



Strasbourg, le 6 décembre 2004

CDL-AD(2004)043

Avis N° 315/2004

Or. anglais.

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

Avis
sur la proposition d'amendement de la Constitution
de la République de Moldova
(introduction de requêtes individuelles
auprès de la Cour constitutionnelle)

Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 61^e Session plénière,
Venise, (3-4 décembre 2004)

sur la base des observations de
M. G. Nolte (Membre suppléant, Allemagne)
M. P. Paczolay (Membre suppléant, Hongrie)

1. Par lettre en date du 5 octobre 2004, le Vice-Président de la Cour constitutionnelle de Moldova, M. Ion Vasilati, a demandé à la Commission de Venise d'apporter des commentaires sur le projet de loi visant à modifier et à compléter la Constitution de Moldova (CDL(2004)105 – ci-après le projet), soutenu par plus du tiers des parlementaires moldaves. Par lettre en date du 12 novembre 2004, le Représentant permanent de Moldova auprès du Conseil de l'Europe, M. Tulbure, a également demandé un avis sur le projet. L'objectif de l'amendement est d'introduire la procédure du recours constitutionnel. L'une des conséquences serait l'augmentation du nombre des juges siégeant à la Cour constitutionnelle, qui passerait de six à sept.

2. L'Article II du projet oblige le Gouvernement à soumettre au législateur, dans un délai de trois mois, les modifications devant être apportées aux lois concernées par l'amendement de la Constitution. La Commission de Venise est disposée à aider les autorités de Moldova à cet égard, notamment parce que les effets des modifications constitutionnelles ne peuvent être évalués dans leur globalité qu'avec les modifications corrélatives de la législation sur la Cour constitutionnelle.

3. Le présent avis a été adopté par la Commission de Venise lors de la 61^e session plénière (Venise, 3-4 décembre 2004).

Recours constitutionnel

4. L'introduction du recours constitutionnel dans le domaine de compétence de la Cour constitutionnelle de Moldova est une modification majeure. Jusqu'à présent les individus n'avaient aucun moyen de saisir la Cour constitutionnelle de Moldova.

5. Dans son avis sur le projet d'amendements constitutionnels relatif à la Cour constitutionnelle de Turquie (CDL-AD(2004)024, § 26-47), la Commission de Venise a récemment fait observer de manière générale et dans une perspective comparative le rôle et l'importance des requêtes individuelles :

“6. La « Verfassungsbeschwerde » en Allemagne et le « recurso de amparo » en Espagne sont les exemples les plus notoires de requêtes individuelles. D'autres pays européens ont également établi des procédures pour juger des recours constitutionnels (notamment la Russie, la République tchèque, la Slovaquie, la Slovénie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », la Croatie, le Portugal, la Hongrie, etc.).

7. *On a pu dire avec justesse que la tendance récente, en matière de contentieux constitutionnel, était un glissement du contrôle de la constitutionnalité des lois au contrôle de l'application des lois, autrement dit un passage du contrôle du législatif au contrôle du judiciaire.”*

8. Le recours constitutionnel présenté dans le projet équivaut aux dispositions adoptées dans d'autres pays européens en ce qui concerne les critères suivants :

- a) il s'agit d'un recours juridictionnel de nature subsidiaire,
- b) il peut être invoqué en cas de violation de droits et libertés fondamentaux,
- c) il peut être invoqué en cas de violations résultant d'une loi, d'un acte administratif, d'une décision judiciaire ou d'une omission des autorités publiques,

d) il peut être invoqué par toute personne affirmant être victime de la violation des droits et libertés fondamentaux.

9. Ad. a) Le recours constitutionnel ne peut être déposé qu'après l'épuisement des voies de recours - tout comme dans d'autres pays -.

10. Ad. b) La liste des droits et libertés fondamentaux pouvant motiver le dépôt d'un recours constitutionnel inclut les droits fondamentaux mentionnés au Titre deux de la Constitution, ainsi que les droits réglementés par les traités internationaux auxquels la Moldova est partie. En Allemagne ou en Espagne, le recours constitutionnel a été introduit à titre de protection contre les violations des droits et libertés fondamentaux figurant à *la Constitution*. Récemment une nouvelle tendance s'est fait jour dans différents pays, faisant des droits fondamentaux inscrits dans les traités internationaux des motifs de recours constitutionnel.

11. En réalité, l'Article 4 de la Constitution de la Moldova énonce un grand nombre de traités relatifs aux droits de l'homme :

“1) Les dispositions constitutionnelles relatives aux droits et aux libertés de l'homme sont interprétées et appliquées conformément à la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, ainsi qu'aux pactes et accords internationaux auxquels la République de Moldova est partie.

(2) En cas de non-concordance entre les pactes et les traités portant sur les droits fondamentaux de l'homme auxquels la République de Moldova est partie et les lois internes, les réglementations internationales ont la primauté.”

12. Par ailleurs, en ce qui concerne tous les traités internationaux, s'il existe une antinomie entre un traité international et la Constitution, c'est cette dernière qui devrait être révisée (Article 8 de la Constitution).

13. Ad. c) Un recours constitutionnel peut être déposé au motif de violations résultant directement d'une loi, d'un acte administratif, d'une décision judiciaire ou du défaut d'agir des autorités publiques. Le projet est censé couvrir le maximum de cas possibles de violation des droits de l'homme.

14. Toutefois une remarque technique s'impose quant au libellé proposé pour l'Article 135.1 d) : les termes «provenant d'une loi, d'un acte administratif, d'un arrêt ou d'une omission des autorités publiques » semblent inutilement détaillés et dès lors risquent d'avoir un effet restrictif involontaire alors que l'intention contraire semble prévaloir. Ainsi par exemple, lorsque le projet mentionne une « omission des autorités publiques » on peut supposer que les « actes publics » *factuels* (tels que des coups portés à une personne par un policier) seront également couverts, étant entendu que les voies de recours judiciaires ordinaires auront été préalablement épuisées. Néanmoins le projet ne parle que d'un « acte administratif » pouvant être interprété comme une décision de justice et non comme un fait. Afin d'écartier toute ambiguïté de ce genre, il est recommandé que le projet indique simplement « provenant d'un acte d'une autorité publique ». Il conviendrait de préciser que l'expression « acte d'une autorité publique » signifie tout acte d'une autorité publique, y compris la législation parlementaire.

15. Ad. d) On peut se féliciter que le projet stipule que toute personne affirmant être victime d'une violation de droits et libertés fondamentaux pourra déposer un recours constitutionnel. Il est important de faire observer que l'introduction des requêtes individuelles changera

fondamentalement le système actuel de la justice constitutionnelle en Moldova, puisque actuellement les individus n'ont pas accès à la Cour constitutionnelle. L'ouverture de l'accès individuel à la Cour constitutionnelle entraînera obligatoirement des changements dans la procédure de la Cour, et la charge de travail devrait s'accroître de manière considérable. La Cour constitutionnelle qui n'était jusqu'à présent accessible qu'aux acteurs politiques deviendra une Cour pour tout le monde.

Changements intervenant dans la composition de la Cour

16. La procédure du recours constitutionnel entraînera selon toute vraisemblance une augmentation substantielle du nombre d'affaires jugées par la Cour constitutionnelle, ce que confirme la pratique en Allemagne, en Espagne et dans d'autres pays qui ont adopté ladite procédure.

17. Afin de gérer la charge de travail supplémentaire, la proposition a revu à la hausse le nombre de juges siégeant à la Cour constitutionnelle, qui passera de six à sept. Au titre de l'Article 136 de la Constitution, la Cour constitutionnelle est actuellement composée de six juges nommés pour un mandat de six ans. Deux juges sont nommés par le Parlement, deux par le Président de la République de Moldova et deux par le Conseil supérieur de la magistrature. D'après la proposition, le septième juge serait choisi par le Président de la République. En principe, la diversification de la procédure de nomination impliquant différentes autorités dans le processus est un point positif.

18. Les changements apportés à la composition de la Cour constitutionnelle et la procédure de nomination de ses juges comptent parmi les questions les plus importantes et les plus délicates de la justice constitutionnelle, et elles sont déterminantes pour la sauvegarde d'un système crédible de primauté du droit constitutionnel. Il est nécessaire de s'assurer à la fois de l'indépendance des juges de la Cour constitutionnelle *et* de la participation de différentes autorités administratives et tendances politiques dans le processus de nomination, de telle sorte que les juges soient considérés autrement que des instruments de l'une ou l'autre tendance politique. C'est la raison pour laquelle, par exemple, la loi allemande sur la Cour constitutionnelle (Bundesverfassungsgerichtsgesetz) prévoit une procédure de nomination des juges requérant une majorité des deux tiers au Parlement. Cette condition sert à s'assurer de l'acceptation par le parti d'opposition de tout candidat au poste de juge à la Cour constitutionnelle. La pratique allemande de cette règle est très satisfaisante. La plus grande partie du respect dont bénéficie la Cour constitutionnelle allemande est due à la procédure de nomination des juges réunissant des tendances très variées.

19. Il serait utile que le projet stipule l'implication d'un large éventail politique dans la procédure de nomination. Actuellement ni la Constitution ni la loi sur la Cour constitutionnelle ne demandent la majorité qualifiée pour la nomination des deux juges élus par le Parlement.

20. Lorsque le Président de Moldova était élu au suffrage universel direct, la prérogative dont il jouissait alors de nommer deux juges à la Cour constitutionnelle signifiait que des tendances politiques indépendantes intervenaient dans le processus de nomination des juges à la Cour constitutionnelle. C'est la raison pour laquelle la Commission avait fait observer dans son Avis sur la réforme constitutionnelle de la République de Moldova (CDL-INF(2001)003) que :

“D'après le nouvel Article 136.2, le Gouvernement a le droit de nommer deux juges de la Cour constitutionnelle. En vertu du système établi par la Constitution de 1994, le droit du Président de

nommer deux juges présentait un caractère différent, car la légitimité de celui-ci en tant que Chef d'Etat reposait sur son élection au suffrage universel direct. Dans le système actuel, la nomination de deux juges par le Gouvernement risque de compromettre le principe de l'indépendance de la justice." (§ 25)

21. Le système actuel est quelque peu déséquilibré en faveur du Gouvernement et du parti politique qui le soutient au Parlement. La Moldova ayant un système parlementaire, et le gouvernement et la majorité parlementaire étant généralement d'accord, cela signifie qu'une seule et même tendance politique peut se trouver en situation de nommer quatre des six juges. Dès lors il serait plus équitable que le ou les juge(s) supplémentaire(s) soi(en)t nommé(s) par le Conseil supérieur de la Magistrature. Néanmoins, du point de vue de la séparation des pouvoirs et de la participation de l'opposition, il convient de reconnaître que la nomination du septième juge par le Président est préférable à une nomination par le Gouvernement lui-même ou le Parlement, qui requiert une majorité simple. Cela tient au fait que le Président de la Moldova est élu par une majorité qualifiée au Parlement (des trois cinquièmes) et dès lors, selon la composition du Parlement, un candidat à la présidentielle peut avoir besoin du soutien des partis d'opposition pour être élu. Cette condition de la majorité qualifiée confère au Président une plus grande indépendance par rapport au Gouvernement du moment. Cela garantit un certain pluralisme dans la composition de la Cour constitutionnelle et une nomination des juges issue de diverses tendances (toutefois moins que si le Président était élu au suffrage universel direct).

22. Une solution à ce problème pourrait être de requérir une majorité qualifiée pour l'élection des deux juges nommés par le Parlement afin de faire contrepoids à l'influence de l'exécutif.

Conclusion

23. L'initiative d'introduire une procédure de recours constitutionnel en Moldova mérite d'être saluée. Le projet d'amendements constitutionnels s'est inspiré de solutions déjà connues dans d'autres pays européens et il respecte les normes européennes. La possibilité de requêtes individuelles serait certainement une protection meilleure et plus efficace des droits fondamentaux.

24. Les amendements permettent de juger des affaires qui, sinon, seraient portées devant la Cour européenne des Droits de l'Homme. Et si des litiges sont néanmoins portés devant la Cour européenne des Droits de l'Homme, les jugements de la Cour constitutionnelle seront probablement mieux éclairés et dès lors permettront une diminution du nombre d'arrêts de la Cour de Strasbourg prononcés contre Moldova.

25. Il serait préférable que l'amendement prévoie une procédure de nomination qui recherche la participation d'un large éventail politique, notamment en requérant une majorité qualifiée pour l'élection des deux juges par le Parlement.

26. L'introduction des requêtes individuelles impliquera des changements dans l'organisation interne de la Cour. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités de Moldova, notamment de la Cour constitutionnelle, pour leur fournir une aide concernant les amendements nécessaires de la loi sur la Cour constitutionnelle de Moldova.