sup>[1]</sup>), Professeur l'Universit de Tirana

M. Nicolas VITROUK (Russe), Juge la Cour constitutionnelle

M. Stanko NICK (Croate), Conseiller juridique principal, Ministre des Affaires Etrangres

M. Boris NEGRU (Moldave<sup>1</sup>), Chef de la Section des problmes de lgislation auprs du Parlement de Moldova  
(Supplant: M. Eugen RUSU, Prsident de la Commission des Affaires juridiques, Parlement de Moldova)

M. Avtandil DEMETRASHVILI (Gorgien), Membre de la Cour constitutionnelle

M. Anton MATOUCEWITCH, (Blarusien), Directeur, Institut pour la construction tatique et la lgislation

M. Serhyi HOLOVATY (Ukrainien<sup>[2]</sup>), Ministre de la Justice, Prsident de la fondation juridique ukrainienne  
(Supplant: M. Petro MARTYNENKO, Professeur de droit compar)

M. Khatchig SOUKIASSIAN (Armien), Directeur du Dpartement juridique, Ministre des Affaires trangres

#### **OBSERVATEURS**

M. Grald BEAUDOIN (Canadien), Professeur l'Universit d'Ottawa, Sateur

Mme Nancy ELY-RAPHEL (Amricaine), Assistante adjointe principale du Sectaire d'Etat, Bureau des Droits de l'Homme

M. Vincenzo BUONOMO (Saint-Sige), Professeur de Droit international l'Universit Pontificale du Latran

M. Serikul KOSAKOV (Kirghize), Prsident de la Cour suprme conomique

M. Takeshi GOTO (Japonais), Consul, Consulat Gnral du Japon Strasbourg

M. Hector MASNATTA (Argentin), Ambassadeur, Directeur du Centre d'tudes constitutionnelles et politiques

M. Hector GROS ESPIELL (Uruguayen), Ambassadeur de l'Uruguay Paris

## **A N N E X E II - FONCTIONS ET COMPOSITION DES SOUS-COMMISSIONS**

- Prsident: M. La Pergola

- Vice-Prsidents: M. Malinverni, M. Economides, Mme Suchocka

- Bureau: M. Helgesen, M. Maas Geesteranus, M. Zlinszky, M. Jambrek

- Prsidents des Sous-Commissions: M. Aguiar de Luque, M. Matscher, M. zbudun, M. Robert, M. Russell, M. Scholsem, M. Steinberger, M. Suviranta, M. Triantafyllides

- Justice constitutionnelle: Prsident M. Russell - membres: M. Batliner, M. Djerov, M. Gavrilescu, M. Jambrek, M. Jensen, M. La Pergola, M. Lapinskas, M. Marques Guedes, Mme Milenkova, M. zbudun, M. Ragnemalm, M. Reuter, M. Robert, M. Said Pullicino, Mme Serra Lopes, M. Steinberger, Mme Suchocka, M. Suviranta, M. Triantafyllides, M. Zlinszky

- Etat fdral et rgional: Prsident M. Scholsem - membres: M. Aguiar de Luque, M. Economides, M. La Pergola, M. Malinverni, M. Matscher, M. Nick, M. Steinberger, Mme Suchocka, M. Triantafyllides; Obs.: Canada, Etats-Unis

- Droit international: Prsident M. Triantafyllides - membres: M. Djerov, M. Economides, M. Helgesen, M. Jambrek, M. Klu\_ka, M. La Pergola, M. Malinverni, Mme Milenkova, M. Steinberger, M. Suviranta

- Protection des Minorits: Prsident M. Matscher - membres: M. Economides, M. Gavrilescu, M. Gualandi, M. Helgesen, M. Maas Geesteranus, M. Malinverni, M. Nick, M. zbudun, M. Scholsem, M. Zlinszky

- Rforme constitutionnelle: Prsident M. Suviranta, Vice-Prsident M. Batliner | membres: M. Aguiar de Luque, M. Djerov, M. Economides, M. Helgesen, M. La Pergola, M. Maas Geesteranus, M. Malinverni, M. Marques Guedes, Mme Milenkova, M. zbudun, M. Ragnemalm, M. Reuter, M. Robert, M. Scholsem, Mme Serra Lopes, Mme Suchocka, M. Triantafyllides

- Institutions dmocratiques: Prsident M. Steinberger - membres: M. Aguiar de Luque, M. Economides, M. Helgesen, M. Klu\_ka, M. Lapinskas, M. Robert, M. Suviranta, M. Svoboda, M. Triantafyllides

- Comit de Direction d'UniDem: Prsident M. La Pergola, Vice-Prsident M. zbudun - membres: M. Aguiar de Luque, M. Helgesen, M. Maas Geesteranus, M. Malinverni, M. Marques Guedes, M. Robert, M. Scholsem, Mme Serra Lopes, M. Steinberger, Mme Suchocka; Obs.: Saint-Sige

Membres coopts: Prof. Evans (Universit Johns Hopkins, Bologne), Prof. Fragnire (Collge d'Europe, Bruges), M. Koller (Institut de droit compar,

Lausanne), Prof. Masterson (Institut universitaire européen, Florence), M. Quinn (Federal Judicial Center, Etats-Unis)

- Afrique du Sud: Président M. La Pergola, Vice-Président M. Helgesen - membres: M. Maas Geesteranus, M. Malinverni, M. Ragnemalm, M. Scholsem, Mme Suchocka, M. Triantafyllides Obs.: Canada, Etats-Unis
- Bassin Méditerranéen: Président M. Robert - membres: M. Aguiar de Luque, M. Batliner, M. Economides, M. La Pergola, M. Malinverni, M. Said Pullicino, M. Triantafyllides
- Pouvoirs d'urgence du Gouvernement: Président M. Zbudun - membres: M. Batliner, M. Russell, M. Suviranta
- Amérique latine: Président M. Aguiar de Luque - membres: M. Helgesen, M. La Pergola, M. Marques Guedes, M. Matscher, Mme Serra Lopes, M. Steinberger

ANNEXE III - REUNIONS DE LA COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT EN 1995 [\[3\]](#)

### **Reunions plnières**

22e reunion - 3-4 mars

23e reunion - 19-20 mai

24e reunion - 8-9 septembre

25e reunion - 24-25 novembre

### **Bureau**

9e reunion - Reunion large aux Présidents des Sous-Commissions

23 novembre

### **Sessions administratives informelles**

2 mars

18 mai

### **SOUS-COMMISSIONS**

#### **Minorités**

13e reunion - Reunion jointe avec la Sous-Commission sur les institutions démocratiques

7 septembre

14e reunion - Reunion jointe avec la Sous-Commission sur les institutions démocratiques

23 novembre

#### **Justice constitutionnelle**

Reunion du Groupe de travail sur le thésaurus

30 janvier (Bruxelles)

7e reunion - 3-4 juillet (Lausanne)

8e reunion - Reunion avec les agents de liaison des cours constitutionnelles pour l'etablissement d'un centre de documentation

22 novembre

Reunion jointe avec la Sous-Commission sur les institutions democratiques

23 novembre

### **Reformes constitutionnelles**

Echange de vues avec la Commission constitutionnelle de l'Ukraine sur le projet de Constitution de l'Ukraine

27-29 septembre (Kiev)

26-29 octobre (Kiev)

Echange de vues sur la loi de l'organisation judiciaire

10-11 novembre (Tirana)

### **Institutions democratiques**

1er reunion - Reunion jointe avec la Sous-Commission sur la protection des minorites

7 septembre

2e reunion - Reunion jointe avec la Sous-Commission sur la justice constitutionnelle

Reunion jointe avec la Sous-Commission sur la protection des minorites

23 novembre

### **Droit international**

5e reunion - 18 mai

6e reunion - 7 septembre

7e reunion - 23 novembre

### **Pouvoirs d'urgence**

6e reunion - Reunion jointe avec le Comit de Direction d'UniDem

2 mars

### **Comit de Direction d'UniDem**

12e reunion - Reunion jointe avec la Sous-Commission sur les pouvoirs d'urgence

2 mars

13e reunion - 7 septembre

### **Groupe de travail sur la Conference intergouvernementale 1996**

1er reunion - 8 novembre (Luxembourg)

## **SEMINAIRES UNIDEM**

Seminaire UniDem sur la justice constitutionnelle et démocratie fédérale

23-24 juin (Strasbourg)

Seminaire UniDem sur la protection des droits fondamentaux par la Cour constitutionnelle

23-25 septembre (Brioni)

## **PARTICIPATION A D'AUTRES COMITES DU CONSEIL DE L'EUROPE**

Participation aux réunions du Comité Ad Hoc pour la protection des minorités nationales

(CAHMIN)

Participation au Groupe de Projet "Droits de l'Homme et Démocratie véritable"

Atelier, 19-20 mai (Abo, Finlande)

## **PARTICIPATION A D'AUTRES SEMINAIRES ET CONFERENCES**

Participation à la table ronde de la "Fondazione Rosselli" "La volonté des Etats membres et des Régions dans la création et la dissolution des Etats fédéraux et régionaux"

6 mars (Trieste)

Participation à la Conférence "La Constitution au service de la démocratie"

10-12 mars (Cracovie)

Participation au Séminaire "L'avenir de la Construction européenne: perspectives sur la mise en œuvre et la révision du traité de Maastricht"

23-24 juin (Bruges)

Participation au Séminaire sur le développement constitutionnel en Afrique du Sud

17-20 juillet (Pretoria)

Participation au Symposium "Rencontre internationale de Vienne sur certaines questions actuelles de la situation des minorités nationales"

15-17 septembre (Vienne)

Participation au Symposium "L'état de droit en tant qu'élément du droit constitutionnel pan-européen"

28 septembre-1er octobre (Graz)

Participation au Séminaire sur la réforme de la Constitution de l'Argentine

27-30 novembre (Madrid)

Participation au Sminaire de l'OSCE sur l'Etat de droit

28 novembre- 1er dcembre (Varsovie)

#### **A N N E X E IV - LISTE DES PUBLICATIONS**

Collection [\[4\]](#)

##### **Science et technique de la dmocratie**

N 1: Rencontre avec les presidents des cours constitutionnelles et instances quivalentes

Piazzola sul Brenta, 8 octobre 1990 [\[5\]](#)

N 2: Modles de juridiction constitutionnelle

par Helmut Steinberger [\[6\]](#)

N 3: Le processus constitutionnel, instrument pour la transition dmocratique

Istanbul, 8 au 10 octobre 1992

N 4: La transition vers un nouveau type d'conomie et ses reflets constitutionnels

Moscou, 18 et 19 fvrier 1993

N 5: Les rapports entre le droit international et le droit interne

Varsovie, 19 au 21 mai 1993

N 6: Les rapports entre le droit international et le droit interne

par Constantin Economides <sup>3</sup>

N 7: Etat de droit et transition vers une conomie de march

Sofia, 14 au 16 octobre 1993

N 8: Les aspects constitutionnels de la transition vers une conomie de march

Travaux de la Commission europeenne pour la dmocratie par le droit

N 9: La Protection des minorits

Travaux de la Commission europeenne pour la dmocratie par le droit

N 10: Le rle de la cour constitutionnelle dans la consolidation de l'Etat de droit

Bucarest, 8 au 10 juin 1994

N 11: Le concept contemporain de confédération

Santorin, 22 au 25 septembre 1994

N 12: Les pouvoirs d'exception du gouvernement <sup>3</sup>

par Ergun Zbudun et Mehmet Turhan

N 13: L'application des dispositions constitutionnelles relatives aux médias dans une démocratie pluraliste

Nicosie, 16-18 décembre 1994

N 14: Justice constitutionnelle et démocratie référendaire

Strasbourg, 23-24 juin 1995

N 15: La protection des droits fondamentaux par la Cour constitutionnelle [\[7\]](#)

Brioni, 23-25 septembre 1995

---

[\[1\]](#) Membre associé jusqu'à l'adhésion au Conseil de l'Europe le 13 juillet 1995.

[\[2\]](#) Membre associé jusqu'à l'adhésion au Conseil de l'Europe le 9 novembre 1995.

[\[3\]](#) Sauf indication contraire toutes les réunions se sont tenues à Venise.

[\[4\]](#) Disponible également en anglais.

[\[5\]](#) Interventions en langue originale.

[\[6\]](#) Disponible également en russe.

[\[7\]](#) Une version abrégée est disponible en russe.

42.8pt;text-align:justify;text-indent: -42.8pt;mso-hyphenate:none;tab-stops:-72.0pt -36.0pt 0cm 42.8pt 72.0pt>N | 1 | Rencontre avec les présidents des cours constitutionnelles et instances équivalentes

1 | Piazzola sul Brenta, 8 octobre 1990 [\[5\]](#)

N | 2 | Modèles de juridiction constitutionnelle

1 | par Helmut Steinberger [\[6\]](#)

N | 3 | Le processus constitutionnel, instrument pour la transition démocratique

1 | Istanbul, 8 au 10 octobre 1992

N | 4 | La transition vers un nouveau type d'économie et ses reflets constitutionnels

1 | Moscou, 18 et 19 février 1993

N | 5 | Les rapports entre le droit international et le droit interne

1 | Varsovie, 19 au 21 mai 1993

N | 6 | Les rapports entre le droit international et le droit interne

par Constantin Economides <sup>3</sup>

N | 7 | Etat de droit et transition vers une économie de marché

Sofia, 14 au 16 octobre 1993

N | 8 | Les aspects constitutionnels de la transition vers une économie de marché

Travaux de la Commission européenne pour la démocratie par le droit

N | 9 | La Protection des minorités

Travaux de la Commission européenne pour la démocratie par le droit

N | 10 | Le rôle de la cour constitutionnelle dans la consolidation de l'Etat de droit

Bucarest, 8 au 10 juin 1994

N | 11 | Le concept contemporain de configuration

Santorin, 22 au 25 septembre 1994

N | 12 | Les pouvoirs d'exception du gouvernement <sup>3</sup>

par Ergun Zbudun et Mehmet Turhan

N | 13 | L'application des dispositions constitutionnelles relatives aux médias dans une démocratie pluraliste

Nicosie, 16-18 décembre 1994

N | 14 | Justice constitutionnelle et démocratie rendraire

Strasbourg, 23-24 juin 1995

N | 15 | La protection des droits fondamentaux par la Cour constitutionnelle [\[7\]](#)

Brioni, 23-25 Septembre 1995

---

[\[1\]](#) Membre associé jusqu'à l'adhésion au Conseil de l'Europe le 13 juillet 1995.

[\[2\]](#) Membre associé jusqu'à l'adhésion au Conseil de l'Europe le 9 novembre 1995.

[\[3\]](#) Sauf indication contraire toutes les réunions se sont tenues à Venise.

[\[4\]](#) Disponible également en anglais.

[\[5\]](#) Interventions en langue originale.

[\[6\]](#) Disponible également en russe.

[\[7\]](#) Une version abrégée est disponible en russe.