



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 15 juillet 2004

CDL-AD(2004)023
Or. Angl.

Avis 275/2004

COMMISSION EUROPENNE POUR LA DEMOCRACIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS
SUR LE RÈGLEMENT DE
LA COUR
CONSTITUTIONNELLE
DE L'AZERBAÏDJAN

Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 59^{ème} session plénière
(Venise, 18-19 juin 2004)

sur la base des commentaires de

Mme E. BARNSTEDT (Expert, Allemagne)
M. J. KLUCKA (Membre, Slovaquie)

1. *Le 21 janvier 2003, M. Abdullayev, Président de la Cour constitutionnelle de la République d'Azerbaïdjan, a demandé à la Commission de Venise de présenter un avis sur le projet de règlement devant être mise en œuvre suite à la nouvelle loi relative à la Cour constitutionnelle (CDL(2004)005) adoptée en décembre 2003; avis CDL-AD(2002)005, qui introduit notamment la possibilité de recours individuels devant la Cour constitutionnelle.*
2. *Les 26-27 février, la Commission de Venise a organisé un séminaire en coopération avec la Cour constitutionnelle de l'Azerbaïdjan sur la gestion efficace des affaires - méthodes d'examen des recours individuels - afin de donner l'occasion à la Cour constitutionnelle d'avoir un échange de vues avec des représentants d'autres cours constitutionnelles gérant un nombre élevé de recours ou expérimentant de nouvelles méthodes de gestion des affaires (voir programme CDL-JU(2004)039prog).*
3. *Le 5 mars, le Secrétariat a reçu le projet de règlement (document CDL(2004)056) et mis en place un groupe de travail constitué de Mme Barnstedt, Directrice de la Cour constitutionnelle fédérale de l'Allemagne, et de M. Klucka, membre de la Commission de Venise. Le fait qu'ils aient tous deux participé au séminaire organisé en février leur a permis de se familiariser avec les besoins de la Cour constitutionnelle.*
4. *Le présent avis est fondé sur les commentaires individuels de Mme Barnstedt (CDL(2004)068) et de M. Klucka (CDL(2004)067). Il a été adopté par la Commission lors de sa 59^{ème} session plénière (Venise, 18-19 juin 2004).*

Commentaires généraux

5. L'activité de toute cour constitutionnelle est généralement fondée sur trois types de réglementations occupant des rangs différents dans la hiérarchie de l'ordre juridique interne de l'Etat. Elles jouent chacune un rôle dans l'ordonnancement juridique complet et cohérent de l'organe constitutionnel.
6. Au « sommet » de cette triade se trouve généralement la Constitution qui définit la compétence de la cour, les parties habilitées à saisir la cour ainsi que les principes constitutionnels sur lesquels celle-ci fonde son activité. Vient ensuite la loi relative à la cour constitutionnelle, qui transforme habituellement ces principes en normes plus concrètes. Enfin, le règlement, dernier niveau de la triade, fixe les détails pratiques de l'activité judiciaire au quotidien. Le règlement devrait être rédigé par la cour constitutionnelle elle-même.
7. La Commission de Venise note que, en l'espèce, la hiérarchie des instruments juridiques (Constitution, loi relative à la Cour constitutionnelle de l'Azerbaïdjan et règlement de la Cour) est respectée et qu'elle correspond à la pratique dans les autres Etats.
8. La Commission de Venise se félicite en outre que la Cour constitutionnelle de l'Azerbaïdjan ait l'intention de se soumettre au règlement pour satisfaire à l'exigence de certitude juridique d'un Etat démocratique régi par le droit.
9. En élaborant leur propre règlement, les cours constitutionnelles devraient disposer d'une certaine autonomie dans les limites de la Constitution et de la loi les régissant et elles devraient pouvoir le modifier à la lumière de l'expérience, sans intervention du législateur.

I. Dispositions relatives aux compétences

10. Les dispositions relatives aux compétences au sein de la Cour forment une partie importante du règlement. Il convient à cet égard de distinguer plusieurs niveaux et aspects : premièrement, les compétences du Président vis-à-vis des différents juges, mais aussi ses compétences au sein et à l'égard de l'Assemblée plénière et dans les Chambres, et les compétences du Président vis-à-vis du personnel de la Cour. Outre les diverses autorisations individuelles, la principale disposition est ici l'article 3 du projet de règlement. La Cour a décidé de privilégier les autorisations au cas par cas.

I.1 Démarcation entre les compétences du Président et celles de l'Assemblée plénière

11. La question se pose de savoir s'il ne faudrait pas définir dans une clause générale les compétences respectives du Président, des juges et de l'Assemblée plénière. Il serait préférable que soient aussi examinées en Assemblée plénière, comme l'est le règlement, les décisions qui pourraient être prises à l'avenir au sujet des juges et ne donneraient pas forcément lieu à une modification du règlement.

I.2 Compétences du Président à l'égard des juges constitutionnels

12. La compétence du Président vis-à-vis des différents juges ne semble pas totalement dépourvu d'ambiguïté dans l'actuel projet de règlement. L'article 127 de la Constitution dispose que les juges sont indépendants. Or, d'après l'article 3.1.6, le Président doit « approuver les voyages d'affaires ou missions des juges ». Cette disposition risque de compromettre l'indépendance des juges qui dépendraient dans ce cas du Président. La Cour constitutionnelle pourrait à la place adopter une procédure selon laquelle les voyages d'affaires seraient simplement annoncés au Président, ce qui permettrait au juge constitutionnel de décider librement d'accepter ou non des invitations. En conséquence, il conviendrait de modifier l'actuelle disposition suivant laquelle les missions des juges et la prise de décision relèvent du même niveau (cf. article 1.4 et article 46 du projet de règlement) de manière à toujours donner la priorité aux sessions de l'Assemblée plénière et des Chambres, et donc aux délibérations au sein de la Cour. En principe, il faudrait toujours donner la priorité aux délibérations, et les invitations d'autres cours constitutionnelles ou institutions universitaires ne devraient jamais constituer une justification d'absence les jours de session.

I.3 Compétences du Président vis-à-vis des autres membres du personnel de la Cour

13. Le règlement de la Cour constitutionnelle de l'Azerbaïdjan dispose que le Président est à la tête du personnel de la Cour et qu'il a, par voie de conséquence, l'autorité de donner des instructions, mais une exception qui s'applique en Allemagne pourrait se révéler intéressante pour la Cour constitutionnelle de l'Azerbaïdjan. En Allemagne, les greffiers ne sont affectés qu'à un seul juge. Ce juge est habilité à choisir le greffier qui lui est affecté en toute indépendance et sans en informer le Président ; il convient toutefois de noter que tous les greffiers ont des contrats à durée déterminée et qu'ils travaillent à la Cour constitutionnelle fédérale pendant seulement deux ou trois ans. La Cour européenne des Droits de l'Homme de Strasbourg a un système différent : les greffiers font partie d'un pool et un juge ne peut pas choisir un greffier, que ce soit en général ou pour une tâche spécifique. Le système allemand présente l'avantage de permettre une relation étroite entre le juge et le greffier. A l'inverse, à la Cour de Strasbourg, les greffiers de « carrière » deviennent des spécialistes hautement compétents dans le domaine des droits de l'homme.

14. A noter aussi un aspect incident : l'article 2.2 dispose que les greffiers de la cour ou d'autres personnes peuvent être invités à participer aux sessions des juges de la Cour constitutionnelle. Il conviendrait de préciser si par « sessions » on entend les « délibérations » des juges ou les procédures orales/ prononcés des arrêts. Si c'est le cas, la Cour devrait revoir ce point. En effet, selon le projet de règlement de la Cour constitutionnelle de l'Azerbaïdjan, les délibérations sont secrètes. Le fait d'inviter les greffiers ou même d'autres personnes à y assister risque de porter atteinte au secret des délibérations. Dans certaines cours constitutionnelles d'Europe, les greffiers ou les assistants participent aux délibérations, mais des effets négatifs ont parfois été rapportés ; ainsi, au cours de délibérations, des greffiers ont parfois contredit le rapporteur. Cela se comprend, dans la mesure où un greffier souhaite que l'affaire dont il s'occupe soit tranchée dans le sens où il l'a préparée.

II. Complétude des dispositions

15. Le projet de règlement respecte les références spécifiques à l'article 6.4 (session de l'Assemblée plénière) et à l'article 38 (examen des plaintes, requêtes et recours) de la Loi. Pour ce qui est de l'Assemblée plénière, les règles détaillées figurent aux articles 13-34 du projet de règlement et pour ce qui est de l'examen préliminaire des plaintes par le personnel de la Cour constitutionnelle, une règle plus détaillée de cette activité figure à l'article 6 du projet (article 6.4 et 6.5).

16. Dans le projet de règlement, il manque toutefois une disposition détaillée concernant l'organisation et l'activité des Chambres de la Cour constitutionnelle. Pour ce qui est de ces organes constitutionnels et de la référence à la Loi, il convient de noter que le législateur (article 6.8 de la Loi) indique expressément que la procédure relative à l'organisation des Chambres, etc. «sera définie par le règlement».

17. Le projet de règlement couvre non seulement les relations mutuelles et les droits et obligations des organes de la Cour constitutionnelle, mais aussi, dans une certaine mesure, la position, les droits, obligations et responsabilités de sujets « externes », à savoir les parties aux procédures et autres sujets intéressés (articles 41-45). Une notification (publication) rapide et en bonne et due forme du règlement s'impose d'urgence, aussitôt après son approbation par l'assemblée des juges. Selon l'article 8.5 de la Loi, le Règlement aura la forme d'une résolution de l'assemblée des juges, mais ni la Loi (articles 62-69) ni le projet de règlement ne prévoient de règles spécifiques concernant la publication des résolutions adoptées par l'assemblée des juges. Il semble utile de clarifier si l'article 69.2 de la Loi inclut également la publication des résolutions de l'assemblée des juges constitutionnels (publication « d'autres documents en rapport avec l'activité de la Cour constitutionnelle »).

18. Il convient de noter que le projet de règlement prévoit son propre mécanisme de modification, énoncé en partie à l'article 51 (Commissions établies par la Cour constitutionnelle) et à l'article 56 (Modification du règlement de la Cour constitutionnelle). Il y a lieu cependant d'examiner la relation entre ces articles sous divers angles. La première question concerne les modalités de la procédure de modification du règlement. La commission temporaire ou permanente mentionnée à l'article 51 constitue-t-elle ou non un préalable nécessaire à toute modification du règlement de la Cour constitutionnelle ? Dans l'affirmative, le point de départ de chaque procédure de modification du règlement dépendrait exclusivement du Président de la Cour qui est seul habilité à établir un tel organe.

III. Densité des dispositions

19. Ce projet de règlement montre l'intention réelle de la Cour constitutionnelle de l'Azerbaïdjan d'être régie par des règles, ce qui est positif, mais il convient de se demander si la densité des règles et la précision extrême de nombreuses dispositions du projet sont appropriées, pratiques et nécessaires pour l'usage quotidien de la Cour. Il est à supposer que le règlement de la Cour constitutionnelle sera publié dans une publication officielle du gouvernement et, de ce fait, il devient contraignant pour les personnes extérieures à la Cour et les parties aux procédures, par exemple, sont tenues de le respecter. Les points suivants contenus dans les dispositions pourraient être réexaminés sous l'angle de la densité et de la précision.

III.1 Répétitions de la loi relative à la Cour constitutionnelle de la République d'Azerbaïdjan

20. Le règlement contient des répétitions de la loi relative à la Cour constitutionnelle d'Azerbaïdjan ; par exemple, l'article 1.1 du règlement reprend l'article 1.1 de la loi, bien que sous une formulation un peu différente – mais cela pourrait tenir à la traduction anglaise. Ces différences risquent d'entraîner des discussions sur la concordance de la loi et du règlement, ce qu'il faudrait éviter. En outre, les répétitions ne sont pas nécessaires et, par conséquent, ne devraient pas, si possible, figurer dans le règlement.

III.2 Répétitions dans le règlement

21. Le règlement lui-même contient à différents endroits des répétitions et des dispositions ayant un contenu similaire dont il faudrait faire la synthèse ; c'est le cas par exemple de l'article 9.1 et de l'article 12.1. L'article 9.1 contient une disposition selon laquelle le rapporteur doit collecter les documents nécessaires et les transmettre à la Chambre ou à l'Assemblée plénière. L'article 12.1 réitère que le rapporteur de l'affaire doit conserver tous les documents de la procédure. De même, il semble y avoir une répétition à l'article 20.6 et 25.1. L'article 25.1 dispose que le rapporteur doit indiquer les principaux aspects d'une affaire. L'article 20.6 contient une disposition similaire, et l'on peut se demander si la définition plus précise de l'article 25.1 est nécessaire.

III.3 Dispositions sur ce qui va de soi

22. Il est certes important de savoir que les activités de la Cour constitutionnelle de l'Azerbaïdjan sont fondées sur les principes de la suprématie, la justice, l'indépendance, la nature collective et publique de la Constitution de la République d'Azerbaïdjan (voir article 1.2), mais cela est déjà énoncé dans la Constitution et dans la loi relative à la Cour constitutionnelle de l'Azerbaïdjan, aussi n'est-il pas nécessaire de le répéter dans le règlement. Pour ce qui est des autres points évidents, on peut se demander – si la Cour constitutionnelle de l'Azerbaïdjan considère qu'il faut les prévoir – s'il ne conviendrait pas de les faire figurer dans des lignes directrices plutôt que dans le règlement qui est publié pour un usage général. Cela concerne, par exemple, les dispositions sur l'identification des données personnelles figurant à l'article 24 pour les traducteurs, à l'article 28 pour les experts et à l'article 30 pour les témoins. Il en va de même de la procédure relative aux audiences publiques exposée à l'article 19 du règlement. Si des dispositions aussi détaillées sont incluses dans le règlement, qui sera publié pour un usage général, alors tout changement de procédure sera difficile à mettre en œuvre et exigera toujours une modification du règlement.

III.4 Règles détaillées pour le travail interne de la cour

23. La disposition de l'article 17.1 selon laquelle les sessions de l'Assemblée plénière ont lieu entre 11h00 et 13h00 et entre 15h00 et 17h00 semble très précise et l'on peut se demander s'il est bien nécessaire de préciser ainsi les horaires dans le règlement. En outre, on ne sait pas très bien si cette disposition s'applique seulement aux consultations internes de l'Assemblée plénière/des Chambres ou si elle s'applique aussi, ou même uniquement, aux audiences et aux prononcés des décisions et donc aux sessions publiques. Même remarque pour l'article 35.3 qui dispose que l'examen d'une affaire dans le cadre d'une procédure écrite aura lieu dans la salle de conférence, et pour l'article 34.1 qui précise que des notes en sténo peuvent être prises dans le cadre des audiences. Une alternative à la prise de notes en sténo pourrait être l'enregistrement des débats.

IV. Conclusions

24. La Commission de Venise se félicite que, conformément au principe de certitude juridique, la Cour constitutionnelle de l'Azerbaïdjan entende adopter un règlement qui s'inscrit dans la triade classique des réglementations sur les cours constitutionnelles, triade composée de la Constitution, de la loi relative à la Cour constitutionnelle et du règlement adopté par la Cour elle-même. Le projet de règlement est concis et cohérent, mais il appelle les remarques suivantes:

1. La Cour pourrait introduire des clauses générales délimitant les compétences respectives de l'Assemblée plénière, du Président et des juges de la Cour. Cela permettrait de traiter des questions qui ne sont pas ou ne pourraient pas être régies par le projet.
2. La Cour pourrait envisager d'instituer un système de notification et non d'autorisation pour les missions des juges qui n'impliquent pas des moyens budgétaires et n'interfèrent pas avec les délibérations de la Cour.
3. Toute question réservée au Règlement selon la Loi relative à la Cour constitutionnelle devrait être traitée par le Règlement.
4. Par ailleurs, le Règlement devrait éviter de répéter des principes et des règles figurant déjà dans la Constitution et la loi relative à la Cour.