



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 12 octobre 2005

Avis 346/2005

Diffusion restreinte

CDL (2005) 086

fr. seul.

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

**OBSERVATIONS SUR LE PROJET DE LOI
DU PARLEMENT DE LA REPUBLIQUE DE TCHETCHENIE**

FEDERATION DE RUSSIE

par

M. Giorgio MALINVERNI (membre, Suisse)

1. Lors d'une réunion d'un groupe de travail sur l'amélioration de la législation de la République tchétchène qui s'est tenue à Gatchino, le 12 avril 2005, les représentants russes et tchétchènes sont convenus de soumettre à l'expertise du Conseil de l'Europe un certain nombre de projets de loi sur des questions constitutionnelles, d'autonomie locale, de service public, financières et fiscales, administratives sociales et culturelles .

2. Dans le cadre de ce projet d'expertise, il a été demandé à la Commission de Venise d'examiner un certain nombre de projets de loi dont le projet de loi sur le Parlement tchétchène.

3. M. Malinverni, membre de la Commission a travaillé sur la base d'une traduction anglaise du projet de loi (voir CDL(2005) 065). Le présent avis, adopté par la Commission lors de sa ... réunion les ..., a été élaboré à partir de ses observations.

Introduction

4. Le projet institue un parlement de type bicaméral, les deux chambres étant le Conseil de la République d'une part et l'Assemblée du peuple d'autre part. Il ressort du projet, en particulier de son article 13, qu'il s'agit d'un bicamérisme inégalitaire, les deux chambres n'étant pas dotées des mêmes compétences.

5. La lecture du projet appelle de ma part les remarques suivantes :

I. Problèmes de technique législative

6. D'une manière générale, le projet se caractérise par un renvoi trop fréquent à d'autres lois. Plutôt que de régler lui-même un certain nombre de problèmes sur des points importants, un renvoi est fait à d'autres actes législatifs, ce qui est regrettable.

7. Il en va ainsi par exemple de l'article 5, par. 3, qui renvoie (inutilement) à des dispositions de la Constitution.

8. Il en va également ainsi de l'article 9, alinéa 1er, qui dispose que la procédure d'élection des députés au parlement tchétchène est établie dans la loi sur l'élection du parlement de la République tchétchène. Ne serait-il pas préférable de régler la procédure d'élection dans le présent projet de loi, de manière à ce que tout ce qui concerne le parlement figure dans une seule et même loi ?

9. L'article 13, alinéa 9, in fine dispose que la procédure de publication des lois est déterminée par une loi de la République tchétchène. Ici aussi, il est permis de se demander si cette procédure ne devrait pas figurer dans le présent projet de loi.

10. L'article 14, relatif aux règles de procédure en vigueur dans les deux chambres du Parlement, a comme seul et unique objectif de renvoyer la réglementation de cette question à la loi sur les règles de procédure des deux chambres du parlement. La même critique que celles qui ont été faites ci-dessus peut être adressée à cette disposition.

11. Les articles 19 et 20, relatifs aux commissions parlementaires, et notamment aux commissions permanentes n'indiquent pas quelles sont ces commissions permanentes, ni quel

est leur nombre. Une question de cette importance mériterait à n'en pas douter de figurer dans la loi.

12. L'article 21 est subdivisé en quatre alinéas. Alors que les alinéas 2 et 3 énumèrent les tâches et les responsabilités du Conseil de la République d'une part et de l'Assemblée du peuple d'autre part, les alinéas 1 et 4 semblent énumérer les compétences du Parlement pris globalement. Ne serait-il plus opportun de regrouper en un seul alinéa les actuels alinéas 1 et 4 ?

13. L'article 29, relatif au mandat des députés, dispose que ce mandat est défini par le présent projet de loi, ainsi que par la loi sur le statut des députés. Comme ci-dessus, l'on peut se demander s'il ne serait pas préférable de réunir l'ensemble de ces dispositions en une seule et même loi.

II. Imprécision de certaines dispositions

14. Le projet contient un nombre important de dispositions ayant un caractère vague et imprécis.

15. Ainsi, l'article 2, alinéa 2 énumère, au nombre des buts et des fonctions du Parlement, celui de la supervision, sans indiquer quels organes peuvent être supervisés ou contrôlés par le Parlement, ni quels actes de ces organes peuvent faire l'objet d'un tel contrôle.

16. L'article 2 alinéa 4 prévoit d'une manière très générale que l'une des tâches du Parlement consiste à impliquer les citoyens et les organisations publiques dans la direction de la République. Cette disposition manque toutefois précision.

17. L'article 3, alinéa 1er se réfère à la Constitution et à la présente loi, ainsi qu'à d'autres actes juridiques, sans préciser toutefois quels sont ces autres actes juridiques.

18. De même, l'article 4, alinéas 1 et 2 mentionne que le Parlement est compétent pour adopter des lois, des résolutions et d'autres actes réglementaires, sans que l'on sache très bien quelle est la nature juridique de ces actes réglementaires et leur rapport avec les lois.

19. L'article 5, paragraphe 8 prévoit que le Président de la République tchétchène et le Gouvernement assistent les deux chambres du Parlement dans leurs efforts tendant à mettre en place le système juridique de la République, sans que l'on sache, ici non plus, en quoi consiste cette assistance.

20. La même observation peut être faite à propos de l'article 6, relatif au rapport entre le parlement et les assemblées représentatives au niveau local et communal.

21. A l'article 10, alinéa 1er, il est difficile de comprendre comment les deux chambres peuvent être composées par uniquement deux tiers des députés. Est-ce que cela peut être dû au fait que les élections n'ont pas toutes lieu le même jour ?

22. L'article 21 énumère les responsabilités du Parlement. L'alinéa 6 prévoit que celui-ci doit exécuter d'autres responsabilités mentionnées dans la Constitution, sans que l'on sache quelles sont ces autres responsabilités.

23. L'article 26 donne la liste des compétences du Parlement pour tout ce qui a trait à l'organisation de sa propre activité. Il est prévu à l'alinéa 8 que le Parlement doit accomplir d'autres fonctions mentionnées dans la Constitution et dans des lois de la République tchétchène, sans que soient mentionnées à la fois ces autres fonctions et les lois auxquelles il est fait référence.

24. L'article 27, qui porte sur les conditions à remplir pour être élu dans les deux chambres du Parlement, mentionne que tout candidat doit être âgé de 21 ans et avoir le droit de participer aux élections conformément à la loi. Ne serait-il pas préférable de dire clairement quelles sont les conditions pour être élu ?

25. L'article 28, relatif aux immunités des parlementaires, dispose qu'un député ne peut pas être détenu ou arrêté, sauf dans les cas prévus par la loi. Ne serait-il pas préférable ici aussi d'indiquer clairement quels sont ces cas, plutôt que de se référer à une autre loi ?

III. Opportunité de certaines dispositions ?

26. Le projet contient un certain nombre de dispositions dont on peut se demander s'il elles devraient y figurer.

27. Ainsi, l'on peut douter de l'opportunité de faire figurer dans le présent projet de loi l'article 5 paragraphe 6, qui n'a pas trait au Parlement en tant que tel, mais à des différends pouvant survenir entre différentes autorités politiques.

28. Il est également inhabituel d'attribuer le droit d'initiative législative à des organes judiciaires, comme le prévoit l'article 7 alinéa 2.

29. L'article 12, qui régit la question des procès-verbaux des séances, pourrait fort bien figurer dans le règlement intérieur des deux chambres, et non pas dans la loi elle-même.

IV. Lacunes

30. Si le projet contient des dispositions qui n'y ont pas véritablement leur place, il omet en revanche de réglementer certains points importants, qui mériteraient de figurer dans la loi.

31. L'article 9 par exemple, qui régit le mode d'élection des parlementaires, n'est pas très clair sur le système électoral utilisé pour l'élection des députés aux deux chambres. Si la lecture de l'article 9 alinéa 2 semble indiquer que l'élection au Conseil de la République se fait selon le système majoritaire uninominal, rien n'indique si l'élection se fait à un tour ou à deux tours.

32. Quant à l'Assemblée populaire, l'article 9 alinéa 3 n'indique pas selon quel système sont élus les quarante députés qui la composent. Est-ce le système majoritaire ou le système proportionnel ?

33. L'article 28, qui traite de l'immunité des parlementaires, devrait indiquer si, et à quelles conditions, cette immunité peut être levée.

V. Problèmes relatifs au principe de la séparation des pouvoirs

34. Certaines dispositions du projet soulèvent des questions en rapport avec le principe de la séparation des pouvoirs.

35. Dans la mesure où le projet de loi sur l'Assemblée a été rédigé sur la base de la Constitution de la République tchétchène, soumis à referendum le 23 mars 2003, les réserves données par la Commission de Venise dans son avis (CDL- AD- 2003-2) ne peuvent être que réitérées.

36. L'article 3 alinéa 3 dispose que le mandat des chambres du Parlement peut expirer de façon anticipée lorsque la Cour suprême prononce un jugement sur l'inéligibilité des députés. Il n'est pas clair cependant si le jugement de la Cour suprême peut porter sur l'inéligibilité des membres de la chambre pris individuellement ou de la chambre prise comme un tout. Compte tenu des problèmes que soulève cette question au regard du principe de la séparation des pouvoirs, elle mériterait d'être réglementée de manière plus précise.

37. L'article 5 alinéa 4 dispose que les décrets du Président de la République, ainsi que ceux du Gouvernement, sont soumis au Parlement pour y être examinés par ce dernier. Mais en quoi consiste cet examen ? Les actes des organes exécutifs doivent-ils être approuvés par le Parlement, ou bien ce dernier doit-il simplement en prendre connaissance ? Ici aussi la réglementation de cette question mériterait d'être plus précise.

38. Aux termes de l'article 5 alinéa 7, le Président de la République peut se faire représenter au Parlement lorsque ce dernier débat de questions qui relèvent de la compétence du Chef de l'Etat. Le projet n'indique cependant pas quel est le statut précis des représentants du Président, à la fois dans les assemblées plénières et dans les commissions parlementaires.

39. A l'article 10 alinéa 2, l'on ne comprend pas pour quelle raison le Président de la République est investi de la compétence de convoquer la première séance du Parlement avant la date prévue par la Constitution. Les raisons de ce pouvoir du Président devraient être indiquées.

40. Selon l'article 2 alinéa 7, le Parlement est compétent pour donner une interprétation officielle des lois de la République de Tchétchénie. Il convient cependant de ne pas perdre de vue à cet égard que l'interprétation des lois est une tâche qui incombe en premier lieu aux tribunaux, et singulièrement à la Cour constitutionnelle.

41. L'article 25 est consacré aux compétences du Parlement en matière administrative et juridique. Son alinéa 6 confère au Parlement la compétence en matière de recours à la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, mais ne dit pas dans quel domaine ces recours peuvent être adressés à la Cour constitutionnelle. S'agit-il de cas dans lesquels il existe un conflit de compétence entre la Fédération de Russie et la République de Tchétchénie ? Dans ce cas, il conviendrait de le préciser.

42. L'article 21 alinéa 2, relatif à la nomination, par le Conseil de la République sur proposition du Président de la République tchétchène, des juges, du président et du vice président de la Cour constitutionnelle de la République tchétchène, ainsi que des juges de paix, est problématique en termes de séparation des pouvoirs et de garantie de l'indépendance du pouvoir judiciaire et est contraire au paragraphe 1 alinéa 3 de la Charte européenne sur le statut des juges, qui dispose que, "pour toute décision affectant la sélection, le recrutement, la

nomination, le déroulement de la carrière ou la cessation de fonctions d'un juge ou d'une juge, le statut prévoit l'intervention d'une instance indépendante du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif, au sein de laquelle siègent au moins pour moitié des juges élus par leurs pairs suivant des modalités garantissant la représentation la plus large de ceux-ci".

VI. Problèmes relatifs à la répartition des compétences fédérales et fédérées

43. L'article 3 alinéa 4 prévoit qu'il peut être mis un terme au mandat du Parlement tchéchène de façon anticipée lorsqu'une loi fédérale sur sa dissolution est adoptée. Compte tenu de l'ingérence importante que représente une telle mesure dans l'autonomie de la République de Tchétchénie, il serait opportun d'indiquer, de manière exhaustive et limitative, pour quelles raisons les autorités fédérales peuvent dissoudre le Parlement de la République de Tchétchénie.

44. Tout le chapitre 3 (article 21 et suivants) présuppose que l'ensemble des matières que le projet confie à la responsabilité du Parlement relève bien de la compétence de la Tchétchénie. L'auteur du présent avis part de l'idée que tel est bien le cas.

45. L'article 23, relatif à la compétence du Parlement tchéchène dans les domaines économique et social, prévoit à son alinéa 8 qu'il peut entretenir des relations internationales dans le domaine économique. Il faut ici interpréter cette disposition en relation avec les dispositions correspondantes de la Constitution fédérale relatives au partage de compétences entre la Fédération et les entités fédérées en matière de relations internationales et de conclusion des traités.

46. Il en va de même de l'article 24 alinéa 5, relatif aux représentations permanentes de la République de Tchétchénie.

En conclusion

47. Dans la mesure où le projet de loi sur le parlement a été rédigé sur la base de la Constitution de la République de Tchétchénie, soumis à referendum le 23 mars 2003, les réserves données par la Commission de Venise dans son avis sur cette constitution (CDL- AD- 2003-2) ne peuvent être que réitérées ici.

48. Sur le plan formel, le projet de loi pâtit d'un problème de technique législative, qui se caractérise par un renvoi trop fréquent à d'autres lois et par un manque de clarté rédactionnelle d'un nombre important de dispositions.

49. Si l'opportunité de certaines dispositions peut être mise en doute, certains points importants, comme les conditions de la levée de l'immunité parlementaire ou le mode d'élection du Conseil de la République ou de l'Assemblée populaire font en revanche défaut.

50. Certaines dispositions soulèvent des problèmes relativement au respect du principe de la séparation des pouvoirs, et des principes démocratiques européens s'agissant notamment :

- de l'étendue du pouvoir de la Cour suprême quant à l'inéligibilité des membres des chambres du parlement,
- de l'examen par le parlement des décrets du pouvoir exécutif,

- de la possibilité donnée au parlement de donner une interprétation officielle des lois de la République de Tchétchénie, cette tâche devant relever en premier lieu des tribunaux et de la Cour constitutionnelle en particulier ,
- de la nomination par l'une des chambres du parlement des juges, présidents et vice président de la Cour constitutionnelle et de juges de paix sur proposition exclusive du Président de la République tchétchène.

51. Sur le plan de la répartition des compétences fédérales et fédérées, si la lecture du projet de loi et de ses dispositions parfois ambiguës laissent espérer que la répartition des compétences prévue constitutionnellement a été respectée, la possibilité offerte aux autorités fédérales de dissoudre le Parlement de Tchétchénie devrait être définie de manière limitative et exhaustive pour ne pas constituer une ingérence grave et contraire aux principes qui régissent cette matière.