



2000



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 28 novembre 2000

<cdl\doc\2000\cdl\97-f>

Restricted
Diffusion restreinte
CDL (2000) 97
Or. Angl.

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW

(VENICE COMMISSION)

**OBSERVATIONS RELATIVES A LA LOI CONSTITUTIONNELLE
SUR LA COUR CONSTITUTIONNELLE DE LA REPUBLIQUE DE
CROATIE**

par

Mme Ivana JANU

(Membre suppléant, République tchèque)

LA LOI CONSTITUTIONNELLE RELATIVE A LA COUR CONSTITUTIONNELLE DE
LA REPUBLIQUE DE CROATIE

OBSERVATIONS

Observations générales

La loi constitutionnelle actuellement en cours d'examen (la "Loi") est le texte législatif de base définissant le rôle des juges de la Cour constitutionnelle de la République de Croatie, fixant les conditions et modalités du recours à la procédure de contrôle de constitutionnalité et de légalité, les règles de procédure et les effets juridiques de ses décisions, la protection des libertés constitutionnelles et des droits de l'homme et autres points importantes pour la Cour constitutionnelle de la République de Croatie ("CCRC"). Ce texte doit donc ne traiter que des questions réellement fondamentales concernant principalement la Constitution de la Croatie. De ce point de vue, le contenu de la Loi manque dans une certaine mesure d'équilibre en ce sens qu'elle comporte à la fois des règles de caractère fondamental (article 1er et suivants) et des dispositions très détaillées qui n'ont pas lieu d'être dans une loi constitutionnelle. Mais étant donné que la Constitution n'envisage pas l'adoption d'une loi "ordinaire", la loi constitutionnelle doit couvrir toutes les questions dont le public doit être informé (si elles étaient traitées dans le cadre des règlements intérieurs, en application de l'article 94 du projet, l'exigence de publicité ne serait pas remplie).

Du point de vue du contenu, nous recommandons de modifier certaines procédures importantes pour l'intégration européenne, et notamment la procédure relative aux mesures nécessaires à l'application d'une décision d'une cour internationale. Il en va de même, par exemple, de la modification de la responsabilité des juges en matière disciplinaire et de leur mise à l'écart des affaires dans lesquelles ils seraient partie prenante, du statut des parties principales et autres, de la définition des tâches relevant exclusivement du juge rapporteur et de son assistant(e), de la définition de l'urgence d'une affaire par la Cour constitutionnelle, et de la possibilité de prendre une mesure administrative.

Ce projet de loi est inutilement "généreux" par endroits et pourrait, s'il était adopté, provoquer l'asphyxie de la CCRC sous une avalanche d'affaires. Il est par contre excessivement formaliste sur d'autres points, ce qui risque de ralentir le fonctionnement de la CCRC, voire de le paralyser (on se référera aux observations spécifiques pour plus de détails). Je pense aussi que la place faite aux conseillers juridiques n'est pas appropriée: ce sont de simples consultants qui, en tant que tels, ne devraient pas être en mesure de peser sur les décisions. C'est pourquoi il n'est pas acceptable qu'ils présentent les affaires lors des audiences (article 46 (2)) ou qu'ils signent des arrêts (Article 74).

La méthode utilisée dans la rédaction de la loi constitutionnelle est acceptable.

Observations spécifiques:

I GENERALITES

Article 2

Le texte vise très probablement à traduire le "principe de publicité des audiences" pour les affaires entendues par la CCRC; cette formulation est trop générale et trop floue (notamment parce qu'elle utilise le mot « work » ("travaux")). Je recommande par ailleurs que les dispositions des articles 20 et 44 (paragraphe 2), c'est à dire la possibilité d'exclure le public des débats, soient intégrées à l'article 2.

Notre expérience montre qu'il est recommandé de prévoir la possibilité de tenir des audiences à huis-clos, sous réserve de l'accord des parties.

Je pense qu'ici le texte devrait également préciser que la CCRC rend ses décisions en assemblée plénière et en formations restreintes (chambres/conseils).

Article 3

Je suggère que soit reformulées les conditions dans lesquelles un juge peut être détenu sans l'autorisation de la Cour constitutionnelle (ex: "en cas de flagrance d'un délit passible d'une peine de prison de plus de cinq ans": le texte ne dit pas s'il s'agit de la peine maximale ou minimale).

II. CONDITIONS D'ELECTION DES JUGES DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE,
ELECTION DES JUGES DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE, ET CESSATION DE
FONCTIONS

Article 4

La méthode proposée au paragraphe 2 pour l'élection des juges de la CCRC pose un problème du point de vue de l'indépendance des juges par rapport à l'organe législatif et de la nécessité de faire entrer en fonction les juges de la Cour constitutionnelle le plus rapidement possible. Sous ce rapport, il semblerait plus judicieux d'opter pour un système où les juges sont nommés par le Président de la République sur une liste de candidats proposée par l'une ou l'autre des chambres du Parlement.

Il conviendrait également dans cet article de renvoyer à ce que la Constitution dit du nombre des juges, ou d'indiquer ce nombre.

Article 5

Le paragraphe 1 devrait mentionner le principe du casier judiciaire vierge et donc également les qualités morales des intéressés.

Article 7

Si les juges sont élus selon les modalités proposées, ils devraient prêter serment devant le président de la chambre qui les a élus. Le fait de prêter serment devant le Président de la République implique le recours à la méthode d'élection mixte (Parlement et Président).

Article 10, paragraphes 1 et 2, article 12, paragraphes 1 et 2

L'emploi d'une terminologie non uniforme obscurcit le sens du texte: « relieved of office », « removed », « suspended » (relevé de ses fonctions, révoqué, suspendu). Cela vaut particulièrement dans le cas d'un juge définitivement relevé de ses fonctions quand il est dans l'incapacité permanente de les exercer. C'est pourquoi je recommande dans la partie introductive de l'article 10 d'établir une distinction entre les différentes possibilités de cessation de fonctions des juges.

Article 11, paragraphe 1

Le délai proposé est trop long et pourrait gravement entraver le fonctionnement de la Cour.

Article 11, paragraphe 5

Envisager la possibilité de fixer le même quorum pour la révocation d'un juge (en se fondant sur le principe *par inter pares*). De plus, cette dispositions semble superflue eu égard à l'article 26 paragraphe 1.

Article 13, paragraphe 2

Le texte prévoit les mêmes conditions de retraite pour les juges, qu'ils aient ou non terminé leur mandat. On pourrait envisager que la retraite visée au paragraphe 2 soit réservée aux juges ayant assuré au moins la moitié de leur mandat.

III PROCEDURES DEVANT LA COUR CONSTITUTIONNELLE - DISPOSITIONS
GENERALES

Article 16 (et les articles 41 et 42 qui y sont apparentés)

La distinction entre « application » (requête) et « proposal » (proposition/motion) n'est pas assez claire (article 38) ce qui pourrait engendrer des complications inutiles, notamment au Chapitre IV, articles 41 et 42. De plus, la formulation des dispositions en cause est trop formaliste (notamment l'article 41), ce qui risque de provoquer des retards, d'alourdir le fonctionnement de la CCRC, etc. C'est pourquoi je recommande une simplification, ou le recours à la possibilité de rejet de la demande (par référence à l'article 41 paragraphe 1).

Article 17

Certains autres termes utilisés risquent d'obscurcir encore le texte: « written request » (demande écrite), « proposal » (proposition/motion) et « constitutional complaint » (recours en matière constitutionnelle) à l'article 16 paragraphe 1, et les termes « written statements » (déclarations écrites), « proposals » (propositions) et « information » à l'article 17 paragraphe 1. Le manque d'uniformité dans le vocabulaire se retrouve également dans d'autres passages du texte (ex: article 32).

Article 23

Il s'agit probablement d'un représentant légal, qui devrait être un avocat. Il serait utile de stipuler qu'il est obligatoire de recourir aux services d'un avocat (ce qui est indispensable pour filtrer les demandes de saisine de la CCRC).

Article 31

Il conviendrait de donner une description plus détaillée dans une partie distincte de la Loi. La formulation que je recommande, tirée de l'expérience acquise en République tchèque, consiste

à prévoir la possibilité de rejeter une requête (sans discussion des faits) dans les cas, par exemple, où la requête émane d'une personne qui n'est manifestement pas habilitée à la présenter, ou si les défauts affectant cet acte n'ont pas été corrigés, si la requête est irrecevable, si toutes les voies de recours n'ont pas encore été épuisées, ou si la requête est manifestement dépourvue de fondement.

Article 32

Le délai d'un an n'est pas réaliste et ne devrait pas être spécifié du tout (d'autant que ces dispositions ne prévoient aucune sanction en cas de non-respect).

Article 33

On ne voit pas clairement à quels textes de droit procédural cet article fait référence. Etant donné que les analogies ne sont pas admises en droit pénal, il est souhaitable que les cas de recours au droit pénal soient énoncés de manière explicite (ex: Chapitre VII).

IV CONTROLE DE LA CONSTITUTIONNALITE DES LOIS ET DE LA LEGALITE DES TEXTES D'ORDRE REGLEMENTAIRE

Articles 34 et 35

L'obligation de passer par la Cour suprême me semble extrêmement restrictive, et je recommande d'ouvrir cette possibilité à tous les tribunaux. Il convient dans le même temps de tenir compte du déroulement des procédures devant les juridictions de droit commun, et de suspendre les procédures au lieu d'y mettre un terme. La version actuelle ne permet pas d'établir clairement si la Cour suprême est tenue de présenter la requête, ou si la saisine est laissée à sa discrétion, son avis n'étant pas nécessairement le même que celui de la juridiction inférieure.

Article 36

Le paragraphe 1 pourrait engendrer une réelle menace d'asphyxie de la CCRC sous une avalanche de demandes de contrôle abstrait de la constitutionnalité déposées par des personnes physiques et morales. Je recommande que le texte stipule la nécessité d'un lien avec un recours en matière constitutionnelle (cf. les observations sur l'article 63).

Le paragraphe 2 donne un pouvoir politique excessif à la CCRC. La possibilité pour la Cour de déclencher elle-même une telle procédure devrait rester l'exception (c'est à dire en liaison avec un recours constitutionnel portant sur une question spécifique, dans l'éventualité où le plaignant aurait omis de soumettre une demande de contrôle abstrait).

Le paragraphe 2 présente un autre danger: une affaire peut perdre son caractère de litige soumis à la CCRC sur la conformité de dispositions légales avec la constitution si cette Cour procède *ex officio* à un contrôle abstrait.

Article 37, paragraphe 2 et suivants

Je tiens à revenir une fois de plus sur la terminologie. En l'espèce, la distinction entre les termes « annul » (annuler), « invalide » (invalider) et, dans d'autres articles, « repeal » (abroger) n'est pas claire.

Article 39

La procédure décrite dans cet article devra être remplacée par un calendrier standard approuvé par la CCRC en session plénière. Cette décision ne saurait appartenir au seul président de la Cour.

Article 40

Je recommande de remplacer, au paragraphe 1, « may send » (peut communiquer) par « shall send » (communique). La période de 60 jours est bien trop longue. La Cour doit statuer sans retards inutiles, au plus tard dans les 30 jours.

Article 41

Je recommande de reconsidérer la nécessité de publier au Journal officiel les informations relatives aux nouvelles procédures engagées.

Article 42

Pour établir une distinction entre le jour où la procédure est entamée et la date d'envoi de la demande par la poste, il suffit d'indiquer que la date de la réception par la Cour sera considérée comme la date d'ouverture de la procédure. Si l'amendement proposé pour l'article 36 est adopté, la disposition énoncée à l'article 42 (2) devient superflue.

Article 44, paragraphe 1

D'un point de vue pratique, il serait bon que le rapport du juge rapporteur soit communiqué à tous les juges et pas uniquement au président de la Cour. Les juges pourraient ainsi se préparer pour les débats en plénière.

Article 46, paragraphe 5

Il serait bon d'ajouter aux dispositions de ce paragraphe que le nouveau juge rapporteur sera nommé par le président.

Article 47

La nature de la "session de consultation" n'est pas expliquée, et il n'apparaît pas clairement si elle s'inscrit dans la phase de présentation des preuves. Si cette session ne fait pas partie de la procédure, il convient sans doute de l'organiser à huis clos. C'est une autre raison pour laquelle il conviendrait qu'il soit explicitement dit au paragraphe 2 que les audiences sont publiques sauf décision contraire de la Cour constitutionnelle.

Article 51

Le paragraphe 1 pourrait ralentir le traitement des affaires par la CCRC. Cette session distincte sera-t-elle toujours publique? Il semble que le public soit exclu des consultations et du vote. Compte tenu de l'article 26 (1), les dispositions du paragraphe 2 sont superflues.

Article 52

Il n'apparaît pas clairement si cette disposition respecte pleinement le principe de l'obstacle de la chose jugée. Par ailleurs, il n'est pas impossible que dans une affaire donnée la constitutionnalité d'une norme puisse être examinée à plusieurs reprises en fonction de ses différentes applications (à condition que l'examen précédent ne se soit pas soldé par l'abrogation de ladite disposition pour non conformité avec la constitution).

Articles 55 et 56

Le texte ne dit pas clairement si un arrêt de la CCRC a des effets "*ex tunc*" ou "*ex nunc*".

Article 56

Je recommande de reformuler la situation décrite au paragraphe 1 pour faire ressortir explicitement qu'il s'agit d'un nouveau motif de réouverture de la procédure pénale, et non d'une analogie.

Au paragraphe 2, on ne comprend pas pourquoi il faudrait appliquer une procédure pénale, ne serait-ce que par analogie, à des affaires dont la nature n'est manifestement pas pénale.

Les dispositions du paragraphe 5 auront pour seul effet d'augmenter la charge de travail de la Cour constitutionnelle. La responsabilité en matière de dommages devrait être déléguée à l'organe de l'Etat compétent en la matière. La Cour constitutionnelle ne devrait statuer sur ces questions - si une affaire est rouverte - que si elle est saisie d'un nouveau recours constitutionnel.

Article 57

Le conflit avec la procédure décrite à l'article 35 est flagrant. La structure de la procédure de contrôle de la constitutionnalité des lois fait qu'un tribunal ne peut refuser d'appliquer un texte au motif qu'il serait contraire à la Constitution sans demander au préalable à la Cour suprême de saisir la Cour constitutionnelle. Pour que tel ne soit pas le cas, il faudrait ajouter une autre disposition, explicative, au présent projet de Loi.

V. PROTECTION DES LIBERTÉS CONSTITUTIONNELLES ET DES DROITS DE L'HOMME

Article 59

Les dispositions énoncées au paragraphe 3 paraissent superflues si l'on considère le principe énoncé au paragraphe 2. Je recommande une description plus précise des conditions autorisant une dérogation (paragraphe 4), et leur extension aux situations où l'importance de l'intervention est de nature plus générale et dépasse le cadre des seuls intérêts de la personne qui présente la requête.

Article 60

Le délai prévu pour le dépôt d'un recours constitutionnel me paraît trop court. Je suggère de fixer d'une autre manière le début de cette période dans les affaires où la loi n'autorise le dépôt d'aucun recours (la violation ne résulte pas d'une décision). Dans de tels cas, il conviendrait de faire courir le délai à partir du jour où s'est produit l'événement mis en cause.

Article 61

On pourrait également envisager de demander que les recours constitutionnels comportent une description fidèle des faits les plus importants, identifient les éléments qui, d'après le requérant, illustrent clairement ce qu'il cherche à établir, et précisent les dispositions de la Constitution qui auraient été violées et comment.

Article 62

Il serait bon de formuler cet article de manière plus précise, car l'énoncé actuel semble viser une restitution du délai, et non une *restitutio in integrum* sans limitation.

Le paragraphe 3 semble superflu (la même conclusion découle de la nature du délai fixé au paragraphe 1).

Article 63

S'agissant de la restriction envisagée à la possibilité de soumettre une proposition de contrôle abstrait (cf. les observations sur l'article 36), je recommande de ménager une possibilité de combiner le recours constitutionnel et une proposition d'abrogation d'une norme appliquée dans la procédure. Dans ce cas la Cour interromprait la procédure relative au recours constitutionnel, et la proposition ferait l'objet d'une décision de la CCRC siégeant en plénière. Lorsque la Cour plénière aurait statué sur la constitutionnalité de la norme concernée, une formation restreinte (chambre/conseil) pourrait poursuivre la procédure relative au recours. Cette disposition devrait faire l'objet d'un paragraphe ou article séparé.

Article 64

Les dispositions des paragraphes 1 et 2 risquent de ralentir les travaux de la CCRC. Le juge rapporteur sera sans doute amené à prendre une décision préliminaire pour déterminer si la formation restreinte (l'assemblée plénière) doit fonder sa décision sur le paragraphe 1 ou sur le paragraphe 2. En d'autres termes il aura à formuler une conclusion préliminaire quant au caractère du recours constitutionnel.

Les paragraphes 13 et 14 risquent de poser les mêmes problèmes.

Article 65

En rapport avec les observations sur l'article 64, il pourrait être intéressant de stipuler que le juge rapporteur rendra lui-même une décision sur certains recours introduits avec retard, ou dont les défauts ne sont pas corrigés dans les délais, etc. (auquel cas il serait nécessaire de supprimer la partie correspondante de la compétence de la Cour constitutionnelle au titre de l'article 68).

Article 68

Il convient de mieux préciser la référence à l'article 59 (4), car l'exception ne vise que ce cas particulier (et non l'article 59 dans son ensemble).

VI

Dans le titre du Chapitre VI et dans tous ses articles, l'expression « resolving disputes of powers » (résoudre des conflits de pouvoirs) serait plus adaptée que « resolving jurisdictional disputes » (résoudre des conflits de juridictions/ de compétence).

Article 77, paragraphes 2 et 3

Etant donné que la demande tendant au règlement d'un tel conflit peut également être introduite par une partie dont les intérêts ont été lésés, il ne serait pas bon de ne pas lier le délai uniquement à la notification du fait qu'une autre instance a accepté la juridiction pour l'affaire en question; il pourrait s'agir aussi du moment où est intervenue l'atteinte aux intérêts.

VII PROCEDURE DE MISE EN ACCUSATION DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE DE CROATIE

Article 80

Il serait utile de réfléchir au libellé des sanctions à appliquer dans le cas où la CCRC répondrait par l'affirmative à la question de la responsabilité du Président, ou dans le cas où la CCRC concluerait à la violation de la constitution par le Président (ex: destitution).

VIII CONTROLE DE LA CONSTITUTIONALITE DES PROGRAMMES ET
ACTIVITES DES PARTIS POLITIQUES

Article 82

Une section de parti politique est-elle dotée de la personnalité juridique?

IX CONTROLE DE LA CONSTITUTIONALITE ET DE LA LEGALITE DES
ELECTIONS ET DU REFERENDUM NATIONAL, ET DU CONTENTIEUX
ELECTORAL

Article 90, paragraphe 2

L'expression « in a private session » est sans doute utilisée pour désigner une "session non ouverte au public" ou "à huis clos".

Article 92

Il conviendrait de se référer uniquement aux articles 84 à 91 (c'est à dire à l'exclusion de l'article 92).