



Strasbourg, le 16 juin 2025

CDL-AD(2025)022

Or. Engl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
DU CONSEIL DE L'EUROPE
(COMMISSION DE VENISE)

MONGOLIE

AVIS

SUR

**LE PROJET DE LOI SUR LA COUR CONSTITUTIONNELLE ET LE PROJET DE LOI SUR
LA PROCÉDURE DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 143^e session plénière
(en ligne, 13 - 14 juin 2025)**

Sur la base des commentaires de

**Mme Marta CARTABIA (membre, Italie)
M. Philip DIMITROV (expert, ancien membre, Bulgarie)
M. Vladimir VARDANYAN (membre, Arménie)**

Opinion co-funded
by the European Union



Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
A.	Le statut des projets de loi.....	3
B.	Aperçu du cadre juridique actuel régissant la Cour constitutionnelle de Mongolie et des projets de lois	4
C.	Documents clés de la Commission de Venise sur la justice constitutionnelle	7
D.	Champ d'application de l'avis	8
III.	Analyse	8
A.	Projet de loi sur la Cour constitutionnelle (LCC)	8
1.	Niveau de réglementation.....	8
2.	Nomination des juges à la Tsets.....	9
3.	Mandats judiciaires et limites d'âge pour la nomination à la Tsets	11
4.	Qualifications et incompatibilités.....	13
a.	Qualifications	13
b.	Incompatibilités	14
B.	Projet de loi sur la procédure de la Cour constitutionnelle (LPCC).....	17
1.	Règlement intérieur	17
2.	Représentation légale.....	19
3.	Récusations	19
4.	Suspension de l'examen.....	20
5.	Transmission des conclusions de la Cour sur la constitutionnalité au Grand Khural de l'État.....	20
6.	Plaintes individuelles sur les droits fondamentaux et l' <i>actio popularis</i>	22
a.	Cadre constitutionnel et législatif pour les plaintes individuelles devant la Cour constitutionnelle.....	22
b.	Informations reçues des citoyens (<i>actio popularis</i>)	24
c.	Accès individuel à la Cour constitutionnelle pour la protection des droits fondamentaux.....	25
7.	Contrôle constitutionnel <i>a priori</i> des traités internationaux.....	31
8.	Rejet d'un litige	32
9.	Décisions de la Cour constitutionnelle	33
C.	Autres recommandations.....	34
IV.	Conclusion	35

I. Introduction

1. Par lettre du 21 mars 2025, M. Bayasgalan Gungaa, Président de la Cour constitutionnelle de Mongolie, a demandé l'avis de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle (Tsets) (CDL-REF(2025)018) et sur le projet de loi sur la procédure de la Cour constitutionnelle de Mongolie (CDL-REF(2025)030).

2. Mme Cartabia, M. Vardanyan et M. Dimitrov ont été les rapporteurs de cet avis.

3. Les 5 et 6 mai 2025, les rapporteurs, accompagnés de Mme Simona Granata-Menghini, secrétaire de la Commission, et de M. Vahe Demirtshyan, chef de division par intérim au Secrétariat, se sont rendus à Oulan-Bator et ont rencontré les juges et anciens juges de la Cour constitutionnelle, des parlementaires de la coalition majoritaire et d'autres partis, notamment des membres du sous-groupe de travail chargé de préparer les projets de loi, des représentants du cabinet du Président, des représentants du ministère de la Justice et de l'Intérieur, des juges de la Cour suprême, ainsi que des représentants d'organisations de la société civile, notamment des membres du sous-groupe de travail chargé de préparer les projets de loi, des représentants du cabinet du Président, des représentants du ministère de la Justice et de l'Intérieur, des juges de la Cour suprême, ainsi que des organisations de la société civile et des organisations internationales. Le 5 mai 2025, la délégation de la Commission de Venise a également participé au séminaire conjoint organisé par la Cour constitutionnelle de Mongolie et la Commission de Venise, consacré aux normes internationales en matière de justice constitutionnelle et à leur application en Mongolie. La Commission remercie les autorités mongoles pour l'excellente organisation de cette visite.

4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise des projets de loi. Cette traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Le présent avis a été élaboré sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions des 5 et 6 mai 2025. Le projet d'avis a été examiné lors de la réunion conjointe des sous-commissions sur la justice constitutionnelle et sur les droits fondamentaux le 12 juin 2025. À la suite d'un échange de vues avec M. Bayasgalan Gungaa, président de la Cour constitutionnelle, et M. Munkhsaikhan Odonkhuu, juge à la Cour constitutionnelle, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 143^e session plénière (en ligne, 13-14 juin 2025).

II. Contexte

A. Le statut des projets de loi

Justification et nécessité législative des lois révisées sur la Cour constitutionnelle

6. La loi sur la Cour constitutionnelle de Mongolie, adoptée par le Petit Khural¹ de la République populaire de Mongolie le 8 mai 1992, et la loi sur la procédure de la Cour constitutionnelle, promulguée par le Grand Khural (Parlement) de l'État le 1er mai 1997, ont établi le cadre juridique fondamental pour la création et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle de Mongolie (ci-après également dénommée « la Tsets »). Ces deux lois ont marqué une étape importante dans l'institutionnalisation du contrôle constitutionnel et ont joué un rôle clé dans l'émergence et la consolidation de la jurisprudence constitutionnelle dans le pays.

7. Bien que ces lois aient été déterminantes au moment de leur adoption, à l'exception d'un nombre limité d'amendements introduits au fil des ans, elles sont restées largement inchangées. Par conséquent, elles ne reflètent plus pleinement l'évolution du paysage constitutionnel, la

¹Le Petit Khural a été le présidium de la République populaire de Mongolie de 1924 à 1951, puis le corps législatif permanent de 1990 à 1992.

doctrine juridique contemporaine, les développements en matière de gouvernance démocratique ou les réformes plus larges entreprises au sein du système juridique mongol.

8. Selon les informations fournies par les autorités nationales, le cadre juridique actuel présente plusieurs lacunes. Il s'agit notamment de l'insuffisance des garanties institutionnelles pour garantir l'indépendance de la Cour constitutionnelle et de ses juges, de l'accès des citoyens à la Cour constitutionnelle, de l'absence d'un soutien structurel et administratif adéquat et de l'absence de dispositions juridiques détaillées régissant les qualifications, la nomination, la désignation et la durée du mandat des juges.

9. En outre, le cadre procédural de la Cour a été jugé inadéquat. Selon les autorités, contrairement aux garanties procédurales détaillées applicables aux procédures pénales, civiles et administratives, les procédures de la Cour constitutionnelle ont été critiquées comme étant trop succinctes et dépourvues des garanties fondamentales d'une procédure régulière. La compétence restreinte de la Cour en ce qui concerne les questions relatives aux droits fondamentaux a également été identifiée comme un sujet de préoccupation. Comme l'ont indiqué les autorités, ces questions ont été soulevées à plusieurs reprises dans des publications universitaires, des documents d'orientation et des documents stratégiques de réforme juridique, soulignant la nécessité d'une révision législative complète.

10. Le 28 septembre 2021, au cours de son mandat 2020-2024, le Comité permanent des affaires juridiques du Grand Khural d'État (Parlement) de Mongolie a mis en place un groupe de travail chargé d'examiner et de réviser la législation relative à la Cour constitutionnelle et à la procédure de la Cour constitutionnelle. Pendant près de trois ans, le groupe de travail a élaboré des projets de loi qui ont été officiellement soumis au Parlement en mars 2024. Ces projets ont été adoptés en première lecture mais n'ont pas été adoptés avant l'expiration de la législature.

11. Suite aux élections générales de 2024, le Parlement nouvellement élu a initié un nouveau processus législatif en formant un nouveau groupe de travail. Selon les autorités, les projets révisés par ce groupe de travail reflètent les amendements introduits à la lumière des débats parlementaires et intègrent des propositions visant à affiner encore les textes initiaux.

12. La réforme législative proposée vise à résoudre les problèmes susmentionnés en alignant le cadre institutionnel et procédural de la Cour constitutionnelle sur les normes européennes et les meilleures pratiques internationales. L'objectif principal est donc de renforcer l'indépendance, l'impartialité et l'efficacité de la Cour constitutionnelle, ainsi que l'introduction du recours individuel, lui permettant ainsi d'exercer le contrôle constitutionnel d'une manière conforme aux principes et aux valeurs inscrits dans la Constitution de la Mongolie et en accord avec les normes de gouvernance démocratique et de l'État de droit.

B. Aperçu du cadre juridique actuel régissant la Cour constitutionnelle de Mongolie et des projets de lois

La Constitution

13. La Cour constitutionnelle de Mongolie est inscrite au chapitre V de la Constitution mongole, qui a été adoptée par le Grand Khural populaire le 13 janvier 1992 et est entrée en vigueur le 12 février 1992. Le terme mongol « tsets » signifie « rassemblement (conseil) de sages ».

14. Le chapitre cinq de la Constitution (articles 64 à 68) définit le statut, les pouvoirs, la composition et les procédures de la Cour constitutionnelle. Selon l'article 64 (Mandat et indépendance), la Cour constitutionnelle est chargée du plus haut niveau de contrôle constitutionnel. Elle juge les violations des dispositions constitutionnelles et résout les litiges concernant l'interprétation et l'application de la Constitution. La Cour est le principal garant de la suprématie et du respect de la Constitution. Dans l'exercice de ses fonctions, la Cour constitutionnelle et ses membres ne sont liés que par la Constitution. La Cour est indépendante

de tous les organes de l'État, des fonctionnaires et de toute influence extérieure. Cette indépendance institutionnelle et individuelle est assurée par des garanties inscrites dans la Constitution et renforcées par la législation en vigueur.

15. En ce qui concerne la composition, la durée du mandat et la nomination, l'article 65 de la Constitution stipule que la Cour constitutionnelle est composée de neuf membres nommés pour un mandat de six ans. La nomination est effectuée par le Grand Khural de l'État (Parlement), avec des nominations soumises comme suit : trois par le Parlement lui-même, trois par le Président, et trois par la Cour suprême. Pour être éligible, un candidat doit être un citoyen mongol âgé d'au moins 40 ans, avec une haute qualification en droit et en politique. Le président de la Cour constitutionnelle est élu parmi les neuf membres à la majorité des voix pour un mandat de trois ans et peut être réélu une fois. Les membres de la Cour constitutionnelle peuvent être révoqués par le Parlement sur décision de la Cour et sur la base de l'avis de l'autorité de nomination, dans les cas où il est établi qu'ils ont violé la loi. Les membres en exercice de la Cour constitutionnelle ne peuvent pas exercer simultanément les fonctions de président, de député, de premier ministre, de ministre du gouvernement ou de juge de la Cour suprême.

16. Conformément à l'article 66 de la Constitution, la Cour constitutionnelle peut être saisie d'une affaire à la demande du Grand Khural de l'État, du président, du premier ministre, de la Cour suprême ou du procureur général. En outre, elle peut agir de sa propre initiative sur la base de pétitions ou d'informations soumises par les citoyens. La Cour rend des décisions au Grand Khural d'État sur les questions suivantes :

1. La conformité à la Constitution des lois, des décrets présidentiels, des décisions gouvernementales et des traités internationaux signés par la Mongolie.
2. La constitutionnalité des référendums nationaux et des décisions de l'autorité électorale centrale concernant les élections parlementaires et présidentielles.
3. Si le président, le président ou les membres du Parlement, le premier ministre, les membres du gouvernement, le président de la Cour suprême ou le procureur général ont commis des violations de la Constitution.
4. La validité des motifs de révocation du président, du président du Parlement ou du premier ministre, ou de révocation d'un membre du Parlement.

17. Lorsque le Parlement n'est pas d'accord avec la décision de la Cour sur les questions relevant des points (1) et (2) ci-dessus, la Cour constitutionnelle est tenue de réexaminer l'affaire et de rendre une décision finale. Lorsque la Cour constitutionnelle déclare un acte juridique (loi, décret, décision ou traité) inconstitutionnel, cet acte est considéré comme nul et non avenu.

18. Les décisions de la Cour constitutionnelle entrent en vigueur dès leur adoption (article 67). Les propositions d'amendements constitutionnels peuvent être initiées par des organes ou des fonctionnaires ayant le droit d'initiative législative. En outre, la Cour constitutionnelle est habilitée à proposer des amendements constitutionnels au Grand Khural de l'État (article 68).

Loi sur la Cour constitutionnelle (Tsets)

19. La loi actuelle sur la Cour constitutionnelle de Mongolie² fournit la base juridique pour l'établissement, la structure, les pouvoirs et le fonctionnement de la Tsets, qui est chargé de superviser la mise en œuvre de la Constitution, de résoudre les litiges constitutionnels et d'assurer le respect de la Constitution. La loi régit la nomination de neuf juges, désignés en nombre égal par le Parlement, le président et la Cour suprême, pour un mandat unique de six ans. Elle définit les critères d'éligibilité, notamment la citoyenneté, l'expérience juridique et

² [La loi de Mongolie sur la Cour constitutionnelle \(Tsets\) - LA COUR CONSTITUTIONNELLE DE MONGOLIE](#), uniquement en anglais.

politique et l'âge minimum requis. Le président est élu par les juges pour un mandat de trois ans, renouvelable une fois.

20. Les dispositions garantissant l'indépendance et l'immunité des juges incluent la protection contre l'arrestation et la révocation, sous réserve de conditions juridiques strictes. La loi régit également la structure administrative, y compris les procédures internes, le personnel et le budget. La Cour est compétente pour contrôler la constitutionnalité des lois, des décrets présidentiels, des décisions gouvernementales, des traités internationaux et des décisions des autorités électorales. Elle peut également déterminer les violations constitutionnelles commises par de hauts fonctionnaires et évaluer les motifs de leur révocation. Ses décisions sont définitives et contraignantes. Les dispositions procédurales traitent de la présentation des requêtes, des principes d'équité et de transparence, et des effets juridiques des décisions, tout en établissant des sanctions en cas d'obstruction aux activités de la Cour.

21. Sur la base des informations fournies par les autorités et d'une analyse juridique comparative, le projet de loi sur la Cour constitutionnelle (ci-après dénommé « le projet de LCC ») introduit plusieurs changements visant à renforcer l'indépendance, l'efficacité et la clarté juridique de la Tssets. En particulier, en ce qui concerne la nomination et la désignation, le projet établit des délais et des procédures clairs pour la nomination et la désignation des juges (article 6). Il exige également le respect des critères juridiques, la participation du public et des professionnels, et la divulgation publique des candidats au moins cinq jours avant leur présentation au Parlement (article 6, paragraphe 4). En ce qui concerne la compétence, le projet affirme la compétence de la Cour pour statuer sur les requêtes des citoyens en matière de droits fondamentaux, conformément à l'article 66, paragraphe 1, de la Constitution (article 4, paragraphe 4), renforçant ainsi ce qui était implicite auparavant. Le projet de LCC renforce l'indépendance et l'immunité des juges, en étendant les protections à leur résidence, leur correspondance, leur lieu de travail et leur équipement (article 13, paragraphe 5). Un nouvel instrument, la « déclaration d'influence », permet aux juges de signaler officiellement les pressions indues subies au cours de la procédure de jugement (article 14).

22. Le projet de LCC détaille les principes, les devoirs et les restrictions applicables aux juges (articles 18-20), y compris l'exigence explicite de neutralité politique et les procédures de suspension ou de révocation. Il codifie également les procédures de prise de décision collective et d'adoption des règles internes (article 9). En ce qui concerne le soutien administratif et la structure, le projet définit le rôle du secrétariat, introduit des greffiers possédant les qualifications requises et attribue à chaque juge un assistant et un chercheur (articles 11 et 12). Il prévoit également un centre de recherche, une bibliothèque et des archives, nouveaux éléments absents de la loi actuelle. Le projet prévoit également un cadre plus détaillé pour la rémunération, l'assurance et l'indemnisation post-mandat (articles 15-17). Il interdit de réduire le budget de la Cour en deçà de l'allocation de l'année précédente (article 17, paragraphe 4).

23. Un chapitre spécifique (chapitre 4) dresse une liste exhaustive des actions interdites pour préserver l'impartialité et prévenir les conflits d'intérêts, en développant les dispositions limitées de la loi actuelle. Le projet de LCC renvoie au code pénal et à la loi sur les infractions pour les sanctions liées à l'obstruction des activités de la Cour (chapitre 5), remplaçant les références générales aux amendes dans la loi actuelle.

Loi sur la procédure de la Cour constitutionnelle

24. La loi actuelle sur la procédure de la Cour constitutionnelle de Mongolie³ fournit le cadre procédural régissant les opérations de la Tssets. Elle complète la Constitution et la loi sur la Cour constitutionnelle en établissant des règles détaillées pour statuer sur les litiges constitutionnels.

³ [La loi sur la procédure de la Cour constitutionnelle - LA COUR CONSTITUTIONNELLE DE MONGOLIE](#), uniquement en anglais.

La loi énonce les principes directeurs de la procédure, visant à garantir l'indépendance judiciaire, et décrit les responsabilités de la Cour et des parties impliquées.

25. En vertu de la loi actuelle, la Cour constitutionnelle examine les affaires en collèges de 3, 5 ou 7 à 9 juges, selon la nature et la complexité de l'affaire. Les décisions doivent être légales, motivées et justifiées, et requièrent une majorité des deux tiers en cas de réexamen. Les audiences sont publiques par défaut, sauf si la confidentialité est requise pour des raisons de sécurité nationale ou de respect de la vie privée. Les principes fondamentaux tels que l'oralité, la procédure contradictoire et l'utilisation de la langue mongole sont expressément énoncés, de même que les dispositions garantissant la présence des juges pendant les sessions et le secret des délibérations.

26. La loi énonce des règles de compétence et de recevabilité. Les droits et obligations procéduraux des parties - tels que l'accès aux pièces du dossier, la soumission de preuves, la participation aux audiences, les récusations et le droit à la représentation légale - sont établis. Les phases de la procédure sont délimitées, couvrant la préparation, les audiences et le jugement. Les audiences comprennent des présentations orales, suivies de délibérations privées et de l'annonce publique de la décision. Un réexamen peut avoir lieu dans des circonstances limitées, par exemple lorsque le Parlement refuse de mettre en œuvre une décision, lorsque de nouveaux faits surviennent, ou sur demande qualifiée de la Cour elle-même. Les décisions sont exécutées par les autorités publiques compétentes et publiées conformément aux exigences de transparence.

27. Le projet de loi sur la procédure de la Cour constitutionnelle (ci-après également dénommé « le projet de LPCC ») introduit plusieurs changements substantiels et structurels visant à clarifier les rôles, à renforcer la transparence et à améliorer les garanties procédurales. L'une des principales innovations est l'inclusion d'une section sur les définitions (article 3), qui clarifie des termes tels que « citoyen », « plaignant », « défendeur », « litige relatif aux droits fondamentaux » et « requête ». En matière de droits fondamentaux, le projet de LPCC introduit le droit pour les individus de saisir la Cour lorsqu'un acte public viole prétendument leurs droits constitutionnels, sous réserve de l'épuisement des autres voies de recours.

28. Plusieurs dispositions du projet de LPCC visent à améliorer la transparence et l'efficacité, notamment les règles relatives à la publicité des audiences et des décisions, l'attribution électronique aléatoire des affaires et les nouveaux délais pour les différentes étapes de la procédure. L'ouverture d'une procédure ne relèverait plus de la responsabilité d'un seul juge, mais d'une petite formation de trois juges. Les rôles de toutes les parties impliquées - plaignants, défendeurs, témoins, experts et interprètes - sont réglementés de manière plus détaillée, y compris leurs droits et obligations en matière de procédure. Le projet de LPCC introduit également un chapitre consacré aux procédures spéciales pour les affaires portées devant les organes constitutionnels tels que le Parlement, la Cour suprême ou le Procureur général, ainsi que pour les litiges portant sur les droits fondamentaux.

Règlement de procédure de la Cour constitutionnelle

29. Selon les informations reçues par la délégation de la Commission de Venise lors de consultations bilatérales à Oulan-Bator, il semble que la Cour constitutionnelle de Mongolie (la Tsets) fonctionne actuellement sans règles de procédure formellement adoptées. Suite à des allégations d'inconstitutionnalité concernant un précédent règlement, la Tsets s'est appuyé sur des lignes directrices internes.

C. Documents clés de la Commission de Venise sur la justice constitutionnelle

30. La Commission de Venise a développé un important corpus de travaux sur la justice constitutionnelle, reflété dans un certain nombre de textes clés. Ces textes sont rassemblés dans la Compilation des avis, rapports et études de la Commission de Venise sur la justice

constitutionnelle ([CDL-PI\(2022\)050](#)), qui rassemble des extraits d'environ 100 avis, rapports et études adoptés par la Commission. Cette compilation offre une vue d'ensemble structurée de la doctrine de la Commission et des approches comparatives de l'arbitrage constitutionnel. La question des opinions séparées, dissidentes et concordantes des juges de la Cour constitutionnelle est traitée en détail dans le Rapport sur les opinions séparées des Cours constitutionnelles ([CDL-AD\(2018\)030rev](#)), qui analyse leur pertinence juridique, leurs avantages et les défis potentiels.

31. Les questions relatives à l'accès individuel au contrôle constitutionnel sont examinées dans le Rapport révisé sur l'accès individuel à la justice constitutionnelle ([CDL-AD\(2021\)001](#)), adopté en 2020, ainsi que dans l'étude antérieure sur l'accès individuel à la justice constitutionnelle ([CDL-AD\(2010\)039rev](#)). Ces textes examinent différents modèles d'accès et leurs implications pour la protection des droits fondamentaux. La composition des cours constitutionnelles, y compris les mécanismes de nomination et les garanties institutionnelles, est analysée dans le Rapport sur la composition des cours constitutionnelles ([CDL-STD\(1997\)020](#)), publié dans la série Science et technique de la démocratie (n° 20).

D. Champ d'application de l'avis

32. Les autorités mongoles ont soumis les deux projets de loi à l'examen de la Commission de Venise. Dans le présent avis, la Commission de Venise évaluera les projets de loi à la lumière des normes internationales et des meilleures pratiques, en particulier celles concernant l'Etat de droit, la séparation des pouvoirs, la sécurité juridique, la légalité, l'égalité devant la loi, l'accès à la justice, les garanties d'un procès équitable et d'autres principes pertinents. Dans la mesure où les observations de la Commission peuvent porter sur des questions directement régies par la Constitution, elles doivent être comprises comme faisant référence à une éventuelle réforme constitutionnelle future.

33. La Commission de Venise souligne que le fait que le présent avis n'aborde pas explicitement certains aspects des projets de loi ne doit pas être interprété comme une approbation de la part de la Commission de Venise ou comme indiquant que ces aspects ne seront pas soulevés à l'avenir.

III. Analyse

A. Projet de loi sur la Cour constitutionnelle (LCC)

1. Niveau de réglementation

34. Selon l'article 2(1) du projet de LCC, la législation régissant la Cour est constituée de la Constitution de la Mongolie, de la présente loi, de la loi sur la procédure de la Cour constitutionnelle et d'autres actes législatifs adoptés en conformité avec ces lois. D'autre part, selon l'article 2(2) du projet de LPCC, toutes les questions relatives au règlement des litiges qui ne sont pas explicitement réglementées par la LPP sont régies par « les règles de procédure de la Cour constitutionnelle de Mongolie, approuvées conformément à la loi sur la Cour constitutionnelle de Mongolie et à la présente loi, par le biais d'une délibération de la Cour ». Ces questions sont expressément mentionnées aux articles 10(10), 20(2), 20(5), 20(6), 47(1) du projet de LPCC et comprennent, entre autres, les procédures régissant la diffusion et l'enregistrement des audiences publiques, les modalités d'accès aux pièces du dossier par les parties, les règles d'archivage et de conservation des dossiers, ainsi que les dispositions relatives au fonctionnement du site web de la Cour, à sa base de données électronique et à la diffusion en direct des audiences.

35. La Commission de Venise rappelle que le cadre juridique régissant le fonctionnement des cours constitutionnelles est généralement composé de trois couches normatives distinctes au sein de l'ordre juridique interne. Au niveau le plus élevé se trouve la Constitution, qui définit la

compétence de la cour constitutionnelle, précise qui peut engager une procédure et consacre les principes fondamentaux guidant le fonctionnement de la cour. Au deuxième niveau, la loi sur la Cour constitutionnelle opérationnalise ces principes constitutionnels en les traduisant en normes juridiques concrètes qui régissent l'organisation et les procédures de la Cour. Le troisième niveau comprend les règles de procédure, qui fournissent des dispositions détaillées pour le fonctionnement quotidien de la Cour et qui seront discutées de manière plus détaillée dans les paragraphes suivants de cet avis. Ces règles devraient être adoptées par la Cour constitutionnelle elle-même⁴, conformément au principe de l'autonomie institutionnelle, afin d'assurer l'administration efficace et indépendante de la justice constitutionnelle⁵. Cela reflète une distinction essentielle entre les cours constitutionnelles et les tribunaux ordinaires, ces derniers n'ayant généralement pas le pouvoir d'adopter leurs propres règles de procédure (voir ci-dessous au chapitre « Règles de procédure »).

36. Dans ce contexte, la Commission de Venise note que le cadre juridique mongol ne semble pas laisser suffisamment de place au règlement intérieur de la Cour. En effet, la Commission a été informée qu'il n'existe actuellement aucun règlement intérieur de la Cour constitutionnelle de Mongolie, mais seulement des lignes directrices internes. De plus, l'article 2(1) du projet de LCC ne fait pas référence aux règles de procédure édictées par la Cour elle-même comme sources de réglementation, et le projet de LPCC limite drastiquement le contenu possible des règles de procédure à une liste limitée de questions techniques.

37. Conformément au principe de l'autonomie institutionnelle, la Commission de Venise recommande que le règlement intérieur soit explicitement mentionné dans la liste des instruments normatifs régissant le fonctionnement de la Cour constitutionnelle à l'article 2(1) du projet de LCC. Cela renforcerait la sécurité juridique et assurerait un cadre normatif cohérent applicable au fonctionnement de la Cour. Certaines dispositions actuellement régies par la loi sur la procédure de la Cour constitutionnelle devraient être renvoyées au règlement intérieur (voir ci-dessous).

2. Nomination des juges à la Tssets

38. Conformément à la Constitution, l'article 6, paragraphe 1, du projet de LCC prévoit que la Tssets est composé de neuf juges, nommés par le Grand Khural de l'État pour un mandat de six ans. Le pouvoir de nomination est réparti entre trois organes constitutionnels : trois juges doivent être nommés par le Grand Khural d'État, trois par le président et trois par la Cour suprême. Conformément à l'article 6, paragraphe 2, du projet de LCC, chacun de ces organes doit désigner un candidat qui satisfait aux critères établis pour les fonctions judiciaires et soumettre cette désignation au Grand Khural de l'État, qui a le pouvoir final de nommer. En outre, selon l'article 6(6) du projet de LCC, si le Grand Khural d'État rejette la nomination d'un candidat proposé en vertu de l'article 6(2), l'organe de nomination doit soumettre une proposition de nomination d'un autre candidat dans un délai de 30 jours.

39. La Commission de Venise a toujours souligné qu'en principe, un processus de nomination impliquant de multiples acteurs constitutionnels contribue à une procédure de nomination plus équilibrée et plus inclusive⁶. Un système mixte impliquant les trois branches du pouvoir renforce la légitimité démocratique et l'équilibre institutionnel⁷.

⁴ Par exemple, en Allemagne, en Hongrie, en Azerbaïdjan, en Arménie, en République de Moldova, en Türkiye, en Ukraine, au Monténégro, en Bulgarie, en Lituanie et en Slovaquie, les cours constitutionnelles adoptent leurs règles de procédure.

⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2004\)023](#), Azerbaïdjan - Avis sur le règlement de la Cour constitutionnelle d'Azerbaïdjan, paragraphes 5-6.

⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2004\)043](#), République de Moldova - Avis sur la proposition d'amendement de la Constitution (introduction de requêtes individuelles auprès de la Cour constitutionnelle), paragraphes 18-19.

⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2004\)024](#), Türkiye - Avis sur le projet d'amendements constitutionnels relatifs à la Cour constitutionnelle, paragraphe 19.

40. Si le système tripartite de nomination en Mongolie reflète une telle approche pluraliste, la Commission de Venise note que la décision finale sur les neuf nominations revient au Grand Khural de l'Etat. La Commission est consciente que cette procédure est conforme à l'article 65(1) de la Constitution ; elle considère néanmoins que la concentration du pouvoir de nomination entre les mains du Grand Khural d'Etat, en particulier en présence d'une majorité parlementaire dominante, peut conduire à une influence politique indue et mettre en péril l'indépendance et l'impartialité perçue de la Cour. La Commission a déjà exprimé l'avis qu'un système dans lequel tous les juges sont formellement élus par le Parlement - bien que sur proposition d'autres branches - ne garantit pas pleinement une composition équilibrée de la Cour⁸.

41. En outre, le projet de LCC reste muet sur les conséquences procédurales si le candidat proposé par le président ou la Cour suprême est rejeté par le Grand Khural de l'Etat, et ne précise pas non plus si le même candidat peut être proposé à nouveau par le président ou la Cour suprême.

42. De l'avis de la Commission, l'absence de procédures claires en cas de rejets répétés par le Grand Khural de l'Etat soulève des inquiétudes quant à une éventuelle impasse institutionnelle. De même, l'absence de clarification sur la question de savoir si un candidat précédemment rejeté peut être proposé à nouveau par le même organe risque d'entraîner une incertitude juridique et d'éroder le respect interinstitutionnel. Une précision normative supplémentaire serait donc bénéfique.

43. En ce qui concerne le seuil de vote, l'article 65 (1) de la Constitution de Mongolie ne précise pas la majorité requise pour l'élection des juges de la Cour constitutionnelle ; conformément à l'article 27 (6) de la Constitution de Mongolie, les sessions du Grand Khural d'Etat et les séances de ses comités permanents sont considérées comme valides en présence de la majorité de leurs membres, et les questions sont résolues par un vote à la majorité des membres présents lors des sessions et des séances, sauf disposition contraire de la Constitution.

44. La Commission de Venise souligne que la composition de la Cour constitutionnelle et la procédure de nomination de ses juges sont parmi les aspects les plus cruciaux et les plus sensibles du jugement constitutionnel, ayant un impact direct sur la préservation d'un système crédible d'Etat de droit constitutionnel. Il est donc impératif de garantir à la fois l'indépendance des juges constitutionnels et l'implication des différents organes de l'Etat et des forces politiques dans le processus de nomination, afin que les juges soient perçus comme indépendants et non comme de simples instruments de l'une ou l'autre faction politique⁹.

45. Dans ce contexte, la Commission de Venise souligne que l'élection des juges constitutionnels à la majorité qualifiée constitue une garantie importante pour la dépolitisation du processus de nomination, car elle nécessite un degré substantiel de consensus et garantit que l'opposition joue un rôle significatif dans la procédure de sélection. S'il est admis que l'exigence d'une majorité qualifiée peut donner lieu à un risque d'impasse entre la majorité et l'opposition, ce risque peut être efficacement atténué par l'introduction de mécanismes anti-blocage spécifiques, qui sont essentiels pour garantir le fonctionnement continu et le renouvellement de la Cour constitutionnelle¹⁰.

⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2011\)010](#), Monténégro – Avis sur le projet d'amendement de la Constitution du Monténégro et sur les projets d'amendement de la loi sur les tribunaux, de la loi sur le ministère public et de la loi sur le conseil de la magistrature du Monténégro, paragraphe 27.

⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2004\)043](#), République de Moldova - Avis sur la proposition d'amendement de la Constitution (introduction de requêtes individuelles auprès de la Cour constitutionnelle), paragraphes 18-19.

¹⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)001](#), République slovaque - Avis sur des questions relatives à la nomination des juges à la Cour constitutionnelle, paragraphes 58-59. Voir également, [CDL-AD\(2015\)027](#), Ukraine - Avis sur les projets d'amendements de la Constitution concernant le pouvoir judiciaire approuvés par la Commission constitutionnelle le 4 septembre 2015, paragraphe 25, [CDL-AD\(2013\)028](#), Monténégro - Avis sur les projets d'amendements à trois dispositions constitutionnelles relatives à la Cour constitutionnelle, au Procureur général suprême et au Conseil judiciaire, paragraphes 21-23, [CDL-AD\(2022\)004](#), Chili - Avis sur la rédaction et l'adoption d'une nouvelle Constitution, paragraphe 54.

46. La Commission de Venise note en outre que, dans la pratique actuelle du Grand Khural d'Etat, il ne semble pas y avoir de procédure clairement établie ou transparente pour la sélection des candidats à la Cour constitutionnelle parmi les trois candidats proposés et nommés par le Parlement. Cette question a été confirmée lors des consultations bilatérales tenues à Oulan-Bator.

47. La Commission de Venise reconnaît que la nomination des juges de la Cour constitutionnelle est une prérogative souveraine des organes de nomination et reflète la confiance accordée aux candidats, et que, par conséquent, ce processus ne peut être assimilé au processus de sélection bureaucratique, purement fondé sur le mérite, applicable aux fonctionnaires. Néanmoins, l'introduction de certains critères visant à promouvoir la transparence renforcerait considérablement la confiance du public dans la Cour constitutionnelle sans porter atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire ou à la nature souveraine du processus de nomination. Une telle procédure devrait être clairement prévue par la loi¹¹ et conduite de manière ouverte et transparente¹². Comme l'a déjà souligné la Commission de Venise, la mise en place de ce type de mécanisme contribue de manière significative au renforcement de la confiance du public dans la Cour constitutionnelle¹³.

48. Reconnaissant qu'une réforme plus complète du mécanisme de nomination nécessiterait probablement des amendements constitutionnels, la Commission de Venise recommande néanmoins au législateur de clarifier le cadre juridique régissant le processus de nomination et de désignation et de prévoir des dispositions spécifiques pour consacrer et appliquer le principe de transparence dans le processus de nomination des juges de la Cour constitutionnelle¹⁴.

3. Mandats judiciaires et limites d'âge pour la nomination à la Tssets

49. En ce qui concerne la durée du mandat des juges constitutionnels, la Commission de Venise est généralement favorable à des mandats longs et non renouvelables ou, tout au plus, à une seule réélection. Le non-renouvellement renforce considérablement l'indépendance des juges constitutionnels¹⁵, et un long mandat garantit l'indépendance, en particulier vis-à-vis des organes qui les ont élus. Une autre approche pourrait consister à n'autoriser le renouvellement du mandat qu'après une certaine période, ce qui exclurait uniquement les mandats consécutifs¹⁶. En principe, la Commission estime que l'exclusion de la possibilité d'un second mandat pour les juges constitutionnels est une garantie forte d'indépendance.

50. Les juges de la Cour constitutionnelle de Mongolie ont un mandat de six ans. La Commission observe que la durée de ce mandat n'est pas très longue si on la compare à la durée moyenne du mandat des juges de la Cour constitutionnelle dans différents pays. En outre, la Commission note que ni la Constitution ni la législation, qu'elle soit en vigueur ou en projet, ne contient de disposition explicite concernant la possibilité ou l'interdiction d'un second mandat pour les juges de la Cour constitutionnelle, ce qui crée une incertitude juridique et laisse place à des interprétations divergentes.

51. La Commission rappelle que le principe de sécurité juridique et de prévisibilité exige non seulement que la loi soit promulguée à l'avance et que ses effets soient prévisibles, mais aussi

¹¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)011](#), Arménie - Avis sur le projet de loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle d'Arménie, paragraphe 14.

¹² Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)025](#), Kirghizistan - Avis conjoint sur le projet de loi « sur l'introduction d'amendements et de changements à la Constitution », paragraphe 52.

¹³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)033](#), Monténégro - Avis sur le projet de loi relative à la Cour constitutionnelle, paragraphes 12-16.

¹⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)005](#), République de Moldova - Avis sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle, paragraphes 64 et 65.

¹⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2009\)042](#), Avis sur les projets d'amendements à la loi relative à la Cour constitutionnelle de la Lettonie, paragraphe 14.

¹⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)005](#), République de Moldova - Avis sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle, paragraphe 37.

qu'elle soit formulée avec suffisamment de précision et de clarté pour permettre aux sujets de droit de régler leur conduite en conséquence¹⁷. Le degré de précision requis dépend de la nature de la disposition légale, mais la Commission considère que, dans le contexte actuel, la question d'un second mandat pour les juges de la Cour constitutionnelle constitue une question d'une importance telle qu'elle doit être réglée clairement et sans ambiguïté par la Constitution.

52. Étant donné que la durée du mandat des juges du Tsets est relativement courte par rapport à la pratique d'autres cours constitutionnelles, la Commission de Venise note qu'il pourrait être envisagé de prolonger la durée des mandats judiciaires à un mandat non renouvelable de neuf ans dans le cadre d'une future réforme constitutionnelle.

53. Conformément à l'article 7, paragraphe 1, du projet de loi sur la Cour constitutionnelle, le mandat d'un juge commence le jour de sa nomination et prend fin à l'expiration du mandat et à la nomination du juge suivant par le Grand Khural de l'État. Un mécanisme similaire est actuellement appliqué dans de nombreux pays - tels que la Bulgarie, l'Allemagne, la Lettonie, la Lituanie, le Portugal et l'Espagne - dans le but d'éviter qu'une impasse dans le processus de nomination ne paralyse le fonctionnement de la Cour, et il est le bienvenu¹⁸. Toutefois, le projet de LCC devrait explicitement prévoir que, dans le cas où le Grand Khural ne nomme pas de successeur, par exemple en cas d'impasse politique, le juge sortant peut continuer à exercer ses fonctions au-delà de son mandat de six ans.

54. En outre, le projet de LCC prévoit que le mandat d'un juge commence le jour de sa nomination (article 7, paragraphe 1), tandis que l'article 8, paragraphe 1, dispose que « [d]ans les cinq jours qui suivent le jour de sa nomination, le juge prête serment... ». Il est donc nécessaire de clarifier le statut d'un « juge élu » pendant la période qui s'écoule entre sa nomination et sa prestation de serment. En général, la prestation de serment ou la déclaration solennelle marque le moment où un juge acquiert la pleine autorité pour exercer des fonctions judiciaires, car sans elle, un juge n'est pas habilité à agir en pleine capacité. En conséquence, la Commission de Venise recommande d'introduire une garantie explicite dans la loi afin d'assurer qu'un juge puisse continuer à exercer ses fonctions après l'expiration de son mandat jusqu'à ce que son successeur ait été dûment nommé et ait pris ses fonctions.

55. En ce qui concerne les limites d'âge des juges de la Tsets, le projet de LCC (article 5(1)) établit un âge minimum de 40 ans. A cet égard, alors que la Commission de Venise a précédemment considéré qu'un âge minimum de 50 ans était excessif, le seuil proposé de 40 ans semble raisonnable, car il prend en compte le degré nécessaire d'expérience de la vie et de maturité sans restreindre indûment le nombre de candidats potentiels¹⁹. Le projet de LCC ne spécifie pas de limite d'âge maximale concrète pour les candidats, se référant plutôt à la limite d'âge générale applicable aux fonctionnaires. En outre, il précise que le fait d'atteindre la limite d'âge de la fonction publique au cours du mandat d'un juge ne constitue pas un motif de cessation prématurée du mandat (article 7(3)). La Commission de Venise souligne que l'inamovibilité jusqu'à l'âge de la retraite obligatoire ou l'expiration du mandat est une garantie fondamentale de l'indépendance judiciaire, et que les motifs de cessation anticipée du mandat des juges sont limités à l'incapacité ou à la faute professionnelle²⁰. En outre, la Commission de Venise a déclaré à plusieurs reprises que « l'âge de la retraite des juges doit être clairement défini dans la législation. Tout doute ou ambiguïté doit être évité et un organe prenant des décisions sur la

¹⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste des critères de l'Etat de droit, point de référence II, B, 3.

¹⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2007\)036](#), Azerbaïdjan - Avis sur le projet de modifications de la loi sur la Cour constitutionnelle, du Code de procédure civile et du Code de procédure pénale, paragraphe 16.

¹⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2009\)042](#) Lettonie - Avis sur les projets d'amendements à la loi relative à la Cour constitutionnelle, paragraphe 11.

²⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)016](#), Arménie - Avis sur trois questions juridiques liées à la révision de la Constitution et relatives au mandat des juges de la Cour constitutionnelle, paragraphe 28.

retraite ne devrait pas être en mesure d'exercer un pouvoir discrétionnaire »²¹. À cet égard, la Commission estime que l'approche adoptée dans le projet de LCC est appropriée.

4. Qualifications et incompatibilités

a. Qualifications

56. Selon l'article 5 du projet de LCC, un citoyen âgé de 40 ans, possédant une formation juridique supérieure et des qualifications juridiques et politiques de haut niveau peut être nommé juge. Le citoyen qui a atteint la limite d'âge pour la fonction publique ou qui a été condamné pour un crime, tel que déterminé par une décision de justice légalement valide, ne peut pas être nommé juge. Le projet de LCC exige une formation juridique obligatoire, mais n'exige pas explicitement que seuls les professionnels du droit puissent être nommés.

57. Une analyse comparative de la législation des Etats membres du Conseil de l'Europe montre que la plupart d'entre eux exigent une qualification juridique formelle, soit en exigeant explicitement un diplôme de droit ou une formation juridique supérieure (comme c'est le cas pour l'Albanie, l'Arménie, l'Autriche, l'Azerbaïdjan, Tchéquie, la Géorgie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, le Portugal, la Roumanie, République slovaque et Ukraine), ou exiger qu'ils soient avocats ou juristes (Bulgarie, Croatie, Monténégro, Serbie et Espagne), ou exiger qu'ils soient qualifiés pour exercer des fonctions judiciaires (Allemagne) ou exiger uniquement des qualifications juridiques, en se référant aux groupes professionnels dont sont issus les candidats (Italie, Macédoine du Nord). A l'inverse, certains pays soulignent de manière générale le haut niveau d'expertise juridique requis, comme Andorre (« *connaissances reconnues en matière juridique et institutionnelle* »), la République de Moldova (« *connaissances judiciaires exceptionnelles* »), la Pologne (« *personnes se distinguant par leur connaissance du droit* ») et la Slovénie (« *experts en droit* »). Le Liechtenstein ne conditionne pas l'adhésion à des qualifications juridiques formelles mais exige qu'au moins trois des cinq juges constitutionnels et trois des cinq juges alternatifs soient « *versés dans le droit* », le Türkiye attire des candidats de différents groupes professionnels, dont certains exigent une formation juridique, et la France n'exige pas que les membres du Conseil constitutionnel aient une qualification ou une formation juridique quelconque²². Quant à l'exigence minimale d'expérience juridique professionnelle pour la nomination à une cour constitutionnelle, elle varie considérablement d'une juridiction à l'autre, allant généralement de 5 à 20 ans²³.

58. La Commission de Venise souligne que les qualifications professionnelles des juges constitutionnels ne sont pas une exigence purement formelle, mais sont essentielles pour garantir une juridiction constitutionnelle compétente, indépendante et efficace. Cette considération est particulièrement pertinente dans le cas de la Mongolie, où l'introduction d'un mécanisme de plainte individuelle pour la protection des droits fondamentaux est envisagée. Dans un tel contexte, un niveau élevé d'expertise juridique parmi les juges est essentiel pour promouvoir le professionnalisme, la dépolitisation et la crédibilité institutionnelle. Ce point de vue a également été réaffirmé lors des consultations bilatérales qui se sont tenues à Oulan-Bator.

59. La Commission souligne en outre que plus les critères d'éligibilité sont spécifiques et objectifs, moins il y a de place pour la discrétion politique, ce qui réduit le potentiel d'influence indue dans le processus de nomination et de désignation. Des qualifications précises renforcent non seulement la transparence et la prévisibilité, mais minimisent également le risque de litiges liés aux nominations et contribuent à renforcer la confiance du public dans l'indépendance et l'impartialité de la Cour constitutionnelle.

²¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)034](#), Ukraine - Avis sur les propositions de modification du projet de loi de révision de la Constitution renforçant l'indépendance des juges de l'Ukraine, paragraphe 52.

²² Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)015](#), Bosnie-Herzégovine - Avis sur le mode d'élection des juges à la Cour constitutionnelle, paragraphe 10.

²³ Ibid. paragraphes 12 et 13.

60. La Commission attire également l'attention sur l'utilisation de l'expression « qualification politique avancée » dans le cadre existant. La signification de ce terme reste ambiguë, car il n'est pas clair s'il se réfère à une expérience antérieure dans une fonction politique, à l'implication dans les structures d'un parti ou à d'autres formes d'engagement politique. La Commission souligne que les qualifications politiques ne doivent pas être considérées comme une alternative aux qualifications juridiques et rappelle que les nominations judiciaires doivent être régies par des critères objectifs, fondés sur le mérite et établis par la loi. Bien qu'une certaine marge d'appréciation soit inhérente aux nominations judiciaires - en particulier dans les systèmes impliquant des organes politiques - l'exercice de cette appréciation doit être équilibré par des normes juridiques afin de garantir que le processus de sélection reste ancré dans la compétence professionnelle et l'intégrité institutionnelle.

61. La Commission de Venise recommande donc que le cadre juridique comprenne une liste clairement définie et détaillée des postes professionnels qualifiants pour les candidats éligibles à la nomination à la Tsets. Il peut s'agir de juges, professeurs d'université en droit, d'avocats ayant une expérience juridique substantielle et d'autres professionnels du droit ayant fait la preuve de leur compétence et de leur intégrité. Dans ce contexte, la Commission recommande en outre d'introduire un seuil minimum d'expérience juridique professionnelle, idéalement compris entre 10 et 15 ans, applicable à l'ensemble des professions juridiques.

62. Enfin, en ce qui concerne la disposition de l'article 5(2)(2) du projet de LCC, qui stipule qu'un citoyen ne peut être nommé juge s'il a été condamné pour un crime par une décision de justice légalement valable, la Commission de Venise estime que cette règle est trop stricte. La disposition ne fait pas de distinction entre les différents types d'infractions et ne tient pas compte du délai de prescription. Par conséquent, cette déchéance générale pourrait englober des infractions mineures ou non intentionnelles commises il y a longtemps, qui pourraient ne plus avoir d'incidence sur l'aptitude d'une personne à exercer des fonctions judiciaires. La Commission de Venise recommande donc d'adopter une approche plus nuancée, en excluant les infractions mineures, non intentionnelles ou commises par négligence des critères de déchéance. Une telle approche garantirait que les conditions d'éligibilité sont équitables, proportionnées et de nature à attirer des candidats qualifiés à la Cour constitutionnelle.

b. Incompatibilités

63. Conformément à l'article 18, paragraphe 1, point 14, il est interdit au juge d'être membre d'un parti politique ou de participer aux activités d'un parti politique, de mouvements, d'organisations non gouvernementales affiliées à des partis politiques, de ou d'organisations religieuses, sauf dans les cas autorisés par la loi. L'article 65 (5) de la Constitution interdit au président, aux membres du Grand Khural d'État, au Premier ministre, aux membres du gouvernement et aux juges de la Cour suprême d'être membres de la Cour constitutionnelle.

64. La Commission de Venise note que les juges constitutionnels sont généralement interdits de cumul de fonctions. Ce principe vise à protéger les juges des influences extérieures potentielles découlant de leur participation à des activités dépassant leurs fonctions judiciaires. Parfois, une incompatibilité entre la fonction de juge constitutionnel et une autre activité peut ne pas être apparente, même pour le juge en question. De tels conflits d'intérêts peuvent être évités dès le départ grâce à des dispositions strictes en matière d'incompatibilité²⁴.

65. Cependant, la Commission de Venise souligne que les pratiques concernant le degré admissible d'engagement politique des juges constitutionnels varient d'une juridiction à l'autre. L'adhésion à un parti politique n'est pas autorisée dans de nombreux pays (Albanie, Azerbaïdjan, Canada, Croatie, Tchéquie, Estonie, Géorgie, Hongrie, Italie, Lettonie, Roumanie, Russie, Slovaquie, Slovénie, Türkiye, Ukraine), ou du moins aucune participation active à un parti

²⁴ Commission de Venise, [CDL-STD\(1997\)020](#), La composition des cours constitutionnelles - Science et technique de la démocratie, no. 20 (1997), pp.15-16.

politique ou à une association publique n'est autorisée (Argentine, Arménie, Finlande, France, Irlande, Japon, Lettonie, Lituanie). Cependant, l'engagement politique passé est souvent autorisé, soit expressément, soit implicitement (Arménie, Belgique, Finlande, France, Islande, Irlande, République de Macédoine du Nord, Norvège, Suède, Suisse, Türkiye).

66. Il est peu probable que ces juges s'engagent activement dans la vie politique après leur nomination, car cela serait généralement considéré comme inapproprié. Parfois, il est seulement interdit de jouer un rôle exécutif, dirigeant ou professionnel dans un parti politique (Allemagne, Portugal, Espagne), mais même dans ce cas, les juges doivent faire preuve d'une certaine retenue dans l'exercice de cette liberté. En Autriche, les fonctionnaires et les employés d'un parti politique ne peuvent pas être membres de la Cour constitutionnelle (pour le président et le vice-président, cette incompatibilité s'étend aux quatre années précédant leur nomination). Les critiques formulées à l'encontre des exigences strictes en matière d'incompatibilité ont fait valoir qu'elles tendent à produire une composition de la Cour composée de membres de la société *qui prennent leur retraite* (France)²⁵.

67. Tout en reconnaissant que la diversité des pratiques dans les différentes juridictions laisse une certaine liberté aux autorités nationales pour choisir l'une ou l'autre des approches - interdiction stricte ou réglementation plus souple - la Commission de Venise souligne néanmoins que toute réglementation de ce type doit être formulée avec suffisamment de clarté et de prévisibilité pour répondre aux normes de sécurité juridique.

68. C'est pourquoi, compte tenu de l'importance et de la sensibilité de la question des affiliations politiques des juges de la Cour constitutionnelle, la Commission de Venise recommande que certains termes utilisés dans le projet de LCC - tels que « participation aux activités des partis politiques », « mouvements » et « organisations non gouvernementales affiliées à des partis politiques » - soient davantage clarifiés, car leur formulation actuelle peut donner lieu à des interprétations divergentes et, par conséquent, à une application problématique ou à des abus potentiels. En outre, la Commission observe que l'expression « à l'exception de ce qui est autorisé par la loi » devrait également être clarifiée. De l'avis de la Commission, toute exception autorisant l'engagement des juges de la Cour constitutionnelle dans des activités politiques doit être prévue explicitement dans la loi sur la Cour constitutionnelle elle-même, qui doit rester le principal acte législatif réglementant de manière exhaustive toutes les questions relatives à la Cour et à ses membres.

69. En ce qui concerne les autres formes d'incompatibilités ou « actions interdites », telles que formulées à l'article 18 du projet de LCC, la Commission souligne que la disposition englobe un large éventail d'activités, allant d'un comportement inapproprié - tel que la divulgation d'opinions sur une affaire en cours (article 18 (1)(2)) - à des cas d'incompatibilité pure et simple, comme le fait d'occuper un poste ou une fonction sans rapport avec les fonctions officielles, à l'exception de l'enseignement ou de la recherche (article 18(1)(4)), ou d'exercer des activités commerciales, de gérer une entreprise ou de participer à la gestion d'organisations ou d'associations commerciales, soit personnellement, soit par l'intermédiaire d'un représentant autorisé (article 18(1)(8)). Elle inclut également des actes qui pourraient constituer des infractions disciplinaires, voire pénales, comme le fait d'abuser du prestige de sa position officielle pour servir des intérêts personnels ou autres (article 18(1)(6)), ou de recevoir une assistance, des services, des prestations, des avantages indus, des remises, des récompenses monétaires ou des cadeaux illégaux de la part de parties impliquées dans des litiges ou de leurs représentants (article 18(1)(7)). La Commission de Venise souligne que, sur le fond, la disposition est exhaustive et couvre un large éventail d'actions interdites. Cependant, en termes de structure, la disposition semble quelque peu chaotique et manque de précision.

70. Tout d'abord, alors que de nombreuses actions interdites énumérées dans l'article susmentionné sont de nature disciplinaire, le projet de LCC ne prévoit aucune procédure

²⁵ Ibid.

disciplinaire spécifique. La Commission de Venise rappelle que tout cadre disciplinaire applicable aux juges de la Cour constitutionnelle doit être fondé sur des procédures transparentes et des critères clairement définis afin de préserver l'indépendance judiciaire et de garantir le respect des principes d'une procédure régulière. Les motifs de l'action disciplinaire doivent être explicitement établis par la loi et les sanctions imposées doivent être proportionnelles à la gravité de la faute. En outre, les procédures disciplinaires doivent être menées à l'abri de toute ingérence extérieure ou influence politique, qui pourrait compromettre l'impartialité des juges et la confiance du public dans la Cour²⁶. La Commission a déjà déclaré que les procédures disciplinaires et de licenciement devraient faire l'objet d'un vote contraignant de la Cour elle-même²⁷.

71. En outre, les articles 19 (suspension d'un juge) et 20 (rappel d'un juge) du projet de LCC ne traitent que de la suspension ou de la révocation des juges en relation avec la commission d'une infraction pénale. Dans ce contexte, la Commission de Venise souligne que la responsabilité disciplinaire est distincte de la responsabilité pénale, tant en ce qui concerne ses éléments constitutifs que le niveau de preuve applicable. Les responsabilités pénale et disciplinaire ne s'excluent pas mutuellement et les mesures disciplinaires peuvent aller d'une simple réprimande à la révocation d'un juge, en fonction de la gravité de la faute.

72. En outre, la Commission souligne que, même si certains détails procéduraux des procédures disciplinaires devaient être définis dans le règlement intérieur, les principaux aspects - y compris les motifs de responsabilité, les procédures et les sanctions applicables - doivent être réglementés par la loi, compte tenu de l'importance fondamentale et de la nature substantielle de ces dispositions. Seule la loi sur la Cour constitutionnelle, en tant que principal acte législatif régissant le fonctionnement de la Cour et le statut de ses membres, devrait traiter de ces questions, contrairement aux crimes, qui peuvent être régis par le Code pénal, ou aux violations administratives, qui peuvent être régies par la législation administrative pertinente.

73. La Commission note également que l'article 65 de la Constitution fournit une base constitutionnelle pour les procédures disciplinaires, en stipulant que « si le président ou un membre de la Cour constitutionnelle enfreint la loi, il peut être révoqué par le Grand Khoural de l'État sur la base de la décision de la Cour constitutionnelle et de la proposition de l'institution qui l'a nommé ». Néanmoins, le projet de LCC se concentre exclusivement sur la responsabilité pénale et administrative en prévoyant à l'article 22 que les personnes physiques ou morales qui violent la loi doivent répondre de leurs actes conformément au code pénal ou à la loi sur les infractions. Si les actes d'un fonctionnaire ne constituent pas un crime ou une infraction administrative, la responsabilité sera déterminée conformément à la loi sur la fonction publique.

74. La Commission de Venise recommande donc d'introduire dans le projet de LCC un cadre législatif complet sur la responsabilité disciplinaire des juges de la Cour constitutionnelle et d'indiquer clairement à l'article 18 quels actes interdits peuvent donner lieu à des procédures disciplinaires.

75. En ce qui concerne la responsabilité pénale, la Commission de Venise note que, conformément à l'article 20(1) du projet de LCC, une condamnation pénale entraîne automatiquement la cessation du mandat d'un juge, quelle que soit la gravité de l'infraction. À cet égard, la Commission souligne que, conformément au principe de l'immovibilité, la responsabilité pénale liée à l'exercice de fonctions judiciaires doit atteindre un seuil élevé. En particulier, la cessation des fonctions judiciaires devrait être limitée aux cas impliquant une intention malveillante ou, sans doute, une négligence grave²⁸. En conséquence, la Commission recommande que la suspension ou la révocation d'un juge ne soit pas déclenchée par une

²⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)005](#), République de Moldova - Avis sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle, paragraphe 78.

²⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)034](#), Ukraine – Avis relatif au projet de loi sur la Cour constitutionnelle, paragraphe 26.

²⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)011](#), Arménie - Avis sur le projet de loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle d'Arménie, paragraphe 22.

condamnation pénale, mais uniquement par des condamnations pour des infractions dont la nature et la gravité sont incompatibles avec les fonctions judiciaires (voir ci-dessus au chapitre « Qualifications »).

76. En ce qui concerne la procédure de suspension et de révocation des juges, la Commission de Venise note que, conformément aux articles 19(4) et 20(4) du projet de LCC, ces décisions requièrent une majorité des deux tiers des juges présents. La Commission se félicite du choix de soumettre la suspension ou la révocation d'un juge à un vote à la majorité qualifiée, ainsi que de la disposition confiant la prise de décision préliminaire à cet égard à la Tssets elle-même²⁹. De telles garanties sont des contributions importantes à la protection de l'indépendance judiciaire.

77. Cependant, la Commission observe qu'en vertu des articles 19(3) et 20(3) du projet de LCC, le juge dont la suspension ou la révocation est envisagée conserve le droit de participer aux délibérations et de voter dans son propre cas. La Commission rappelle que, conformément aux principes fondamentaux d'impartialité et d'équité procédurale, une personne dont la conduite est examinée ne devrait pas participer au processus décisionnel la concernant³⁰. Permettre une telle participation pourrait soulever de sérieuses préoccupations quant à l'impartialité de la procédure, en particulier si le vote du juge concerné s'avère décisif.

78. A la lumière de ce qui précède, la Commission recommande qu'un juge dont la suspension ou la révocation est envisagée ne prenne part ni aux délibérations ni au vote sur la décision concernant sa propre affaire.

B. Projet de loi sur la procédure de la Cour constitutionnelle (LPCC)

1. Règlement intérieur

79. Selon l'article 2(2) du projet de LPCC, toutes les questions relatives au règlement des litiges qui ne sont pas explicitement réglementées par cette loi sont régies par les règles de procédure de la Cour constitutionnelle de Mongolie, approuvées conformément à la loi sur la Cour constitutionnelle de Mongolie et à la présente loi par une délibération de la Cour.

80. Les questions devant être régies par le règlement de procédure sont expressément mentionnées aux articles 10(10), 20(2), 20(5), 20(6), 47(1) du projet de LCC, elles comprennent les procédures régissant la diffusion et l'enregistrement des audiences publiques, les modalités d'accès aux pièces du dossier par les parties, les règles d'archivage et de conservation des dossiers, ainsi que les dispositions relatives à la structure de la décision de la Cour, au fonctionnement du site web de la Cour, à sa base de données électronique, et à la diffusion en direct des audiences. En outre, certaines dispositions du projet de LCC (article 21(2)) renvoient également au règlement intérieur, notamment en ce qui concerne les règles de délibération, les dessins et les procédures d'utilisation de l'emblème, de la toge et des insignes de boutonnière.

81. En tant que principe général, la Commission de Venise réitère que, compte tenu du rôle unique de la Cour constitutionnelle en tant que « seule autorité de contrôle constitutionnel, indépendante des autres pouvoirs de l'Etat, garantissant la suprématie de la Constitution et la protection de l'Etat de droit et des droits de l'homme », il est à la fois approprié et nécessaire que la Cour soit habilitée à réglementer certains aspects de son fonctionnement par le biais de ses propres règles internes. En conséquence, la Commission salue et encourage l'approche consistant à confier à la Cour constitutionnelle le pouvoir d'adopter des règles de procédure pour réglementer son fonctionnement interne, à condition que cette compétence réglementaire soit

²⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)034](#), Ukraine - Avis relatif au projet de loi sur la Cour constitutionnelle, paragraphe 26.

³⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2008\)030](#), Monténégro - Avis sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle, paragraphe 24.

exercée dans les limites de la Constitution et de la loi³¹. En outre, la Commission de Venise a déjà souligné qu'« il est très dangereux, non seulement d'un point de vue théorique mais aussi d'un point de vue pratique, d'autoriser le législateur à décider des règles de procédure particulières »³².

82. Dans le même temps, la Commission de Venise a également mis en garde contre une approche excessivement libérale à cet égard, qui consisterait à laisser les questions critiques affectant les droits individuels uniquement aux réglementations internes³³. A cet égard, la Commission rappelle sa position constante selon laquelle les aspects fondamentaux de l'organisation et du fonctionnement des Cours constitutionnelles - tels que le statut et la nomination des juges, l'accès à la Cour, le cadre procédural essentiel, les types et les effets juridiques des décisions - doivent être établis par la loi. Ces questions concernent des éléments essentiels de la justice constitutionnelle et nécessitent donc une base juridique qui garantisse la légitimité démocratique et la sécurité juridique³⁴.

83. En revanche, la Commission de Venise a précédemment affirmé que le règlement intérieur devrait régir l'organisation interne et les questions opérationnelles de la Cour constitutionnelle. Celles-ci comprennent l'enregistrement des affaires,³⁵ l'examen préliminaire, l'attribution des affaires³⁶ - de préférence par le biais d'un système automatisé - l'ordre des votes, l'administration du budget,³⁷ et les fonctions du secrétaire général³⁸. Les questions cérémonielles et logistiques, telles que le siège de la Cour ou le protocole de la salle d'audience,³⁹ devraient également être régies par le règlement. Dans le cadre constitutionnel et juridique, le règlement de procédure devrait également définir la répartition des responsabilités entre le président, les juges et le personnel de la Cour⁴⁰. Une telle répartition respecte non seulement la hiérarchie constitutionnelle des normes, mais permet également à la Cour de conserver un certain degré de flexibilité dans la gestion de ses affaires internes, ce qui lui permet d'adapter ses procédures à l'évolution des besoins et des circonstances sans les retards associés aux amendements législatifs⁴¹.

84. La Commission de Venise est d'avis que certaines dispositions contenues dans le projet de LPCC - telles que celles relatives aux coûts associés au règlement des différends (article 7(1)), au système d'information électronique (article 20), aux questions de procédure, y compris l'enregistrement des audiences (article 35), aux procédures de délibération (article 45), à la détermination des motifs des décisions (article 46) et à la structure des décisions de la Cour (article 47) - servent d'exemples illustratifs de questions qui pourraient être réglementées de manière plus appropriée dans le règlement de procédure. Cette liste n'est pas exhaustive et d'autres questions de nature procédurale ou opérationnelle similaire pourraient également être mieux traitées par le règlement de la Cour.

85. La Commission de Venise souligne en outre que l'indépendance et l'intégrité institutionnelle de la Cour constitutionnelle sont renforcées lorsqu'elle dispose d'un espace suffisant pour

³¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)005](#), République de Moldova - Avis sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle, paragraphe 92.

³² Commission de Venise, [CDL-INF \(2001\) 28](#), Azerbaïdjan - Avis sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle, page 6.

³³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2012\)014](#), Avis sur la sécurité juridique et l'indépendance du pouvoir judiciaire en Bosnie-Herzégovine, paragraphes 78-79.

³⁴ Ibid, [CDL-AD\(2025\)005](#), paragraphe 95.

³⁵ Ibid, [CDL-INF \(2001\) 28](#), page 3.

³⁶ Ibid, [CDL-AD\(2017\)011](#), paragraphe 57.

³⁷ Commission de Venise, [CDL-AD \(2002\) 5](#), Azerbaïdjan - Avis sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle, page 8.

³⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)033](#), Monténégro- Avis sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle, paragraphe 27.

³⁹ Ibid, [CDL-AD\(2017\)011](#), paragraphes 100-101.

⁴⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2004\)023](#), Azerbaïdjan - Avis sur le règlement de la Cour constitutionnelle d'Azerbaïdjan, paragraphe 10.

⁴¹ Ibid, [CDL-AD\(2025\)005](#), paragraphes 95 et 96.

réglementer ses propres procédures internes de manière autonome. En outre, comme les amendements législatifs ne peuvent être adoptés que par le Parlement, cette contrainte peut entraver la capacité de la Cour constitutionnelle à répondre rapidement et efficacement aux besoins pratiques ou procéduraux - en particulier dans les situations de tension institutionnelle entre la Cour et le pouvoir législatif. Dans cette optique, la Commission estime que le projet de loi actuel sur la procédure de la Cour constitutionnelle semble trop détaillé, ce qui pourrait limiter la capacité de la Cour à adapter et à affiner ses procédures au fil du temps.

86. Tout en se félicitant des références au règlement dans les deux projets de loi, la Commission recommande de rationaliser davantage le texte législatif en transférant au règlement les dispositions qui concernent des questions de nature purement technique, procédurale, organisationnelle et logistique, en particulier celles qui ont trait à l'autonomie interne et à l'auto-gouvernance de la Cour.

2. Représentation légale

87. Conformément à l'article 22, paragraphe 5, du projet de LPCC, si des citoyens soumettent une pétition ou une information conjointe, ils désignent un représentant pour participer à l'audience, qui exerce les droits et les obligations de la partie principale. Le projet de loi semble limiter la représentation dans les pétitions conjointes à une seule personne, bien que la raison de cette restriction ne soit pas précise. Si l'intention est de demander aux requérants eux-mêmes de désigner l'un d'entre eux pour présenter l'affaire devant la Cour, il est essentiel que tous les requérants conservent le droit d'être entendus ou d'intervenir, en particulier le(s) individu(s) qui a (ont) engagé la procédure. Toute limitation à cet égard pourrait restreindre indûment les droits procéduraux des autres requérants et pourrait être incompatible avec les principes d'équité et d'égalité des armes⁴².

88. Par ailleurs, si la disposition vise à exiger qu'un seul représentant externe - tel qu'un avocat - soit désigné pour agir au nom de tous les codemandeurs, la limitation à un seul représentant soulève également des préoccupations. S'il est légitime d'éviter une complexité excessive des procédures en fixant une limite raisonnable au nombre de représentants, une approche trop restrictive peut compromettre la représentation effective des intérêts des parties. Dans de nombreuses juridictions, il est courant d'autoriser une équipe de représentants légaux - généralement limitée à un nombre raisonnable - en particulier dans les affaires constitutionnelles complexes.

89. Afin d'assurer un équilibre approprié entre l'efficacité de la procédure et le droit à une représentation juridique effective, la Commission de Venise recommande que le projet de loi permette la participation d'un maximum de trois ou quatre représentants des requérants à l'examen des affaires.

3. Récusations

90. L'article 30 du projet de LPCC définit les motifs et la procédure de récusation d'un juge. Conformément à l'article 30(4), lorsque la récusation d'un juge entraînerait un nombre insuffisant de juges pour former le quorum - que ce soit en formation restreinte, moyenne ou plénière - la proposition de récusation n'est pas acceptée. Dans ce cas, le juge concerné est tenu de continuer à participer à la procédure, indépendamment de l'existence des motifs de récusation énoncés à l'article 30(1) du projet de LPCC.

91. Bien que cette disposition puisse sembler problématique à première vue, puisqu'elle permet à un juge ayant un conflit d'intérêts potentiel de continuer à siéger dans l'affaire, la Commission de Venise note que cette approche est cohérente avec ses avis antérieurs. En particulier, la

⁴² Commission de Venise, [CDL \(97\) 18 rév.](#), Ukraine - Avis relatif à la loi sur la Cour constitutionnelle, paragraphe 11.

Commission a souligné que la Cour constitutionnelle doit pouvoir continuer à fonctionner en tant qu'institution démocratique et garante de la Constitution. L'exclusion de juges pour cause de récusation ne doit pas entraîner l'incapacité de la Cour à prendre une décision. Contrairement aux tribunaux ordinaires, où les juges récusés peuvent être remplacés par des suppléants, les cours constitutionnelles sont composées d'un nombre fixe de membres et il n'existe généralement pas de mécanisme de remplacement⁴³. Cette disposition est particulièrement pertinente dans les situations où plusieurs juges peuvent avoir des motifs de récusation similaires, ce qui pourrait empêcher la Cour d'atteindre le quorum, même pour statuer sur les récusations.

92. Dans ces cas exceptionnels, le maintien de la fonctionnalité de la Cour doit prévaloir, tout en respectant le principe d'impartialité dans toute la mesure du possible. Par conséquent, la Commission estime que cette approche est conforme aux normes internationales, mais souligne qu'en pratique, elle devrait être appliquée avec prudence et uniquement dans des cas exceptionnels afin d'éviter tout abus potentiel.

4. Suspension de l'examen

93. Selon l'article 33 (1) du projet de LPCC, si une décision d'une autre juridiction est jugée essentielle pour la résolution de l'affaire en cours de jugement, le panel suspend la procédure de jugement jusqu'à ce qu'une telle décision soit rendue. Selon l'article 33 (2) du projet de LPCC, la suspension de la procédure d'adjudication pour toute raison autre que celles spécifiées à l'article 33 (1) est strictement interdite.

94. Cette formulation apparaît trop restrictive, car elle n'admet qu'un seul motif de suspension. Il convient de noter que dans de nombreux systèmes juridiques, les juridictions ordinaires préfèrent suspendre l'examen de leurs affaires dans l'attente d'une décision de la Cour constitutionnelle plutôt que le contraire. En outre, dans la pratique, une série de situations légitimes peuvent se présenter dans lesquelles la Cour constitutionnelle serait obligée de suspendre temporairement la procédure. Il peut s'agir, par exemple, de la nécessité de demander un avis *amicus curiae* à des institutions extérieures, ou d'attendre le résultat d'une analyse d'expert jugée nécessaire pour le jugement de l'affaire. La Commission recommande donc de réviser l'article 33 du projet de LPCC afin de prévoir un ensemble limité et clairement défini de motifs supplémentaires de suspension.

5. Transmission des conclusions de la Cour sur la constitutionnalité au Grand Khural de l'État

95. Conformément à l'article 43, paragraphe 1, du projet de LPCC, la conclusion rendue par le Medium Bench, à la suite du règlement des litiges visés aux clauses 1 et 2 de l'article 66(2) de la Constitution,⁴⁴ est soumise à l'examen du Grand Khural de l'État. Si le Grand Khural d'État, après discussion, décide de ne pas accepter la conclusion de la Cour, il émet une résolution exposant clairement les motifs de cette non-acceptation (article 43(7)). Cette résolution est soumise à la Cour dans un délai de dix jours à compter de sa date d'entrée en vigueur. Un représentant autorisé de l'État du Grand Khural peut également fournir à la Cour une explication détaillant les motifs de la non-acceptation (article 43(8)).

⁴³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2006\)006](#), Roumanie - Avis sur les deux projets de loi portant amendement de la loi n° 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle, paragraphe 7.

⁴⁴ Article 66(2), Clauses (1) et (2) de la Constitution de Mongolie :

La Cour constitutionnelle, conformément à l'alinéa 1 du présent article, formule et soumet au Grand Khoural d'État des conclusions sur les questions suivantes faisant l'objet d'un litige :

1/ si les lois, décrets et autres décisions du Grand Khural d'État et du Président, ainsi que les décisions du gouvernement et les traités internationaux auxquels la Mongolie est partie, sont conformes ou non à la Constitution; 2/ si les référendums nationaux et les décisions de l'autorité électorale centrale sur les élections du Grand Khural d'État et de ses membres ainsi que sur les élections présidentielles sont conformes ou non à la Constitution.

96. Conformément à l'article 44(1)(1) du projet de LPCC, l'assemblée plénière de la Cour délibère ensuite pour résoudre les litiges liés au fait que l'État du Grand Khural n'a pas examiné et accepté la conclusion de la Cour dans les délais fixés aux articles 43(5)(6),⁴⁵ ou au fait que l'État du Grand Khural n'a pas adopté la décision requise dans les délais fixés, ou qu'il n'a pas soumis sa décision à la Cour dans le délai spécifié à l'article 43(8) de la présente loi.

97. L'assemblée plénière, après avoir réexaminé le litige, rendra une décision finale sous la forme d'une « résolution ». Si l'assemblée plénière confirme la conclusion, c'est-à-dire la décision d'inconstitutionnalité, la résolution du Grand Khural de l'État rejetant la conclusion de la Cour devient nulle. Si l'assemblée plénière estime que la loi est conforme à la Constitution, la conclusion initiale de la Cour est annulée (article 44(2)).

98. La Commission de Venise observe que les systèmes de contrôle constitutionnel, tels qu'ils sont identifiés par les études constitutionnelles comparatives (par exemple, Mark Tushnet,⁴⁶ Stephen Gardbaum⁴⁷), se répartissent généralement en deux catégories principales : les modèles « forts » et les modèles « souples ». Dans les modèles « forts » (Allemagne, Italie, États-Unis, par exemple), les cours constitutionnelles ou suprêmes ont le pouvoir définitif d'invalidier la législation et les décisions des organes politiques ou administratifs qui contreviennent aux normes constitutionnelles. À l'inverse, les modèles « souples » (Royaume-Uni, Canada, Nouvelle-Zélande, Australie) permettent aux tribunaux d'émettre des déclarations d'incompatibilité, identifiant les divergences constitutionnelles, mais laissant au parlement la responsabilité de traiter et de rectifier ces questions.

99. Le système mongol semble occuper une position intermédiaire entre ces deux modèles établis. L'article 4(3) du projet de LCC⁴⁸ et l'article 43 du projet de LPCC envisagent un mécanisme interactif entre le Grand Khural de l'État et la Tssets. Le Parlement peut ne pas être d'accord avec les conclusions d'inconstitutionnalité de la Tssets, mais l'autorité ultime reste celle de la Tssets. Il s'agit là d'une approche constitutionnelle distincte et mixte.

100. La Commission de Venise reconnaît que l'obligation de soumettre les conclusions de la Cour constitutionnelle au Grand Khoural d'Etat découle de dispositions constitutionnelles et, par conséquent, ne peut être reconsidérée que par le biais d'éventuels amendements constitutionnels. En outre, lors des réunions tenues à Oulan-Bator, il a été expliqué que le mécanisme impliquant la soumission des conclusions de la Cour constitutionnelle au Grand Khoural de l'Etat est perçu dans la pratique comme une forme de dialogue et de coopération entre les pouvoirs législatif et judiciaire. Il a également été noté que, jusqu'à présent, cet arrangement n'a pas donné lieu à des difficultés pratiques et que le nombre de fois où l'assemblée plénière n'a pas confirmé les conclusions de l'assemblée moyenne est minoritaire.

101. La Commission estime néanmoins que, bien que potentiellement bénéfique pour favoriser les interactions coopératives entre les pouvoirs judiciaire et politique, cet arrangement pourrait porter atteinte à l'autorité de la Cour constitutionnelle, dans la mesure où ses décisions peuvent être rejetées par le Parlement (même si ce n'est que provisoirement) ; il peut également exposer

⁴⁵ Article 43(5) du projet de loi sur la procédure de la Cour constitutionnelle : Le Grand Khoural d'Etat discute et résout la conclusion de la Cour dans un délai de 14 jours à compter de sa réception au cours d'une session parlementaire. Si la conclusion est reçue pendant les vacances parlementaires, la question est examinée et résolue dans les 14 jours suivant le début de la session suivante, conformément à la loi sur les règles de procédure des sessions du Grand Hural d'État de Mongolie.

Article 43 (6) du projet de loi sur la procédure de la Cour constitutionnelle : Les conclusions émises par la Cour sur les questions visées à l'article 5.2 de la présente loi sont examinées par le Grand Khoural d'État dans les plus brefs délais. Le délai prévu à l'article 43.5 ne s'applique pas dans ce cas.

⁴⁶ Mark Tushnet, *Weak Courts, Strong Rights : Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law* (Princeton University Press, 2008).

⁴⁷ Stephen Gardbaum, *The New Commonwealth Model of Constitutionalism : Theory and Practice* (Cambridge University Press, 2013).

⁴⁸ Article 4(3) du projet de loi sur la Cour constitutionnelle : La Cour réexamine et rend une décision finale si le Grand Khoural d'État (le Parlement) rejette la conclusion de la Cour sur les litiges spécifiés à l'article 66.2, clause 1 et clause 2 de la Constitution.

la Cour à des pressions politiques, mettant ainsi en péril son indépendance juridictionnelle. L'obligation de soumettre les conclusions de la Cour au Parlement risque de politiser le fonctionnement de la Cour constitutionnelle. Le Parlement est fondamentalement un organe politique plutôt qu'une institution judiciaire et lui accorder le pouvoir d'annuler ou d'influencer les décisions judiciaires par le biais de résolutions politiques peut avoir des conséquences négatives.

102. La Commission reconnaît que, même lorsque le Grand Khural de l'État n'accepte pas la conclusion de la Cour constitutionnelle concernant la constitutionnalité des dispositions législatives, la Cour conserve le pouvoir de rendre une décision finale et contraignante. Toutefois, la Commission est d'avis que le rôle et l'autorité de la Cour constitutionnelle, en tant qu'institution chargée du contrôle suprême de la conformité constitutionnelle en vertu de l'article 64(1) de la Constitution, devraient être encore renforcés.

103. En premier lieu, pour maintenir la conclusion de la formation intermédiaire, la formation plénière doit voter à la majorité (avec un quorum de 7). De l'avis de la Commission, une majorité devrait plutôt être requise *pour ne pas maintenir* la conclusion de la formation intermédiaire. En ce qui concerne les effets de la conclusion de la formation restreinte, la Commission note qu'elle entraîne la suspension des effets de la législation, des décisions ou des dispositions jugées inconstitutionnelles (article 43(2) LPCC). Alors que l'article 43(4) interdit strictement le rétablissement de l'efficacité de toute loi, décision ou disposition suspendue en vertu de l'article 43(2), le rétablissement suivrait la décision de la formation plénière de ne pas confirmer la conclusion (ceci n'est pas explicitement réglementé dans la LPCC).

104. La Commission estime que cette situation est problématique du point de vue de la sécurité juridique. Il serait préférable de prévoir que la conclusion de la formation intermédiaire ne produise ses effets qu'après que le Grand Khural de l'État n'a pas contesté celle-ci ou après que la chambre plénière l'a confirmée. En outre, la Commission estime qu'il convient d'inclure dans le projet de LPCC une disposition prévoyant qu'en cas d'inaction du Grand Khural d'État - à savoir son incapacité à accepter ou à rejeter la conclusion de la Cour dans un délai de quatorze jours - la conclusion de la Cour constitutionnelle acquiert immédiatement une force définitive et contraignante. Selon la Commission, cette disposition répondrait à la préoccupation de la Cour constitutionnelle selon laquelle l'inaction du Parlement pourrait empêcher la conclusion d'entrer en vigueur pour une durée potentiellement illimitée.

105. En outre, la Commission estime que l'interaction entre la Cour constitutionnelle et le Grand Khural d'État n'est pas suffisamment explicite dans les cas où la constitutionnalité des élections au Grand Khural d'État ou à la présidence est contestée. La question de savoir si les conclusions de la Cour doivent être soumises au Parlement sortant ou au Parlement nouvellement établi reste ambiguë. Cette ambiguïté a des implications politiques considérables et peut faciliter l'exercice d'une influence politique indue sur les résultats judiciaires.

106. La Commission de Venise estime que la clarification de l'interaction entre la Cour constitutionnelle et le Grand Khoural de l'Etat garantirait la sécurité juridique et préserverait l'indépendance judiciaire. En particulier, les dispositions exigeant un examen parlementaire des conclusions de la Cour devraient être interprétées et appliquées de manière à préserver l'autorité de la Cour constitutionnelle en tant qu'arbitre des questions constitutionnelles et à empêcher toute influence politique indue sur ses décisions.

6. Plaintes individuelles sur les droits fondamentaux et l'*actio popularis*

a. Cadre constitutionnel et législatif pour les plaintes individuelles devant la Cour constitutionnelle

107. Conformément à l'article 66(1) de la Constitution de la Mongolie, la Cour constitutionnelle examine et règle les litiges constitutionnels de sa propre initiative, sur la base de pétitions et d'informations reçues des citoyens ou à la demande du Grand Khural d'État, du président, du

Premier ministre, de la Cour suprême et du procureur général. La disposition susmentionnée ainsi que le projet de LPCC distinguent deux formes de requêtes pouvant être introduites par les individus : les pétitions et les informations.

108. Une pétition peut être introduite par un citoyen qui allègue qu'un acte ou une décision d'une autorité législative, exécutive ou judiciaire, ou d'un fonctionnaire, a violé ses droits fondamentaux (article 16(1)). Les pétitions doivent être introduites dans les 30 jours suivant la prise de connaissance de l'acte ou de la décision contesté(e) et doivent démontrer que toutes les voies de recours disponibles ont été épuisées (article 16(6) et article 17(1)).

109. En revanche, des informations peuvent être soumises dans l'intérêt public concernant des questions énumérées à l'article 66(2) de la Constitution (article 16(2) du projet de LPCC). Elle n'est pas liée à des droits individuels, mais vise plutôt à aborder des questions constitutionnelles plus larges. Des délais spécifiques s'appliquent en fonction de la nature de l'acte contesté, allant d'un an pour la législation générale à des délais plus courts pour les questions électorales et les questions liées aux traités (article 17(2)).

110. Les pétitions et les informations doivent répondre à des exigences formelles concernant le contenu, les documents à l'appui et la capacité juridique (articles 18(1) -18(4)). Le greffier général est chargé de l'examen initial des demandes afin de s'assurer qu'elles répondent à ces critères. Si les conditions ne sont pas remplies ou si l'affaire a déjà été jugée sans motif de réexamen, la demande peut être renvoyée (article 19(3)). Les demandeurs peuvent déposer à nouveau leur dossier dans un délai de 30 jours s'ils ne sont pas d'accord avec cette décision (article 19(4)). Si elle est jugée recevable, l'affaire est transmise à la petite chambre pour enregistrement et examen.

111. L'article 53 du projet de LPCC intitulé « Différends concernant les droits fondamentaux » prévoit que les différends concernant les droits fondamentaux sont jugés par la Medium Bench, qui émet une conclusion après son examen (article 53(1)). Les parties ayant un intérêt direct dans ces litiges peuvent présenter des explications écrites dans les délais fixés par la Cour (article 53(2)). Lorsque la requête concerne la constitutionnalité de la législation, le Grand Khural d'État ou le gouvernement peuvent également soumettre leurs explications (article 53(3)). En outre, la Commission nationale des droits de l'homme est autorisée à donner son avis (article 53(4)).

112. Si la Tsets décide de tenir une audience, les parties concernées, y compris celles énumérées aux articles 53(2) à 53(4), peuvent être invitées à participer (article 53(5)). Si le banc moyen estime que la requête est justifiée, il doit identifier l'acte ou la décision spécifique d'un organe législatif, exécutif ou judiciaire - ou d'un agent public - qui viole les droits fondamentaux (article 53(6)). La Cour peut également suspendre les effets de ces décisions en vertu de l'article 45(9) et ordonner à l'autorité compétente de mettre la mesure en conformité avec les normes constitutionnelles. Si une décision judiciaire est suspendue, l'affaire est transférée à la Cour suprême pour une protection supplémentaire des droits, conformément à l'article 50(1)(3) de la Constitution⁴⁹ (article 53(7)).

113. Tous les organes et fonctionnaires publics doivent agir conformément à la conclusion de la Cour constitutionnelle afin de garantir le respect des droits fondamentaux (article 53(8)). Lorsque le litige concerne une législation inconstitutionnelle, la législation en question doit être suspendue dans l'attente d'une décision finale. La conclusion du banc moyen doit être soumise au Grand Khural d'État, qui est tenu de délibérer et d'émettre une résolution (article 53(9)). Si le Grand Khural d'État n'agit pas dans les délais prescrits, l'affaire est renvoyée devant la formation plénière, qui rend une décision définitive et contraignante (article 53(10)). Lorsque la violation

⁴⁹ Conformément à l'article 50(1)(3) de la Constitution de la Mongolie, la Cour suprême examine et prend des décisions sur les questions liées à la protection de la loi et des droits de l'homme et des libertés énoncés dans la Constitution, qui lui sont transmises par la Cour constitutionnelle (Tsets) et/ou le Procureur général.

des droits découle de législation inconstitutionnelle, cette législation est également suspendue et la procédure prévue aux articles 53(9) et 53(10) s'applique (article 53(11)).

b. Informations reçues des citoyens (*actio popularis*)

114. La Commission de Venise est d'avis que, sous le concept d'« informations soumises par les citoyens », la Constitution de la Mongolie permet l'*actio popularis* - c'est-à-dire les requêtes à la Cour constitutionnelle soumises dans l'intérêt public, sans qu'il soit nécessaire de démontrer un intérêt juridique personnel direct. Cette interprétation a été confirmée lors des réunions bilatérales tenues à Oulan-Bator.

115. Alors que l'*actio popularis* peut servir de mécanisme général de révision constitutionnelle - permettant potentiellement l'élimination rapide des lois inconstitutionnelles du système juridique, y compris celles antérieures à la Constitution - l'analyse constitutionnelle comparative indique que la plupart des systèmes européens limitent l'accès aux cours constitutionnelles aux individus qui peuvent démontrer un intérêt juridique spécifique ou un statut de victime. Par conséquent, l'*actio popularis* reste une exception en Europe et parmi les Etats membres de la Commission de Venise⁵⁰.

116. La Commission souligne également que si l'*actio popularis* offre l'accès le plus large possible à la justice constitutionnelle - permettant à tout citoyen de jouer un rôle dans la défense des normes constitutionnelles - elle présente également des risques significatifs. Le principal d'entre eux est la possibilité de surcharger la Cour constitutionnelle avec un volume excessif de soumissions, ce qui peut nuire à la capacité de la Cour à fonctionner efficacement. A cet égard, la Commission se réfère notamment à l'expérience croate, où la disponibilité de l'*actio popularis* a contribué à la pression de la charge de travail qui a ensuite fait l'objet d'une évaluation critique de la part de la Commission. Pour cette raison, la Commission de Venise a toujours recommandé que les mécanismes de plainte constitutionnelle soient limités aux demandeurs qui peuvent démontrer un intérêt juridique personnel ou leur statut de victime d'une violation constitutionnelle⁵¹.

117. La Commission note en outre que l'*actio popularis* comporte un risque accru d'applications abusives ou politiquement motivées, qui peuvent compromettre le caractère sérieux et fondé sur des principes de la décision constitutionnelle. Ce risque est l'une des principales raisons pour lesquelles la plupart des pays ne prévoient pas un tel mécanisme. Dans les juridictions où l'*actio popularis* est autorisée, l'accès est généralement soumis à des conditions de recevabilité strictes afin d'éviter les abus et de préserver la fonctionnalité de la cour constitutionnelle⁵².

118. Néanmoins, la Commission de Venise note que, dans le contexte constitutionnel mongol, l'*actio popularis* a été activement appliquée pendant plusieurs décennies comme moyen pour les citoyens de soulever des questions constitutionnelles non liées à des intérêts juridiques personnels. Etant donné que ce mécanisme est explicitement prévu par la Constitution, la Commission reconnaît que tout réexamen de son champ d'application nécessiterait nécessairement un amendement constitutionnel.

119. La Commission de Venise observe également que la disposition constitutionnelle habilitant la Cour constitutionnelle à examiner et à résoudre les litiges constitutionnels de sa propre initiative - entre autres sur la base d'informations soumises par les citoyens - donne lieu à une ambiguïté interprétative. Il n'est pas clairement établi si cette disposition confère à la Cour le pouvoir discrétionnaire d'engager une procédure d'*office* ou si elle impose l'obligation d'engager un examen dès lors que les critères formels de recevabilité sont remplis.

⁵⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2011\)001](#), Hongrie - Avis relatifs aux lois organiques sur le système judiciaire modifiés à la suite de l'adoption de l'avis CDL-AD(2012)001, paragraphes 57-58.

⁵¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)001](#), Rapport révisé sur l'accès individuel à la justice constitutionnelle, paragraphe 41.

⁵² Ibid.

120. De l'avis de la Commission de Venise, la première interprétation - où la Cour conserve un pouvoir discrétionnaire pour agir sur les informations soumises par les citoyens - est plus conforme à la nature et à la fonction institutionnelle d'une cour constitutionnelle. Ce pouvoir discrétionnaire sert de mécanisme de filtrage essentiel, en particulier dans les systèmes qui autorisent l'*actio popularis*, en aidant à préserver la capacité de la Cour à gérer efficacement son rôle et à éviter toute surcharge induite. Cette position est encore renforcée par le fait que les autorités mongoles envisagent d'introduire un mécanisme d'accès individuel à la Cour constitutionnelle pour la protection des droits individuels. Si un tel mécanisme était mis en place, le volume des requêtes soumises à la Cour augmenterait probablement de manière significative. Dans ce contexte, le pouvoir discrétionnaire de la Cour de décider d'engager ou non une procédure sur la base de l'*actio popularis* devient encore plus crucial pour maintenir l'efficacité et l'intégrité de l'arbitrage constitutionnel. La Commission recommande donc que le cadre constitutionnel et législatif, ou son interprétation faisant autorité, reflète explicitement ce pouvoir discrétionnaire afin de garantir la sécurité juridique et de préserver l'efficacité institutionnelle de la Cour.

121. En ce qui concerne les aspects procéduraux, la Commission de Venise attire l'attention sur les délais de soumission des informations à la Cour constitutionnelle, tels que définis à l'article 17(2)(1) du projet de LPCC. Cette disposition établit qu'un citoyen doit déposer ces informations dans un délai d'un an à compter de la date d'entrée en vigueur d'une loi, d'un décret ou d'une décision adoptée par le Grand Khoural d'Etat, le Président ou le Conseil des ministres.

122. La Commission note toutefois que dans le contexte de l'*actio popularis*, où l'intérêt public est central et où aucun préjudice personnel direct n'est requis, les effets d'un acte législatif ou normatif peuvent ne pas être immédiatement évidents. Il peut s'écouler bien plus d'une année avant qu'un individu ou un acteur de la société civile n'observe et ne comprenne les implications plus larges ou indirectes d'un tel acte - en particulier lorsque son impact n'apparaît que par son application pratique dans des cas concrets. Les violations constitutionnelles ne sont souvent perceptibles qu'au fil du temps, une fois qu'un modèle d'application ou d'interprétation administrative devient clair.

123. En conséquence, la Commission recommande de reconsidérer le délai strict d'un an pour les soumissions au titre de l'*actio popularis*. Un délai plus souple ou plus long, adapté à la nature des litiges d'intérêt public, permettrait de mieux tenir compte des réalités pratiques du contrôle constitutionnel et d'améliorer l'accès à la justice.

c. Accès individuel à la Cour constitutionnelle pour la protection des droits fondamentaux

124. Au cours des sept dernières décennies, le rôle de la justice constitutionnelle dans la sauvegarde des droits de l'homme a fortement évolué, tant en Europe que dans les systèmes constitutionnels du monde entier. Le respect des droits de l'homme est désormais universellement reconnu comme une composante fondamentale de la gouvernance démocratique et de l'État de droit. Ce changement normatif a non seulement élevé le statut des droits de l'homme dans les textes constitutionnels, mais a également accru la demande de mécanismes d'application efficaces. En conséquence, les procédures permettant aux individus d'invoquer les droits garantis par la Constitution ont gagné en importance. La conception et l'accessibilité de ces mécanismes sont désormais largement considérées comme des indicateurs essentiels du bon fonctionnement d'une démocratie constitutionnelle.

125. Ces dernières années, une tendance claire a émergé parmi les démocraties établies de longue date et les démocraties en transition vers l'élargissement de l'accès individuel à la justice constitutionnelle, bien que sous des formes diverses. La France, historiquement limitée au contrôle abstrait *a priori*, a introduit la *Question Prioritaire de Constitutionnalité (QPC)* en 2008, permettant aux individus de soulever des questions constitutionnelles indirectement au cours des

procédures judiciaires ordinaires, avec un renvoi potentiel au Conseil constitutionnel⁵³. Le Royaume-Uni, tout en maintenant la doctrine de la souveraineté parlementaire, a vu les tribunaux acquérir le pouvoir - en vertu de la loi sur les droits de l'homme de 1998 - de déclarer la législation incompatible avec la Convention européenne des droits de l'homme, renforçant ainsi le rôle du pouvoir judiciaire dans la protection des droits individuels⁵⁴. Dans le même temps, les Pays-Bas continuent d'interdire le contrôle constitutionnel direct des lois (article 120 de la Constitution), mais les tribunaux néerlandais peuvent désapprouver la législation qui entre en conflit avec les dispositions des traités internationaux auto-exécutoires, ce qui constitue un mécanisme de contrôle fonctionnel, même s'il est indirect.

126. Plusieurs États d'Europe centrale et orientale ont récemment renforcé les modèles de contrôle constitutionnel en introduisant ou en élargissant les mécanismes de plainte individuelle. En 2012, la Hongrie a remplacé son ancien système d'*actio popularis* par des plaintes constitutionnelles individuelles. La Türkiye, suite à la réforme constitutionnelle de 2010, a commencé à statuer sur les plaintes individuelles en 2012. De même, l'Ukraine a établi le droit de déposer des plaintes constitutionnelles individuelles en 2016, et la Lituanie en 2019, renforçant ainsi les voies judiciaires pour la protection des droits⁵⁵.

127. Le contrôle constitutionnel peut être organisé selon un modèle diffus ou concentré. Dans un système diffus, tel qu'illustré par les États-Unis, toutes les juridictions ordinaires sont habilitées à évaluer la constitutionnalité des lois et des actes dans le cadre d'affaires individuelles. Cela permet aux individus de soulever des questions constitutionnelles à n'importe quel stade de la procédure, sans qu'il soit nécessaire de déposer une plainte constitutionnelle distincte, garantissant ainsi un accès large et immédiat à la justice constitutionnelle. Toutefois, ce modèle peut conduire à des interprétations judiciaires incohérentes et à l'insécurité juridique, car différents tribunaux peuvent parvenir à des conclusions contradictoires sur la même question constitutionnelle. Il dépend aussi fortement de la volonté et de la capacité des individus et des juges à poursuivre et à évaluer les arguments constitutionnels. Si le contrôle diffus favorise le pluralisme juridique et l'accès à la justice, il peut également entraîner une jurisprudence fragmentée et des litiges prolongés.

128. En revanche, le modèle concentré, développé par Hans Kelsen et mis en œuvre pour la première fois en Autriche en 1920, confie à une Cour constitutionnelle spécialisée (ou à une Cour suprême dotée d'une telle compétence) le pouvoir exclusif de procéder au contrôle de la constitutionnalité. Ce système favorise l'unité jurisprudentielle et la sécurité juridique, puisque les questions constitutionnelles sont résolues par une institution unique et centralisée. Cependant, le contrôle concentré peut générer des tensions avec les juridictions ordinaires, en particulier lorsque les cours constitutionnelles contrôlent l'interprétation ou l'application des lois dans des cas individuels, empiétant potentiellement sur la compétence des juridictions inférieures. Malgré cela, le modèle concentré s'est imposé en Europe en raison de sa capacité à sauvegarder à la fois l'ordre constitutionnel et les droits fondamentaux par le biais d'une décision cohérente et faisant autorité⁵⁶.

129. Aujourd'hui, la majorité des pays disposent d'un système de contrôle concentré (par exemple, l'Albanie, l'Algérie, Andorre, l'Arménie, l'Autriche, l'Azerbaïdjan, la Belgique, la Biélorussie, la Croatie, Tchéquie, la France, la Géorgie, l'Allemagne, la Hongrie, l'Italie, la République de Corée, la Lettonie, le Liechtenstein, la Lituanie, le Luxembourg, le Maroc, la Macédoine du Nord, la Pologne, la Russie, Saint-Marin, la Serbie, la Slovaquie, la Slovénie, l'Espagne, la Tunisie, la Türkiye et l'Ukraine). Seuls quelques pays ont des systèmes de contrôle constitutionnel entièrement diffus (par exemple, le Canada, le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège, la Suède et les États-Unis d'Amérique). Certains pays d'Amérique latine suivent le

⁵³ Loi constitutionnelle française du 23 juillet 2008.

⁵⁴ Human Rights Act 1998 section 4, disponible à l'adresse: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42/contents>.

⁵⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)001](#), Rapport révisé sur l'accès individuel à la justice constitutionnelle, paragraphe 25.

⁵⁶ Ibid. paragraphes 9-17.

modèle américain avec un contrôle diffus et une cour suprême forte (par exemple, le Brésil et le Mexique), tandis que d'autres ont opté pour une cour constitutionnelle spécialisée (par exemple, le Pérou et le Chili)⁵⁷.

130. Les systèmes de contrôle constitutionnel peuvent également être distingués en fonction de l'accès direct ou indirect des individus à la justice constitutionnelle. L'accès direct permet aux individus de contester des lois ou des actes directement devant la Cour constitutionnelle,⁵⁸ tandis que l'accès indirect exige que les questions constitutionnelles passent par d'autres organes de l'État, tels que les tribunaux ordinaires⁵⁹ ou les autorités publiques (les médiateurs)⁶⁰. La plupart des pays utilisent des systèmes mixtes qui combinent les deux formes. Parmi les mécanismes d'accès direct, trois types sont identifiés : les plaintes constitutionnelles complètes, qui ciblent des actes individuels violant les droits fondamentaux et peuvent impliquer des lois inconstitutionnelles ; les plaintes constitutionnelles normatives, qui contestent directement les lois ; et l'*actio popularis* discutée ci-dessus.

131. Le projet de LPCC établit un modèle concentré de contrôle constitutionnel, dans lequel la Cour constitutionnelle est investie de l'autorité exclusive pour statuer sur les litiges constitutionnels. Il est important de noter que le projet de loi introduit également un accès direct et certains éléments d'accès indirect,⁶¹ créant ainsi un modèle d'accès mixte. Il envisage la possibilité de plaintes constitutionnelles complètes, permettant aux individus de contester non seulement les actes législatifs mais aussi les décisions et les actions prises par les autorités publiques dans toutes les branches du gouvernement. Ce modèle se reflète non seulement dans la structure et les dispositions opérationnelles du projet de LPCC, mais aussi dans ses clauses de définition. L'article 3(1)(6) définit un « litige relatif aux droits fondamentaux » comme un désaccord sur la question de savoir si les actions ou les décisions des organes et des fonctionnaires législatifs, exécutifs ou judiciaires ont porté atteinte aux droits fondamentaux du requérant. Parallèlement, l'article 3(1)(9) définit une « requête » comme une soumission formelle d'un citoyen à la Cour constitutionnelle alléguant une telle violation.

132. La Commission de Venise favorise les plaintes constitutionnelles complètes car elles offrent la protection la plus forte des droits individuels. Elle est plus prudente en ce qui concerne les plaintes normatives, qui sont inefficaces lorsque le problème réside dans l'application et met en garde contre les risques d'une *actio popularis* débordant les cours constitutionnelles⁶². La Commission de Venise considère que l'accès direct par le biais de plaintes constitutionnelles

⁵⁷ Ibid. paragraphe 18.

⁵⁸ Autriche, Arménie, Belgique, Allemagne, Espagne, Slovénie, Lituanie, Monténégro, Suisse, Serbie, Kirghizstan, Türkiye.

⁵⁹ Albanie, Andorre, Arménie, Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Chili, Croatie, Tchéquie, Géorgie, Allemagne, Hongrie, Italie, Kazakhstan, République de Corée, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Monténégro, Maroc, Macédoine du Nord, Pologne, Roumanie, Russie, Saint-Marin, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Türkiye, Ukraine et Uruguay, Chili, Azerbaïdjan, Biélorussie, Bulgarie, Grèce, République de Moldova.

⁶⁰ Afrique du Sud, Albanie, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Croatie, Espagne, Estonie, Hongrie, Lettonie, République de Moldova, Pérou, Pologne, Portugal, Tchéquie, Roumanie, Russie, Serbie, Slovaquie, Slovénie et Ukraine.

⁶¹ Le projet de loi établit un mécanisme indirect de révision constitutionnelle initié par le pouvoir judiciaire. Si un tribunal estime qu'une loi ou un traité international applicable à une affaire est incompatible avec la Constitution, il doit suspendre la procédure et renvoyer l'affaire au groupe compétent de la Cour suprême. Si au moins un tiers du panel soutient l'opinion, la Cour suprême est tenue de soumettre une requête à la Cour constitutionnelle (article 51(1)). De même, l'instance d'appel de la Cour suprême peut engager directement un contrôle constitutionnel lorsqu'elle identifie un conflit entre la Constitution et la loi ou le traité applicable (article 51(2)). En outre, le Conseil général de la magistrature peut soumettre un avis à la Cour suprême, et si l'ensemble des juges estime l'avis fondé, l'affaire est renvoyée à la Cour constitutionnelle (article 51(3)).

Bien que ces dispositions ne fassent pas explicitement référence aux droits fondamentaux individuels, il n'est pas exclu, dans la pratique, que les tribunaux ordinaires déclenchent un contrôle constitutionnel sur la base de la conviction qu'une loi viole les droits fondamentaux. Cette voie indirecte permet donc ce qui équivaut effectivement à une plainte constitutionnelle normative liée à la protection des droits de l'homme.

⁶² Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)001](#), Rapport révisé sur l'accès individuel à la justice constitutionnelle, paragraphe 231.

individuelles, en particulier les plaintes constitutionnelles complètes, est la forme la plus efficace de recours constitutionnel pour la protection des droits individuels. Tout en reconnaissant la valeur de l'accès indirect en tant que mécanisme supplémentaire pour faire respecter les garanties constitutionnelles, la Commission a souligné qu'il ne devrait pas remplacer l'accès direct. Au contraire, un système combiné qui intègre à la fois l'accès direct et l'accès indirect est considéré comme optimal, car il permet une approche équilibrée qui tire parti des forces des deux modèles tout en atténuant leurs limites respectives⁶³.

133. La Commission de Venise souligne que, si l'introduction d'un mécanisme de plainte individuelle représente une évolution positive pour le renforcement de la protection des droits fondamentaux, certaines garanties institutionnelles et interprétatives doivent être soigneusement examinées. En l'absence d'une clarté juridique et d'une réglementation procédurale adéquates, la mise en œuvre non limitée ou définie de manière ambiguë de ce mécanisme peut entraîner des problèmes pratiques et constitutionnels importants, y compris le risque de surcharger la Cour constitutionnelle et d'affaiblir la sécurité juridique.

134. Dans ce contexte, la Commission note que le cadre constitutionnel de la Mongolie ne prévoit pas encore expressément l'introduction d'un mécanisme de plainte individuelle. Comme nous l'avons vu plus haut à propos de l'*actio popularis*, l'article 66(1) de la Constitution prévoit que la Cour constitutionnelle examine et résout les litiges constitutionnels de *sa propre initiative*, y compris sur la base de pétitions et d'informations soumises par les citoyens. Si cette disposition peut être interprétée, dans le cas de l'*actio popularis*, comme accordant à la Cour un pouvoir discrétionnaire pour filtrer les requêtes dépourvues de pertinence constitutionnelle ou d'intérêt public, la même logique ne peut s'appliquer aux plaintes individuelles concernant les droits fondamentaux. La notion de déclenchement *ex officio* par la Cour est en contradiction avec le principe fondamental de l'accès individuel, qui présuppose que la procédure est déclenchée par l'action autonome et la capacité juridique de l'individu. Cette ambiguïté du langage constitutionnel - et ses implications - a été soulignée lors des réunions bilatérales organisées à Oulan-Bator.

135. La Commission de Venise considère que l'approche la plus appropriée et la plus cohérente sur le plan constitutionnel consisterait à interpréter l'article 66(1) d'une manière qui établisse une distinction nette entre l'*actio popularis* et les plaintes individuelles relatives aux droits fondamentaux. Grâce aux méthodes établies d'interprétation constitutionnelle - y compris l'interprétation structurelle, téléologique, évolutive, doctrinale et comparative - l'expression « *de sa propre initiative* » devrait être interprétée comme se référant uniquement à la compétence de la Cour pour agir dans des affaires d'intérêt public (par exemple, l'*actio popularis*), et non à celles impliquant des réclamations individuelles en matière de droits. Cette clarification interprétative permettrait la mise en œuvre effective du mécanisme de plainte individuelle prévu dans le projet de loi, sans générer de conflit avec le texte constitutionnel.

136. En outre, la Commission de Venise note que l'introduction du mécanisme de plainte individuelle en Mongolie représenterait un changement institutionnel significatif, puisqu'il serait appliqué pour la première fois dans la pratique constitutionnelle du pays. En conséquence, le cadre juridique et la capacité institutionnelle de la Cour constitutionnelle doivent être préparés de manière adéquate pour absorber ce qui est susceptible d'être un afflux substantiel de requêtes individuelles. Sans cette préparation, il existe un risque sérieux que la Cour soit surchargée, ce qui compromettrait sa capacité à fonctionner efficacement.

137. L'expérience d'autres juridictions montre que l'un des principaux inconvénients des plaintes constitutionnelles complètes est leur tendance à dominer la charge de travail des cours constitutionnelles, dépassant parfois quatre-vingt-dix pour cent de toutes les affaires. Une grande partie d'entre elles peuvent être dépourvues de toute dimension constitutionnelle substantielle et peuvent plutôt refléter un mécontentement à l'égard de décisions rendues par des tribunaux ordinaires. Pour éviter les plaintes frivoles, abusives ou répétitives, il est essentiel de mettre en

⁶³ Ibid, paragraphe 233.

place un mécanisme de filtrage solide et bien conçu, capable d'identifier et de rejeter rapidement les plaintes irrecevables, répétitives ou manifestement infondées⁶⁴.

138. Dans la pratique comparative, plusieurs filtres procéduraux sont généralement utilisés pour gérer le volume et la qualité des plaintes individuelles. Il s'agit notamment de critères de recevabilité stricts, de délais, d'une représentation juridique obligatoire et de la possibilité de rejeter sommairement les affaires manifestement infondées. En outre, la structure interne de la Cour constitutionnelle doit être adaptée à la nouvelle charge de travail. Cela peut impliquer l'utilisation de panels judiciaires plus petits, la délégation de décisions procédurales à des juges rapporteurs, et la garantie que les juges sont soutenus par un nombre suffisant de conseillers juridiques qualifiés⁶⁵.

139. La mise en œuvre réussie de ce mécanisme nécessite également des ressources institutionnelles adéquates. Cela comprend l'affectation de personnel supplémentaire, de ressources financières et le déploiement d'outils numériques de gestion des dossiers afin d'améliorer l'efficacité et de maintenir la qualité des décisions constitutionnelles. La Commission souligne que ces mesures organisationnelles et logistiques ne sont pas auxiliaires, mais plutôt essentielles au fonctionnement durable de la Cour dans le cadre de son mandat élargi.

140. Un autre moyen efficace de réduire le nombre de requêtes individuelles répétitives ou excessives est la reconnaissance de l'effet *erga omnes* des décisions rendues par la Cour constitutionnelle. Lorsqu'une décision déclarant l'inconstitutionnalité d'un acte normatif a un effet contraignant général, elle entraîne l'invalidation ou l'inapplicabilité de cet acte dans les cas futurs, évitant ainsi la nécessité de plaintes identiques ultérieures. La Commission de Venise soutient fermement cette approche, car elle renforce non seulement l'autorité et la cohérence de la jurisprudence constitutionnelle, mais contribue également à l'économie judiciaire. En résolvant les questions constitutionnelles systémiques ayant un effet général, la Cour peut concentrer ses ressources sur les questions nouvelles ou non résolues, plutôt que d'être appelée à plusieurs reprises à examiner la même disposition inconstitutionnelle dans différentes affaires individuelles.

141. La complexité de la gestion des plaintes individuelles ne réside pas seulement dans le filtrage des demandes excessives, mais aussi dans la garantie de l'équité et de la transparence de la procédure. Si la Commission de Venise soutient pleinement l'objectif de prévenir la surcharge des cours constitutionnelles, elle souligne que tout rejet d'une requête devrait être accompagné d'une décision motivée, même si elle est fournie sous une forme standardisée ou résumée. Cette exigence renforce la confiance du public dans la justice constitutionnelle et garantit que les requérants reçoivent une explication claire des motifs d'irrecevabilité. Ce n'est que dans le cas de requêtes manifestement abusives ou clairement infondées qu'une décision peut être rendue sans motivation détaillée⁶⁶.

142. La Commission de Venise note que certains critères de recevabilité sont prévus à l'article 18 du projet de LPCC, et que des dispositions concernant la nomination d'assistants et de chercheurs juridiques sont incluses à l'article 12 du projet de LPCC. Tout en se félicitant de ces éléments, la Commission souligne l'importance d'assurer leur mise en œuvre effective et cohérente dans la pratique et encourage les autorités à envisager leur renforcement, en particulier à la lumière de l'augmentation potentielle de la charge de travail de la Cour résultant de l'introduction de plaintes individuelles. La Commission ne juge pas nécessaire de commenter la conception détaillée de ces dispositions, qui relève à juste titre du pouvoir discrétionnaire du législateur national et des acteurs institutionnels responsables de la mise en œuvre. Néanmoins,

⁶⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)012](#), Géorgie - Mémoire *Amicus Curiae* pour la Cour constitutionnelle concernant les effets des décisions de la Cour constitutionnelle sur les jugements définitifs en matière civile et administrative, paragraphe 29.

⁶⁵ Ibid. paragraphes 24-29.

⁶⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)011](#), Avis sur le projet de loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle d'Arménie, paragraphe 61.

leur application réussie sera essentielle pour préserver l'efficacité, la crédibilité et la durabilité de la justice constitutionnelle en Mongolie.

143. La Commission de Venise souligne en outre l'importance de délimiter soigneusement les compétences respectives de la Cour constitutionnelle et du pouvoir judiciaire ordinaire, en particulier dans les questions relatives à la protection des droits individuels. La relation entre ces deux branches du pouvoir judiciaire doit être abordée avec une sensibilité institutionnelle et une cohérence constitutionnelle, en particulier à la lumière de l'architecture constitutionnelle de la Mongolie. L'article 50(1) de la Constitution établit la Cour suprême comme la plus haute autorité judiciaire, et tout mécanisme permettant aux individus d'accéder à la Cour constitutionnelle doit respecter ce statut et éviter de porter atteinte aux prérogatives de la Cour suprême.

144. Dans ce contexte, la Commission souligne que le pouvoir de la Cour constitutionnelle de statuer sur les plaintes individuelles doit être strictement limité aux questions de pertinence constitutionnelle et ne doit pas s'étendre à l'action d'un organe d'appel général sur le pouvoir judiciaire ordinaire. La nature subsidiaire des plaintes constitutionnelles individuelles est un principe fondamental dans la plupart des systèmes permettant un tel accès. Il présuppose que toutes les voies de recours ordinaires doivent d'abord être épuisées et que ce n'est qu'ensuite que l'individu peut s'adresser à la Cour constitutionnelle en tant que gardienne des normes constitutionnelles. La Commission se félicite de l'inclusion de ce principe dans l'article 16(6) du projet de loi et encourage son application vigilante dans la pratique.

145. En outre, la Commission attire l'attention sur l'article 50(3) de la Constitution, qui confère à la Cour suprême le pouvoir de statuer sur les questions relatives à la protection juridique des droits de l'homme et des libertés, y compris lorsque ces questions ont été renvoyées par la Cour constitutionnelle ou le procureur général. Cette disposition renforce le rôle de la Cour suprême en tant qu'organe judiciaire final chargé de garantir la justice individuelle dans l'application concrète de la loi. À l'inverse, l'article 66(1) de la Constitution définit la Cour constitutionnelle comme l'organe exerçant le contrôle suprême de l'application de la Constitution, ce qui lui confère un rôle structurellement différent.

146. En conséquence, la Commission considère que l'interprétation correcte de ces dispositions constitutionnelles exige une relation équilibrée et coordonnée entre les deux juridictions. Si la Cour constitutionnelle doit conserver le pouvoir d'annuler les lois ou les actes inconstitutionnels qui portent atteinte aux droits fondamentaux protégés par la Constitution, la résolution finale et le rétablissement concret de ces droits - en particulier en termes de recours juridiques individuels - doivent relever de la Cour suprême. Cette double structure garantit à la fois la primauté de la Constitution et la continuité institutionnelle du pouvoir judiciaire, en préservant l'intégrité de la fonction constitutionnelle de chaque cour.

147. En outre, la Commission estime également que les autorités pourraient envisager une entrée en vigueur progressive ou différée des dispositions régissant les plaintes individuelles. Le report de l'entrée en vigueur de ces articles donnerait à la Cour constitutionnelle, au pouvoir judiciaire, aux professionnels du droit et au grand public le temps nécessaire pour se préparer à la nouvelle procédure. Cette approche permettrait également de renforcer les systèmes internes de gestion des dossiers et de s'assurer que les mécanismes de vérification de la recevabilité sont pleinement opérationnels au moment où le mécanisme devient applicable. Les réactions reçues lors des réunions bilatérales à Oulan-Bator ont indiqué qu'une telle approche progressive pourrait être acceptable.

148. Par conséquent, la Commission recommande: d'interpréter la clause constitutionnelle relative à l'autorité *ex officio* de la Cour comme s'appliquant uniquement à l'*actio popularis*, et non aux plaintes individuelles ; d'établir des mécanismes de filtrage solides et efficaces pour éviter que l'*actio popularis* et les plaintes individuelles ne submergent la Cour de demandes irrecevables ou répétitives ; d'assurer une démarcation claire des compétences entre la Cour constitutionnelle et le pouvoir judiciaire ordinaire, en particulier en ce qui concerne les droits

individuels; et d'envisager la possibilité de retarder l'entrée en vigueur du mécanisme de plainte individuelle pour permettre une préparation institutionnelle complète.

7. Contrôle constitutionnel *a priori* des traités internationaux

149. Conformément à l'article 66(2)(1) de la Constitution de la Mongolie, la Tsets doit formuler et soumettre au Grand Khural d'Etat des conclusions sur la question de savoir si les lois, décrets et autres décisions du Grand Khural d'Etat et du Président, ainsi que les décisions du gouvernement et les traités internationaux auxquels la Mongolie est partie, sont conformes ou non à la Constitution. Conformément à l'article 66(4) de la Constitution, si la Cour constitutionnelle décide qu'ils sont incompatibles avec la Constitution, les lois, décrets, instruments de ratification et décisions en question seront considérés comme invalides. L'article 10(4) de la Constitution prévoit que la Mongolie ne peut se conformer à aucun traité international ou autre instrument incompatible avec sa Constitution.

150. Le projet de LPCC introduit plusieurs dispositions relatives au contrôle des traités internationaux. L'article 17(2)(2) prévoit qu'un citoyen peut soumettre des informations concernant la conformité constitutionnelle d'un traité international, à évaluer avant sa ratification ou son adhésion. En outre, l'article 50(1)(4) de la LPCC permet au Grand Khural d'Etat ou au Président de renvoyer les projets de traités internationaux à la Tsets pour un contrôle constitutionnel avant la ratification formelle ou l'adhésion. L'article 51 définit en outre les mécanismes par lesquels d'autres acteurs institutionnels, y compris les tribunaux, la chambre d'appel de la Cour suprême, le Conseil général de la magistrature et le Procureur général, peuvent saisir la Cour de questions relatives à la constitutionnalité des lois ou des traités.

151. Toutefois, une analyse des dispositions constitutionnelles et législatives pertinentes révèle un manque de clarté quant à la question de savoir si le contrôle constitutionnel *a priori* des traités internationaux est prévu par la Constitution. D'une part, la Constitution semble ne s'intéresser qu'aux traités déjà conclus, en prévoyant leur invalidation en cas d'inconstitutionnalité. D'autre part, le projet de LPCC introduit des procédures permettant un contrôle avant ratification, malgré l'absence de base constitutionnelle explicite pour un tel contrôle. Parallèlement, le cadre procédural défini à l'article 51 du projet de LPCC anticipe clairement la possibilité d'un contrôle *a posteriori* des traités déjà ratifiés ou ayant fait l'objet d'une adhésion. Cela soulève une ambiguïté constitutionnelle qui peut justifier une clarification supplémentaire pour assurer la cohérence entre la Constitution et le droit procédural régissant la Cour constitutionnelle.

152. La Commission de Venise rappelle que le contrôle constitutionnel *a priori* des traités internationaux répond à un objectif juridique solide et bien établi. L'absence d'un tel contrôle peut exposer l'Etat à des risques au regard du droit international, notamment en contractant des obligations qui s'avèrent par la suite inconstitutionnelles. Cela peut, à son tour, menacer le respect du principe international *pacta sunt servanda*, qui exige des États qu'ils honorent leurs engagements conventionnels de bonne foi. La Commission note que lorsqu'un conflit potentiel survient entre un traité et la Constitution - ou, le cas échéant, des lois constitutionnelles (organiques) - la tension est particulièrement sensible, car elle met en jeu la hiérarchie fondamentale des normes juridiques nationales, d'une part, et des obligations internationales contraignantes, d'autre part. Dans un souci de bonne pratique et de prévoyance juridique, les États s'efforcent généralement d'éviter ces conflits à l'avance⁶⁷. L'un des mécanismes établis pour y parvenir est l'interdiction constitutionnelle de ratifier des traités qui contredisent la Constitution, souvent associée à un système de contrôle constitutionnel préventif⁶⁸.

⁶⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)005](#), République de Moldova - Avis sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle, paragraphe 25.

⁶⁸ On trouve de tels exemples dans les constitutions de l'Arménie (article 116), de l'Ukraine (article 9) et de l'Espagne (article 95.1). En outre, plusieurs pays, tels que la Belgique, la Tchéquie, la France et les Pays-Bas, exigent ou au moins permettent un examen préliminaire de la compatibilité des traités internationaux avec la constitution avant leur ratification, réduisant ainsi le risque de coexistence de deux normes incompatibles, toutes deux de nature fondamentale, au sein du même ordre juridique.

153. La Commission a déjà souligné que le fait de déclarer un traité ratifié - ou l'une de ses dispositions - anticonstitutionnel peut avoir de graves conséquences juridiques et diplomatiques, notamment l'obligation de dénoncer le traité ou de s'en retirer, et pourrait exposer l'État à des allégations de violation du droit international. Une fois ratifié, un traité crée des obligations contraignantes à l'égard des autres parties contractantes. Dans ce contexte, la Commission rappelle l'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, qui stipule qu'« une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité ». Ce principe renforce l'idée que la compatibilité constitutionnelle doit être évaluée avant la ratification, et non pas rétrospectivement. La pratique dominante dans de nombreux systèmes juridiques consiste à rechercher l'harmonisation entre les normes constitutionnelles nationales et les obligations découlant des traités internationaux afin de prévenir les conflits et de préserver la sécurité juridique.

154. La Commission souligne en outre l'importance de veiller à ce que le cadre juridique et sa mise en œuvre reflètent les principes constitutionnels de l'État de droit et de la séparation des pouvoirs. Ces principes doivent être équilibrés de manière à ce que l'exercice du contrôle constitutionnel n'interfère pas indûment avec les rôles respectifs des pouvoirs exécutif et législatif dans le processus d'élaboration des traités. À cet égard, le calendrier du contrôle constitutionnel *a priori* est essentiel. Idéalement, ce contrôle devrait être effectué après la signature du traité par l'exécutif ou le chef de l'Etat - dans le cadre de sa compétence en matière d'affaires étrangères - mais avant la ratification par le législatif, ce qui garantirait la conformité constitutionnelle sans perturber l'équilibre institutionnel.

155. La Commission de Venise recommande donc que, par le biais d'une interprétation constitutionnelle faisant autorité, les dispositions constitutionnelles pertinentes soient interprétées de manière à permettre un examen *a priori* des traités internationaux avant leur ratification. Cette approche garantirait le respect des principes constitutionnels nationaux et des obligations juridiques internationales.

8. Rejet d'un litige

156. Conformément à l'article 34(1) du projet de LPCC, la formation est compétent pour rejeter un litige en cas de décès du requérant (article 34(1)(1)); si le demandeur s'est retiré de la procédure (article 34(1)(2)); ou si la loi, le règlement ou tout autre instrument juridique relatif au litige a été déclaré nul, ou si les circonstances factuelles ou juridiques qui ont donné lieu au litige ont été supprimées (article 34(1)(3)). Conformément à l'article 34(2), même si l'une des conditions énoncées à l'article 34(1) est remplie, lorsque la question en cause est considérée comme présentant un intérêt public important, le groupe spécial procède à l'adjudication du différend.

157. La Commission de Venise a déjà exprimé son soutien à l'approche selon laquelle une Cour constitutionnelle peut continuer à examiner une affaire après le retrait d'une requête, lorsque cela sert l'intérêt public. Cette possibilité reflète l'autonomie institutionnelle inhérente aux cours constitutionnelles et leur fonction essentielle de gardiennes de la Constitution, indépendamment de la volonté procédurale du requérant. Elle affirme le principe selon lequel le jugement constitutionnel n'est pas uniquement de nature contradictoire, mais vise également à sauvegarder l'intégrité normative de l'ordre juridique, même lorsque la partie initiale cesse de poursuivre la demande⁶⁹.

158. La Commission note en outre qu'une telle disposition peut servir à protéger la justice constitutionnelle contre les pressions extérieures, y compris les cas où un requérant peut être incité à retirer sa plainte pour des raisons politiques ou coercitives. En même temps, elle reconnaît que, dans la pratique comparative, il est relativement rare que les cours

⁶⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)039rev](#), Étude sur l'accès individuel à la justice constitutionnelle, paragraphe 144.

constitutionnelles procèdent en l'absence d'une plainte ou d'une requête pendante, à moins qu'une telle compétence ne soit explicitement prévue par la Constitution ou le droit statutaire. Dans le contexte mongol, le mécanisme reste lié à une requête initiale, ce qui signifie que la Cour n'agit pas entièrement *ex officio*. Néanmoins, la référence large et non définie à l'« intérêt public » soulève des inquiétudes. En l'absence d'une norme définie, la Cour pourrait jouer un rôle quasi inquisitorial, ce qui pourrait aller à l'encontre de sa fonction qui consiste à statuer sur des litiges constitutionnels concrets⁷⁰.

159. A la lumière de ce qui précède, la Commission de Venise recommande que le projet de LPCC soit amendé afin de fournir des critères clairs et objectifs pour la détermination de « l'intérêt public » dans les cas de retrait de requêtes, ce qui renforcerait la prévisibilité et la cohérence de la pratique de la Cour et contribuerait à garantir que la poursuite de l'examen des affaires retirées reste fondée sur la légitimité institutionnelle.

9. Décisions de la Cour constitutionnelle

160. L'article 45(8) du projet de LPCC prévoit que chaque juge du panel est tenu de signer la section des conclusions de la décision de la Cour. La Commission de Venise note que si cette disposition semble garantir la responsabilité collective et la transparence, elle peut également donner lieu à des complications pratiques. En pratique, le fait d'exiger la signature de chaque membre du panel peut retarder la formalisation et la publication des décisions de la Cour. Ce risque devient particulièrement aigu lorsqu'un juge refuse de signer ou retarde indûment le processus, ce qui peut entraîner un blocage de la procédure. Une solution possible, couramment utilisée dans d'autres juridictions, consiste à autoriser uniquement le juge en chef (et, le cas échéant, le secrétaire général ou le greffier en chef) à signer la version officielle de la décision. Cette approche garantit l'efficacité de la procédure tout en maintenant la responsabilité institutionnelle. Cependant, comme c'est souvent le cas, cette solution requiert un certain niveau de confiance de la part des juges envers le président signataire, qui ne peut être établi par la loi⁷¹.

161. La Commission observe en outre que l'article 46(9) du projet de LPCC autorise expressément les juges à émettre des opinions séparées ou dissidentes. Dans ce contexte, on ne voit pas pourquoi un juge qui n'est pas d'accord avec l'opinion majoritaire devrait néanmoins être tenu de signer la décision principale. La solution appropriée serait d'autoriser l'émission d'opinions dissidentes sans obliger les juges dissidents à approuver l'arrêt majoritaire par leur signature. Une telle pratique respecterait l'indépendance judiciaire tout en évitant des charges procédurales inutiles.

162. En conséquence, la Commission de Venise recommande de réviser l'article 45(8) du projet de LPCC pour prévoir que la décision finale est signée par le président de la Cour et le greffier en chef. Lorsque le président de la Cour fait partie des juges dissidents, un juge de la majorité devrait signer à sa place. Cela garantirait à la fois la clarté de la procédure et l'intégrité fonctionnelle du processus décisionnel.

163. La Commission de Venise estime en outre que les deux projets de loi devraient préciser si les décisions de la Cour constitutionnelle sont destinées à n'avoir qu'un effet prospectif (*ex nunc*) ou si elles peuvent également avoir un effet rétroactif (*ex tunc*). Cette question revêt une importance particulière dans le contexte des violations des droits fondamentaux, notamment celles liées à la responsabilité pénale ou aux sanctions prévues par le Code pénal ou la loi sur les infractions.

⁷⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)011](#), Arménie - Avis sur le projet de loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle, paragraphes 67-69.

⁷¹ Ibid. paragraphe 82.

C. Autres recommandations

La parité entre les sexes

164. La Commission de Venise note que le projet de LCC ne contient aucune disposition visant à promouvoir l'équilibre entre les femmes et les hommes dans la composition de la Cour. Dans ses précédents avis, la Commission de Venise a encouragé les mesures visant à favoriser l'équilibre entre les sexes au sein des organismes publics⁷². En conséquence, la Commission est d'avis qu'encourager l'équilibre entre les sexes - sans imposer de quotas rigides - contribuerait au bon fonctionnement et à la représentativité de la Cour constitutionnelle. Si la Commission respecte pleinement le fait que la nomination des juges à la Cour constitutionnelle est une prérogative souveraine des autorités de nomination - basée principalement sur les critères primordiaux de haute compétence professionnelle et d'intégrité personnelle - elle rappelle néanmoins les principes plus larges d'égalité et de diversité qui sous-tendent la légitimité des institutions publiques. La Commission recommande donc que le projet de loi comprenne des dispositions visant à promouvoir l'équilibre entre les sexes dans la composition de la Cour constitutionnelle, tout en préservant l'accent mis sur le mérite et l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Propositions de la Cour constitutionnelle pour améliorer la législation relative à la Cour

165. La Commission de Venise se félicite de l'article 9(2)(4) du projet de LCC, qui habilite les juges à proposer des améliorations à la législation sur le statut juridique et les procédures juridictionnelles de la Cour. Accorder à la Cour constitutionnelle la capacité d'exprimer son point de vue institutionnel sur des questions affectant directement son fonctionnement est une mesure positive qui renforce son indépendance et son intégrité fonctionnelle. Toutefois, cette compétence doit être exercée avec prudence afin d'éviter d'empiéter sur les prérogatives constitutionnelles des pouvoirs législatif et exécutif. La Cour doit éviter tout risque d'être perçue comme s'ingérant dans le processus politique et la prise de décision. Si des règles supplémentaires peuvent être prévues dans les lois sectorielles régissant le processus législatif, la Commission recommande que le projet de loi lui-même spécifie clairement les destinataires institutionnels - tels que le Parlement, le gouvernement ou d'autres organes autorisés - auxquels de telles propositions peuvent être adressées, ce qui renforcerait la sécurité juridique et la clarté de la procédure.

Personnes morales

166. La Commission de Venise note que l'article 3(1)(1) du projet de LPCC définit le terme « citoyen » au sens large, englobant les ressortissants mongols, les ressortissants étrangers et les apatrides. Cette formulation inclusive est louable. Toutefois, la disposition ne précise pas si le terme englobe également les personnes morales. Du point de vue de l'arbitrage constitutionnel, la Commission considère que les personnes morales privées, y compris les sociétés et les associations, devraient avoir qualité pour déposer des plaintes individuelles lorsque leurs droits constitutionnels sont en jeu. Dans la pratique européenne, certaines personnes morales publiques, telles que les municipalités, les radiodiffuseurs publics, les universités ou les institutions religieuses, se voient également accorder l'accès au contrôle constitutionnel dans des conditions bien définies⁷³. La Commission recommande de clarifier la portée du terme « citoyen » afin de garantir que les personnes physiques et morales soient

⁷² Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)004](#), Chili - Avis sur la rédaction et l'adoption d'une nouvelle Constitution, paragraphe 79.

⁷³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2011\)040](#), Türkiye, Avis sur la loi relative à la création et au règlement intérieur de la Cour constitutionnelle, paragraphe 67.

habilités à déposer des plaintes individuelles lorsque leurs droits constitutionnels sont affectés⁷⁴.

Sessions ouvertes

167. La Commission de Venise prend note de l'article 3(1)(12) du projet de LPCC, qui définit la « délibération » comme le processus par lequel la Cour résout des litiges ou des questions connexes sans convoquer une audience formelle, sur la base d'un examen des preuves écrites et d'autres formes de preuves dans une salle de délibération.

168. La Commission observe que les dispositions relatives aux auditions dans le projet de loi semblent s'inspirer des procédures civiles et pénales, où l'obtention de preuves est essentielle. Cependant, les procédures constitutionnelles sont de nature très différente. Les faits de l'affaire sous-jacente ne sont généralement pas essentiels. La question soumise à la Cour constitutionnelle est abstraite et consiste à déterminer si une norme donnée est contraire à la Constitution. L'affaire sous-jacente ne fait que donner la « saveur » de l'affaire constitutionnelle. La Commission note que de nombreuses cours constitutionnelles n'organisent pas d'audiences orales par défaut, mais les réservent aux affaires particulièrement complexes ou sensibles. Dans ces systèmes, les procédures sont souvent menées par écrit, le prononcé public de l'arrêt répondant à l'exigence de transparence⁷⁵. Par conséquent, tout en reconnaissant l'importance fondamentale de la transparence dans les décisions constitutionnelles, la Commission ne considère pas qu'il soit approprié d'imposer des auditions dans toutes les affaires. Au contraire, le fait d'exiger des audiences dans tous les cas risque de surcharger la Cour et de compromettre son efficacité et sa capacité à s'acquitter de son mandat constitutionnel dans les délais impartis⁷⁶.

Délai de règlement des litiges

169. Selon l'article 5(1) du projet de LPCC, sauf disposition contraire de cette loi, la Cour statue sur les litiges dans un délai de 90 jours à compter de la date d'introduction de l'instance. Dans ses précédents avis, la Commission de Venise s'est félicitée de l'extension du délai de 30 à 90 jours⁷⁷. Toutefois, il serait souhaitable d'examiner si les calendriers stricts pour chaque étape de la procédure sont utiles. En raison du rôle spécifique de la Cour constitutionnelle, notamment dans les affaires politiquement sensibles, un calendrier plus souple pourrait être plus bénéfique pour trouver des moyens d'éviter une crise au niveau de l'Etat. Ce calendrier devra être reconsidéré lorsque les demandes individuelles commenceront à être reçues en grand nombre.

IV. Conclusion

170. Par lettre du 21 mars 2025, M. Bayasgalan Gungaa, Président de la Cour constitutionnelle de Mongolie, a demandé l'avis de la Commission de Venise sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle (Tsets) et le projet de loi sur la procédure de la Cour constitutionnelle de Mongolie.

171. La Commission de Venise note avec satisfaction que les deux projets de loi représentent un pas en avant, puisqu'ils visent à clarifier, rendre opérationnelles et mettre en œuvre les dispositions constitutionnelles régissant la Cour constitutionnelle. La Commission encourage le processus de réforme concernant la Tsets, tel qu'il est présenté dans les projets de loi et discuté

⁷⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)026](#), Macédoine du Nord - Avis sur les sept amendements à la Constitution concernant, en particulier, notamment le Conseil de la Magistrature, la compétence de la Cour constitutionnelle et les zones financières spéciales, paragraphe 87.

⁷⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)017](#), Tadjikistan - Avis sur le projet de loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle, paragraphe 36.

⁷⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)001](#), Rapport révisé sur l'accès individuel à la justice constitutionnelle, paragraphe 126.

⁷⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)014](#), Ukraine – Avis sur le projet de loi de révision de la Constitution renforçant l'indépendance des juges et sur les modifications de la constitution proposées par l'Assemblée constitutionnelle, paragraphes 117-118.

de manière approfondie lors des réunions de la délégation avec les parties prenantes à Oulan-Bator. Ces réformes peuvent être affinées par le groupe de travail, en tenant compte, entre autres, des recommandations formulées dans le présent avis.

172. La Commission observe également que les efforts de réforme sont guidés par deux objectifs clés et louables : renforcer l'indépendance institutionnelle de la Tsets et assurer un accès plus large à la justice constitutionnelle pour les individus. Dans l'ensemble, les réformes proposées visent à consolider l'identité de la Tsets en tant que Cour constitutionnelle à part entière, mieux équipée pour faire respecter la Constitution et, en particulier, pour assurer la protection effective des droits fondamentaux constitutionnels.

173. Outre l'importante nécessité de clarifier le niveau approprié de réglementation des activités de la Tsets - en particulier la distinction entre les questions devant être traitées dans le droit statutaire et celles devant être régies par le règlement intérieur - la Commission de Venise note, à titre d'observation générale, que la fusion des deux projets de loi en un seul acte juridique pourrait, en principe, réduire la redondance, prévenir les incohérences d'interprétation et minimiser les conflits normatifs potentiels. Néanmoins, étant donné la tradition législative établie de la Mongolie de maintenir des instruments juridiques distincts pour ces questions, la Commission ne recommande pas de consolider les deux textes à ce stade.

174. La Commission de Venise propose un certain nombre de recommandations visant à améliorer encore les projets de loi, les rendant ainsi encore plus conformes aux normes internationales. En particulier, la Commission fait les recommandations clés suivantes :

Concernant le projet de loi sur la Cour constitutionnelle

- Le règlement intérieur devrait figurer explicitement parmi les instruments normatifs régissant le fonctionnement de la Cour constitutionnelle.
- En ce qui concerne la nomination finale de tous les candidats juges par le Grand Khural d'État, tout en reconnaissant qu'une réforme plus large nécessiterait des amendements constitutionnels, la Commission recommande de clarifier le processus de nomination et de désignation et d'en assurer la transparence. En outre, il pourrait être envisagé, dans le cadre d'une future réforme constitutionnelle, de prolonger la durée des mandats judiciaires à un mandat non renouvelable de neuf ans, et d'introduire une garantie explicite pour assurer qu'un juge puisse continuer à exercer ses fonctions après l'expiration de son mandat jusqu'à ce que son successeur ait été dûment nommé et ait pris ses fonctions.
- La Commission de Venise recommande que la loi comprenne une liste clairement définie et détaillée des professions juridiques qualifiées pour les candidats à la Cour constitutionnelle, ainsi qu'un seuil minimum d'expérience juridique professionnelle pertinente. En ce qui concerne les casiers judiciaires, une approche plus nuancée est recommandée - les infractions mineures, non intentionnelles ou dues à la négligence, en particulier celles pour lesquelles le délai de prescription a expiré, ne devraient pas automatiquement disqualifier un candidat.
- Les termes utilisés concernant l'activité politique - tels que « participation aux activités des partis politiques », « mouvements » et « organisations non gouvernementales affiliées à des partis politiques » - devraient être précisés. Toute exception permettant aux juges de s'engager dans des activités politiques devrait être réglementée directement dans la loi sur la Cour constitutionnelle.
- En ce qui concerne la responsabilité, un cadre législatif complet sur la responsabilité disciplinaire devrait être introduit, avec une distinction précise entre les actions interdites qui peuvent donner lieu à des procédures disciplinaires. La suspension ou la révocation

ne devrait intervenir qu'à la suite de condamnations pour des infractions dont la nature et la gravité sont incompatibles avec la fonction de juge. Les juges ne devraient pas participer aux délibérations ou aux décisions concernant leur propre suspension ou révocation.

Concernant le projet de loi sur la procédure de la Cour constitutionnelle

- La Commission recommande de réévaluer la répartition entre les matières réglementées par la législation et celles régies par les règles internes, afin d'assurer un équilibre adéquat entre la sécurité juridique et l'autonomie institutionnelle.
- Pour garantir une représentation juridique efficace, la loi devrait autoriser jusqu'à trois ou quatre représentants pour les pétitionnaires pendant l'examen de l'affaire. Bien que la possibilité pour un juge ayant un conflit d'intérêts potentiel de rester dans l'affaire soit conforme aux normes internationales, elle devrait être appliquée avec une grande prudence et seulement dans des circonstances exceptionnelles. En outre, la loi devrait prévoir un ensemble limité et clairement défini de motifs supplémentaires de suspension de l'examen d'une affaire.
- Les dispositions relatives à la possibilité pour le Grand Khural de ne pas accepter la conclusion de la Cour au premier tour doivent être interprétées et appliquées de manière à préserver l'autorité de la Cour constitutionnelle en tant qu'arbitre des questions constitutionnelles et à empêcher toute ingérence politique.
- Le cadre constitutionnel et législatif devrait reconnaître expressément le pouvoir discrétionnaire de la Cour constitutionnelle d'accepter ou de refuser les demandes d'*actio popularis*. Le délai d'un an pour de telles soumissions devrait être reconsidéré afin de garantir un accès pratique au contrôle constitutionnel.
- En ce qui concerne les plaintes individuelles pour la protection des droits fondamentaux, la Commission recommande : (i) d'interpréter l'autorité *ex officio* de la Cour comme applicable uniquement à l'*actio popularis* ; (ii) d'établir des mécanismes de filtrage solides pour gérer la charge de travail ; (iii) d'assurer une répartition claire des compétences entre la Cour constitutionnelle et les tribunaux ordinaires ; et (iv) d'envisager l'entrée en vigueur différée du mécanisme de plainte individuelle afin de garantir une préparation institutionnelle adéquate.
- En ce qui concerne le contrôle des traités internationaux, les dispositions constitutionnelles pertinentes devraient être interprétées de manière à permettre un contrôle *a priori* avant la ratification.
- La loi devrait fournir des critères clairs et objectifs pour déterminer ce qui constitue « l'intérêt public » lors de la poursuite d'une affaire après le retrait du requérant. En outre, les décisions finales de la Cour constitutionnelle devraient être signées par le président de la Cour et le greffier en chef, ou par le juge de la majorité si le président de la Cour n'est pas d'accord.

175. En outre, la Commission recommande: d'inclure des dispositions visant à promouvoir l'équilibre entre les sexes au sein de la Cour constitutionnelle; de préciser les destinataires institutionnels (par exemple, le Parlement, le gouvernement) auxquels la Cour peut soumettre des propositions d'amélioration législative; de clarifier que le terme « citoyen » inclut à la fois les personnes physiques et morales aux fins de l'introduction de plaintes individuelles; de reconsidérer la nécessité d'audiences orales obligatoires dans tous les cas, et de reconsidérer l'imposition de délais procéduraux stricts tout au long du processus de révision constitutionnelle.

176. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités mongoles pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.