

Strasbourg, le 18 novembre 1996

<s:\cdl\doc(96)\cdl-inf\inf10.f>

CDL-INF (96) 10

AVIS

SUR LE PROJET DE LOI SUR LA COUR CONSTITUTIONNELLE DE LA REPUBLIQUE D'AZERBA_DJAN

**adopté par la Commission
lors de sa 29e réunion plénière,
(Venise, 15-16 novembre 1996)**

**sur la base des commentaires de:
M. ÖZBUDUN (Turquie)
M. RUSSELL (Irlande)
M. LESAGE (France)**

1. Introduction

Le présent avis a été demandé par les autorités de la République d'Azerbaïdjan. Il concerne le texte du projet de loi sur la Cour constitutionnelle dans sa version anglaise, transmis à la Commission le 3 septembre 1996 (document CDL(96)64).

Une première discussion sur ce projet a eu lieu lors de la 28e réunion plénière de la Commission (13-14 septembre 1996), à la suite de laquelle une délégation de la Commission comprenant notamment les rapporteurs, MM Özbudun, Russell et Lesage, s'est rendue à Bakou du 16 au 19 septembre 1996, afin d'y rencontrer les personnes et les autorités impliquées dans la rédaction du projet en question, ainsi que les autorités appelées à mettre en oeuvre la loi sur la Cour constitutionnelle de l'Azerbaïdjan après son adoption.

Le présent avis, rédigé sur la base des commentaires présentés par les rapporteurs, a été adopté par la Commission lors de sa 29e réunion plénière (15-16 novembre 1996).

2. Observations générales

La Commission estime que le projet révèle la volonté de l'Azerbaïdjan de garantir le principe de la supériorité de la Constitution par la création d'une Cour constitutionnelle chargée de la protection des droits de l'homme et du respect du principe de la prééminence du droit et composée de membres indépendants, conformément aux standards exigés d'un Etat démocratique moderne. Certes, le texte du projet lui-même contient certains détails qui pourraient en tant que tels être consignés dans le texte du Règlement intérieur à adopter par la Cour constitutionnelle elle-même, selon la procédure prévue à l'article 88 de la loi en question. Toutefois, le choix de régler par une loi certaines questions concernant la procédure devant la Cour constitutionnelle ne soulève aucun problème au regard des exigences des standards européens en la matière.

3. Les juges constitutionnels

En ce qui concerne **le mandat des juges**, le projet de loi prévoit deux variantes: selon la première, les juges constitutionnels seront désignés pour une période de quinze années et leur mandat ne pourra pas être renouvelé; la seconde dispose que les juges constitutionnels seront inamovibles et cesseront d'exercer leurs fonctions au moment où ils atteindront l'âge de la retraite (75 ans). Les deux variantes sont acceptables, dans la mesure où elles garantissent en suffisance l'indépendance des juges. Ceci dit, la première alternative présente l'avantage de

permettre un renouvellement de la composition de la Cour de temps à autre.

L'article 11 de la Constitution dispose dans son deuxième paragraphe qu'un juge de la Cour constitutionnelle accusé d'avoir commis une infraction peut être relevé de ses fonctions, selon la procédure prévue par l'article 128, paragraphes 4 et 5 de la Constitution. Cette disposition pourrait être lue comme permettant d'écarter définitivement de la Cour un juge constitutionnel du simple fait qu'il a été accusé d'avoir commis une infraction, avant même que sa culpabilité n'ait été établie. Une telle interprétation affecte aussi bien l'indépendance de la Cour que le principe de la présomption d'innocence et doit, par conséquent, être exclue. La disposition devrait être formulée de façon à permettre qu'un juge constitutionnel soit provisoirement suspendu de l'exercice de ses fonctions, dans le cas où il serait accusé d'avoir commis une infraction grave, sans toutefois perdre la qualité de membre de la Cour avant qu'il soit définitivement déclaré coupable.

Il y va de même en ce qui concerne l'arrestation des juges de la Cour. Celle-ci ne devrait intervenir qu'en cas de flagrant délit grave; par ailleurs, en cas d'arrestation d'un membre de la Cour constitutionnelle, il est nécessaire d'en informer, sans délai, non seulement le Procureur général de la République d'Azerbaïdjan, mais aussi le Président de la Cour constitutionnelle ainsi que, le cas échéant, le Président de la Cour suprême.

4. Le Président de la Cour constitutionnelle

En ce qui concerne le mode de désignation du Président de la Cour (article 12 du projet), la Commission estime que pour assurer à la Cour constitutionnelle le maximum d'indépendance, il est préférable de laisser aux juges eux-mêmes le choix du président et du vice-président pour un mandat à durée limitée mais renouvelable (variante D du projet).

La variante A, selon laquelle le président changerait tous les ans, semble être la moins opportune: toute institution est symbolisée par son président, et un symbole qui change tous les ans n'en est plus un.

Par ailleurs, les variantes B et C présentent un grave inconvénient politique: le risque pour le président de voir son choix désavoué publiquement soit par le Parlement (variante B), soit par les juges à la Cour (variante C).

5. En ce qui concerne les compétences et la procédure de saisine de la Cour

Une attention particulière est nécessaire pour que la Cour ne se voit pas imposer une charge de travail telle qu'elle aurait du mal à l'assurer. Un tel risque existe lorsque, comme en l'espèce, la Cour constitutionnelle n'est pas appelée seulement à se prononcer sur des questions de compatibilité avec la Constitution, mais également à assurer l'ensemble de la hiérarchie des normes du système juridique de l'Azerbaïdjan, tâche qui dans le système juridique continental européen est le plus souvent attribuée aux juridictions administratives.

Pour ce qui est de la saisine de la Cour, deux points ont attiré l'attention de la Commission:

1) La **saisine par une minorité parlementaire** n'est pas prévue par la Constitution. En

effet, l'article 130.III de la Constitution prévoit uniquement la saisine de la Cour par le Parlement dans son ensemble, c'est-à-dire par une décision prise à la majorité des députés. Toutefois, la Cour constitutionnelle peut jouer un rôle important dans l'établissement de l'Etat de droit et le renforcement du droit par la protection de droits d'un groupe de députés minoritaires au Parlement. Saisie par un groupe de députés, la Cour pourrait rendre une décision de nature à éviter un conflit politique sur l'opportunité de l'adoption d'un acte juridique (voir, par exemple, la révision constitutionnelle de 1974 en France ayant accordé le droit de saisir le Conseil constitutionnel à 60 députés ou 60 sénateurs; voir également la Constitution de la Fédération de Russie du 12 décembre 1993 qui donne le droit de saisir la Cour constitutionnelle à un cinquième des membres du Conseil de la Fédération ou un cinquième des députés de la Douma d'Etat).

La Commission est cependant consciente que les titulaires du droit de saisir la Cour constitutionnelle étant définis par l'article 130.III de la Constitution, l'adjonction d'une nouvelle catégorie de titulaires de ce droit ne peut se faire que par une loi constitutionnelle complétant cet article de la Constitution (voir infra).

- 2) La question a été posée de savoir si le projet de loi permet aux citoyens qui s'estiment lésés dans leurs droits constitutionnels par des actes juridiques de saisir, ne serait-ce qu'indirectement, la Cour constitutionnelle (**recours individuel, contrôle *in concreto* de la constitutionnalité des normes**).

Pour décider de l'opportunité d'introduire dès maintenant un tel mode de saisine, il serait sans doute souhaitable d'évaluer d'abord le risque pour la Cour d'être saisie d'un très grand nombre de recours. Une solution qui semble être permise en vertu de la Constitution et du texte proposé consiste à autoriser la Cour suprême (et également toute autre juridiction par l'entremise de la Cour suprême) de soumettre à la Cour constitutionnelle toute exception d'inconstitutionnalité soulevée devant elle. Ceci permettrait à la Cour constitutionnelle d'effectuer non seulement un contrôle abstrait de la constitutionnalité des normes - contrôle qui est déjà prévu par la Constitution -, mais également de procéder à un contrôle concret dans le cadre de procédures de renvoi préjudiciel. En d'autres termes, dans une affaire précise, tout tribunal de la République d'Azerbaïdjan pourrait surseoir à l'application d'un acte juridique dont la constitutionnalité est contestée par une partie jusqu'à ce que la Cour constitutionnelle ait statué.

Un autre point qui a suscité des interrogations au sein de la Commission concerne l'**initiative des juges dans la procédure de destitution du Président**. En effet, l'article 74 du projet accorde au juge de la Cour constitutionnelle un pouvoir d'initiative dans la procédure de destitution du Président de la République, ce qui plonge directement la Cour dans les polémiques politiques. En effet, si la Cour peut se saisir elle-même de cette question, la partie de l'opinion publique qui conteste les actes du Président mettra directement en cause la responsabilité de la Cour en lui reprochant de ne pas agir, alors même qu'une Cour constitutionnelle n'est pas une "super-prokuratura" constitutionnelle et que le rôle des juges n'est pas d'engager des procédures, mais de juger.

6. Relations de la Cour constitutionnelle avec la presse

Aux termes de l'article 20 du projet de loi, les médias n'ont pas le droit d'intervenir dans les activités de la Cour constitutionnelle ni d'exercer une influence directe ou indirecte sur les juges de la Cour. Les personnes qui auraient commis de tels actes seraient tenues pour responsables, selon l'ordre légal établi.

La Commission ne perd pas de vue que parfois les virulentes campagnes de presse peuvent exercer une certaine influence sur la justice. Elle reconnaît que la disposition de l'article 20 vise à sauvegarder l'appareil judiciaire de telles ingérences. Toutefois, une prudence particulière est exigée pour obtenir un juste équilibre entre les intérêts d'une bonne administration de la justice et ceux de la sauvegarde du droit à la liberté d'expression garanti aux articles 47 et 50 de la Constitution de l'Azerbaïdjan. La jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme en la matière pourrait fournir certaines lignes directrices.

7. Certaines observations relatives à l'article 130 de la Constitution

La Commission souhaiterait faire certaines observations relatives à une éventuelle modification de l'article 130 de la Constitution.

L'adjonction d'une nouvelle catégorie de titulaires du droit de saisir la Cour constitutionnelle (saisine par une minorité parlementaire) impose, comme on l'a vu (point 4 ci-dessus), de compléter l'article 130.III par la procédure de la loi constitutionnelle qui est prévue à l'article 156 de la Constitution ; ceci implique l'adoption par le Parlement, à la majorité de 95 voix, après mise au vote à deux reprises, le second scrutin ayant lieu six mois après le premier scrutin, ainsi que l'accord du Président. Une telle procédure de modification de l'article 130.III échappe à l'application de l'article 11 de la disposition transitoire de la Constitution qui fixe un délai d'un an pour l'adoption de la loi sur la Cour constitutionnelle. Les deux opérations, celle de l'adoption de la loi et celle de la modification de l'article 130.III peuvent donc être séparées dans le temps.

Si une procédure de révision de l'article 130.III de la Constitution est engagée, afin d'élargir la saisine de la Cour à une minorité parlementaire, on pourrait également envisager d'insérer dans la Constitution les dispositions fondamentales concernant la durée de mandat des juges et le mode d'élection du Président et du Vice-président de la Cour, dans la Constitution.