



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 14 janvier 2001
<cdl\doc\2001\cdl-inf\028-Inf-f.doc>
N° 172/2001

CDL-INF (2001) 28

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

**PROJET DE LOI SUR LA COUR CONSTITUTIONNELLE
DE LA REPUBLIQUE D'AZERBAÏDJAN**

Avis intérimaire
adopté par la Commission de Venise
lors de sa 49^e réunion plénière,
(Venise, 14-15 décembre 2001)

d'après les commentaires de :
M. Aivars ENDZINS (Membre, Lettonie)
M. James HAMILTON (Membre, Irlande)
M. Georg NOLTE (Membre suppléant, Allemagne)
M. Peter PACZOLAY (Membre suppléant, Hongrie)

I. Introduction

1. Dans le cadre du programme de coopération de l'Azerbaïdjan avec la Commission de Venise (CDL (2001) 5), M. Khanlar Hajiyeu, Président de la Cour constitutionnelle de l'Azerbaïdjan, a sollicité l'avis de la Commission sur le projet de loi relative à la Cour constitutionnelle (CDL (2001) 108) dans un courrier en date du 7 septembre 2001. Lors de sa 48^e réunion plénière, les 18 et 19 octobre 2001, la Commission de Venise a invité MM. Endzins, Hamilton, Nolte et Paczolay à lui rendre compte de ce projet de loi. Leurs observations sont respectivement consignées dans les documents CDL (2001) 111, 122, 110 et 114. Sur la base de ces observations, un atelier et des réunions consacrés à l'examen du projet de loi ont été organisés à la Cour constitutionnelle et dans les bureaux de l'Administration présidentielle de l'Azerbaïdjan à Bakou les 5 et 6 novembre 2001. MM. Endzins, Hamilton et Paczolay ont pris part à ces rencontres pour la Commission de Venise. Les débats ont essentiellement porté sur les procédures d'accès individuel à la Cour constitutionnelle telles qu'elles sont envisagées à l'article 30 du premier projet et sur l'accès direct de tous les degrés de juridiction de droit commun, que le premier projet ne prévoyait pas encore. Se fondant sur ces entretiens, la Cour constitutionnelle a élaboré un projet révisé (CDL (2001) 108 rev), qui a fait l'objet de nouvelles consultations entre MM. Aliyev, Guliyev, Gvaladze, Hajiyeu et Mirzojev (ci-après « la délégation ») et MM. Bartole, Endzins, Hamilton et Matscher, rapporteurs à la Commission de Venise, les 29 et 30 novembre 2001 à Strasbourg. Le présent avis intérimaire sur ce projet révisé tient compte de ce dernier échange de vues. La concordance de vues entre la délégation azerbaïdjanaise et les rapporteurs sera dûment indiquée au fil du texte. Le présent avis intérimaire a été adopté par la Commission de Venise au cours de sa 49^e réunion, tenue les 14 et 15 décembre 2001. Depuis, la Commission a reçu un certain nombre de projets d'articles révisés à inclure dans un nouveau projet de loi qui sera soumis à l'avis définitif de la Commission.

2. La Commission souhaite signaler ici l'amélioration substantielle que représente le projet révisé par rapport au projet initial, et elle se félicite qu'il tienne compte de l'expérience d'autres pays en la matière. Cependant, le projet soulève encore quelques questions d'ordre général et spécifique. L'avis intérimaire ci-dessous se bornera à examiner si les dispositions du projet de loi sont conformes à la Constitution azerbaïdjanaise, et s'il convient de recommander leur adoption, à la lumière des normes et pratiques européennes communes. Face à la précision de ce projet de loi et à la multiplicité des options politiques envisageables, cet avis se borne à aborder certains points importants et d'autres, moins.

1. Amendements constitutionnels

3. L'avis ne porte pas sur la question de savoir s'il serait souhaitable, non seulement d'amender la Constitution (comme il est proposé à l'article 6 du projet de loi constitutionnelle sur la réglementation de la mise en œuvre des droits et des libertés de l'homme et du citoyen - CDL (2001) 88), mais de la modifier soit en vue d'introduire de nouvelles procédures devant la Cour constitutionnelle nécessitant un changement constitutionnel (ce qui pourrait être le cas si l'on voulait accorder aux minorités parlementaires le droit de former un recours en révision de norme), soit en vue d'abolir une procédure existante (par exemple, l'engagement de la procédure de destitution du président de l'Azerbaïdjan à l'initiative de la Cour constitutionnelle en vertu de l'article 107). En effet, de tels amendements ont été recommandés par la Commission de Venise dans son avis précédent fondé sur les commentaires de MM. Özbudun, Russell et Lesage (CDL-INF (1996) 10). La Commission est d'avis que chacune de ces deux suggestions mérite d'être examinée plus avant. La

délégation a souligné qu'aucun changement constitutionnel (impliquant un référendum) n'était envisagé pour l'instant, mais que cette possibilité n'était pas exclue dans l'avenir.

2. Engagements souscrits lors de l'adhésion au Conseil de l'Europe

4. Dans son avis n° 222 (2000), l'Assemblée parlementaire (<http://stars.coe.int/ta/ta00/fopi222.htm>) a déclaré ce qui suit : « 15. L'Assemblée parlementaire note que l'Azerbaïdjan partage sa compréhension et son interprétation des engagements auxquels elle a souscrit au paragraphe 14 et qu'il a l'intention: [...] ii. de réexaminer les conditions d'accès à la Cour constitutionnelle et d'accorder l'accès aussi au gouvernement, au procureur général, aux tribunaux à tous les niveaux et – dans des cas spécifiques – aux personnes, dans un délai de deux ans au plus tard après son adhésion ».

2.1 Saisine par les particuliers

5. L'engagement pris au sujet de l'accès des particuliers est consacré par l'article 6 du projet de loi constitutionnelle sur la réglementation de la mise en œuvre des droits et des libertés de l'homme et du citoyen en République d'Azerbaïdjan (CDL (2001) 88) et l'article 31 du présent projet de loi révisé, qui introduisent une procédure de recours constitutionnel accordant à tout justiciable le droit de saisir la Cour constitutionnelle d'une plainte (après épuisement des voies de recours devant les juridictions de droit commun) alléguant que l'application d'un acte juridique normatif de portée générale a donné lieu à une violation de ses droits fondamentaux. La Cour constitutionnelle ne peut connaître d'une plainte pour violation des droits de l'homme s'il est allégué que l'acte incriminé procède d'un acte individuel. C'est aux juridictions inférieures qu'il revient de statuer sur de telles affaires.

6. Comme la procédure de recours constitutionnel peut être engagée par les particuliers, il se peut que la Cour soit saisie d'un très grand nombre d'affaires de ce type. Peut-être faudra-t-il alors introduire une procédure spéciale de filtrage pour écarter les plaintes irrecevables ou manifestement infondées. Cependant, étant donné que seuls les actes juridiques normatifs peuvent être dénoncés par les particuliers, il y a lieu d'attendre de connaître l'impact réel de cette procédure de recours constitutionnel avant d'introduire des mécanismes de filtrage.

7. Les règles générales de procédure s'appliquent au dépôt et à l'enregistrement des plaintes. Les règles régissant les débats constitutionnels s'appliquent aussi. Cette procédure spéciale devrait néanmoins être précisée, s'agissant en particulier de l'effet de la déclaration d'inconstitutionnalité de l'acte normatif sur l'acte particulier supposé avoir donné lieu à la violation des droits de l'homme (Article 6 du projet de loi constitutionnelle sur les droits de l'homme). La décision individuelle est-elle annulée ou simplement déclarée fondée sur une norme de portée générale inconstitutionnelle et renvoyée pour réexamen à l'autorité dont elle émane (le plus souvent, la Cour suprême)? La délégation a fait connaître sa préférence pour la deuxième possibilité. La solution adoptée devrait figurer tant dans ce projet de loi que dans les codes de procédure administrative, civile et pénale. L'autorité en cause devrait être obligée de réexaminer l'affaire en se fondant sur l'abrogation de l'acte normatif invoqué à l'appui de sa première décision.

8. De surcroît, il apparaît nécessaire de préciser si l'abrogation d'un acte normatif par la Cour constitutionnelle aura une incidence sur les décisions rendues antérieurement en vertu de cet acte et revêtues de l'autorité de la chose jugée, et si oui, laquelle. La Cour

constitutionnelle pourrait être habilitée à se prononcer sur les effets (abrogation *ex nunc* ou annulation *ex tunc*) au cas par cas. En cas d'annulation (*ex tunc*), le recours constitutionnel particulier donne lieu à une décision opposable à tout tiers, parce que la norme juridique sur laquelle reposait l'acte judiciaire ou administratif contesté est déclarée nulle et non avenue depuis son entrée en vigueur. Aussi, les autres actes particuliers fondés sur la même norme seraient-ils également frappés de nullité. Ici, il convient de trouver un équilibre entre, d'une part, les principes régissant les recours individuels et d'autre part, la sécurité juridique. Au lendemain de l'abrogation d'une norme pénale, il faudrait au moins que les juridictions de droit commun puissent réexaminer les condamnations pénales prononcées en vertu de la norme abrogée. Ces questions semblent nécessiter une réglementation expresse. La délégation est convenue de traiter ce point dans la version définitive du projet de loi.

9. De toute évidence, le plaignant doit soumettre en appel le dossier des instances précédentes. Toutefois, la clause de l'article 31 exigeant « les explications et la documentation requises en vue de clarifier les circonstances du litige » pourrait aller trop loin en ce sens. De tels éléments de preuve pourraient être recueillis par la Cour constitutionnelle. Aussi, la Cour constitutionnelle devrait s'assurer que tous les autres voies de recours au droit ont été épuisées.

2.2 Saisine par tous les degrés de juridiction

10 Au cours des débats sur les modalités de saisine de la Cour constitutionnelle par tous les niveaux de juridiction, il est apparu que plusieurs possibilités étaient envisagées :

a) la soumission de requêtes préliminaires à la Cour constitutionnelle par les juridictions inférieures, entraînant l'ajournement de leurs débats dans l'attente de la décision de la Cour constitutionnelle ; sur la base de cette décision, les juridictions de droit commun rendent ensuite une décision en dernier ressort quant au fond (solution suggérée par la Commission) ;

b) un système imposant aux juridictions de droit commun de trancher l'affaire au fond sans appliquer la norme de portée générale (loi, décret) qu'ils jugent inconstitutionnelle, avant de référer obligatoirement la question constitutionnelle à la Cour constitutionnelle (article 30 du projet révisé) ;

c) une compétence générale des juges pour demander à la Cour constitutionnelle d'interpréter la constitution et les lois sur des questions afférentes aux droits de l'homme (article 7 du projet de loi constitutionnelle sur la réglementation et la mise en œuvre des droits et des libertés de l'homme et du citoyen en République d'Azerbaïdjan (CDL (2001) 88)).

La solution c) prend pour modèle la possibilité qu'avaient les juges de soumettre à la Cour suprême des questions portant sur l'interprétation des lois en Union soviétique. La formulation de l'article 7 du projet de loi constitutionnelle sur la réglementation et la mise en œuvre des droits et des libertés de l'homme et du citoyen en République d'Azerbaïdjan est telle que ces questions ne se rapporteraient pas nécessairement à un cas concret sur lequel le juge qui interroge la Cour constitutionnelle devrait se prononcer. Quoique cela puisse sembler aller de soi, il faudrait expliquer clairement qu'une fois publiée, une telle interprétation lierait non seulement le juge l'ayant demandée mais aussi tous les organes de l'Etat. Cependant, le problème soulevé par cette solution tient au fait que la Cour constitutionnelle ne pourrait qu'interpréter la loi sans pouvoir l'abroger. Elle pourrait tenter d'offrir une interprétation qui rendrait la loi conforme à la Constitution, en excluant ainsi

d'autres interprétations possibles mais non conformes à la Constitution. Cependant, il pourrait advenir que la contradiction entre la loi et la Constitution soit telle que nulle interprétation ne puisse la rendre conforme. La Cour devrait alors se contenter de déclarer la loi inconstitutionnelle sans pouvoir l'abroger parce que sa mission se bornerait à fournir des interprétations. De l'avis de la délégation, dans ce cas, la loi demeurerait formellement en vigueur, mais les juges cesseraient de l'appliquer après qu'elle ait été déclarée inconstitutionnelle. Cela pose néanmoins deux problèmes : premièrement, le système de contrôle constitutionnel serait déséquilibré, parce que l'effet d'une déclaration d'inconstitutionnalité dépendrait du type de requête adressée à la Cour : s'il s'agit d'une « demande de renseignements » (appel) portant sur la vérification de la constitutionnalité au titre de l'article 130.III.1 de la Constitution, la loi déclarée inconstitutionnelle perd force de loi suite à la décision de la Cour constitutionnelle, alors que tel ne serait pas le cas si la décision était rendue sur simple requête en interprétation. Deuxièmement, cela pourrait porter atteinte à l'autorité de la Cour constitutionnelle. Au cas où celle-ci conclurait à l'inconstitutionnalité d'une loi à l'issue d'une procédure en interprétation, la Cour demanderait au Parlement de réviser cette loi. Nonobstant, le Parlement ne serait pas tenu de le faire et pourrait décider de ne pas donner suite, ce qui ne manquerait pas d'affaiblir l'autorité de la Cour constitutionnelle en tant qu'organe chargé de contrôler effectivement la constitutionnalité des lois. La réponse proposée par la délégation consiste à dire qu'une telle loi pourrait être directement contestée par d'autres organes de l'Etat ou par des particuliers (en dernier ressort) et qu'elle finirait par être abrogé. Cette double procédure suscite toutefois de sérieuses interrogations liées au principe de la sécurité juridique.

11. La solution b) repose sur l'hypothèse que tous les tribunaux azerbaïdjanais sont à même de contrôler efficacement la constitutionnalité des lois (système de contrôle diffus), et qu'ils sont habilités à ne pas appliquer une loi qu'ils jugent inconstitutionnelle. La Commission est d'avis qu'un tel système ne peut reposer entièrement sur le principe de l'applicabilité directe de la Constitution (Article 147) et qu'il devrait résulter d'une disposition constitutionnelle clairement formulée (comme, par exemple, l'Article 100 de la Constitution grecque : « Les tribunaux n'appliqueront aucune loi contraire à la Constitution »).

12. De plus, la solution b) peut se révéler problématique lorsque la Cour constitutionnelle conclut à la constitutionnalité de la norme de portée générale. Dans ce cas, la décision rendue par la juridiction inférieure doit être réexaminée. La question pourrait se compliquer encore si, dans le même temps, il était interjeté appel du jugement du tribunal de droit commun et si la juridiction d'appel ne concluait pas à l'inconstitutionnalité de la norme de portée générale et l'appliquait à la cause, ce que la Cour constitutionnelle jugerait inconstitutionnel et qui la déterminerait à confirmer l'inconstitutionnalité constatée en première instance. Le projet révisé traite la question en prévoyant l'ajournement de la décision de la juridiction de droit commun en attendant celle de la Cour constitutionnelle. Les solutions a) et b) nécessitent toutes deux l'introduction d'une réglementation spécifique dans la Loi sur la Cour constitutionnelle, mais aussi probablement dans les codes de procédure pénale et civile. Le modèle a) fonctionne de manière satisfaisante dans de nombreux pays, le modèle b) établirait un nouveau système qui pourrait poser des problèmes pratiques.

13. Le principal argument avancé en faveur du modèle b) est qu'en vertu de la Constitution azerbaïdjanaise, tous les organes de l'Etat, y compris les juridictions de droit commun, sont tenus d'appliquer directement la Constitution, et que ces dernières ne devraient pas être libérées de cette obligation. L'on pourrait faire valoir, cependant, que c'est en référant les litiges à la Cour constitutionnelle que les tribunaux s'acquittent de l'obligation

d'appliquer directement la Constitution, car ils sont ainsi tenus de se prononcer en affirmant qu'ils ont de sérieux doutes quant à la constitutionnalité d'une norme. Seule l'application directe de la Constitution peut faire naître un doute sérieux sur l'inconstitutionnalité d'une norme.

14. Un autre argument en faveur de la solution a) est que dans de nombreux pays, il apparaît qu'en pratique, les juridictions de droit commun, qui doivent appliquer un large éventail de dispositions matérielles et formelles dans leur travail quotidien, sont généralement peu disposées à admettre qu'une loi est inconstitutionnelle. Les Cours constitutionnelles, créées précisément à cet effet, sont en meilleure position pour s'acquitter de cette tâche. Contraindre les juridictions de droit commun à se prononcer sur l'inconstitutionnalité plutôt que leur permettre de se contenter de sérieuses présomptions pourrait constituer une exigence excessive, dont la conséquence pourrait être que les tribunaux ne concluent que très rarement à l'inconstitutionnalité.

2.3. Saisine par les autres organes centraux de l'Etat

15. L'autre engagement dont l'Assemblée parlementaire a fait état dans sa décision susmentionnée concernant les conditions d'accès du Gouvernement et du Procureur de la République à la Cour constitutionnelle, n'est pas traité explicitement dans le présent projet. Ces procédures de saisine sont apparemment déjà régies par l'article 130.III de la Constitution azerbaïdjanaise. Le présent projet de loi devrait pourtant y faire référence pour rendre compte de l'ensemble des personnes et des organes habilités à saisir la Cour constitutionnelle.

3. Questions non traitées

16. En dépit de son volume et de sa précision, ce projet de loi ne répond pas à certaines questions importantes. En particulier :

a) La question du déport ou de la récusation d'un juge dans un cas particulier en raison d'un conflit d'intérêts (lien de proche parenté avec une partie à la procédure, tels qu'ascendants, frères, etc., rapport antérieur avec l'instance, par exemple dans le cadre de fonctions précédentes, conflit avec les intérêts financiers privés du juge) ; une règle destinée à éviter que le déport ou la récusation de juges empêche d'atteindre le quorum serait peut-être utile. (Remarque : depuis l'approbation du présent avis intérimaire, la Commission a reçu un article qui répond à cette question et qui sera soumis, avec d'autres, à l'avis définitif).

b) Les règles relatives aux mesures provisoires (la Cour constitutionnelle devrait être habilitée à suspendre l'application des actes particuliers des autres organes de l'Etat susceptibles de causer un préjudice irréparable – particulièrement en cas de recours individuel, par exemple contre une mesure d'extradition ou la démolition d'une habitation construite sans permis - dans l'attente de la décision rendue en dernier ressort par la Cour constitutionnelle quant à la validité de l'acte normatif étayant l'acte particulier en cause). La délégation est convenue d'adjoindre de telles dispositions à son projet définitif ;

c) Les règles relatives aux frais et dépens ;

d) Les règles relatives aux modalités d'exécution des arrêts.

17. De plus, certains points ne sont régis que par la seule Constitution, alors qu'ils devraient être également intégrés et spécifiés dans le projet de loi. Notamment :

a) La procédure de nomination et d'élection des juges (voir Articles 95.I.10 et 109.9 de la Constitution) ;

b) La distinction entre les arrêts qui ne lient que les parties et ceux opposables à tout tiers (voir Article 130.V et 130.VI de la Constitution).

18. Enfin, il conviendrait de préciser si les actes de procédure de portée générale (au civil ou au pénal) sont applicables à titre supplétif dans le cadre des procédures de la Cour constitutionnelle.

4. Questions qu'il serait préférable de traiter dans le règlement intérieur de la Cour constitutionnelle

19. Par ailleurs, un certain nombre de dispositions incluses dans le projet de loi portent sur des détails qu'il serait préférable de traiter dans le Règlement intérieur de la Cour, comme cela se fait dans la plupart des autres pays. Cette remarque concerne en particulier les articles 33, 34, 38, 42, 43, 44, 52, 56, 58, 64, 66, 67, 68, 89 et 101. Il importe assurément que la procédure de la Cour soit réglementée aussi clairement et précisément que possible. Mais il importe également que la Cour constitutionnelle jouisse d'une certaine autonomie à l'égard de sa propre procédure. Il est tout aussi important que la Cour constitutionnelle ait la possibilité de procéder à des modifications de détail à la lumière de l'expérience acquise par la pratique sans contraindre le Parlement (Milli Mejlis) à légiférer sur des sujets mineurs. L'avis rendu précédemment par MM. Ozbudun, Russell et Lesage, (CDL-INF (1996) 10), rapporteurs de la Commission de Venise, indiquait déjà que le projet de loi était trop détaillé.

20. Loin d'être une simple question technique, c'est de l'indépendance de la Cour dont il s'agit. Il est fort dangereux, non seulement sur le plan théorique mais également en pratique, d'autoriser le corps législatif à se prononcer sur des règles de procédure particulières. En démocratie, le corps législatif est en droit de se déterminer sur des questions telles que la compétence de la Cour constitutionnelle, la composition des tribunaux, la nomination des juges et même les principales règles de procédure. Par contre, il devrait revenir à la Cour de fixer elle-même le détail de ses règles de procédure. La réglementation de l'ensemble de la procédure par la voie législative serait problématique en pratique, car ainsi, le moindre amendement aux règles de procédure devrait être adopté par le corps législatif et pourrait être l'objet de débats et controverses politiques. C'est pourquoi il serait plus avisé d'établir une hiérarchie des règles de procédure et d'habiliter la Cour constitutionnelle à se prononcer sur celles dont l'importance n'est pas telle qu'elle nécessite une garantie législative. La délégation est convenue de traiter ce point dans son projet définitif.

I. Observations sur des articles spécifiques du projet

Article 4 : La Cour constitutionnelle protège les droits et les libertés non seulement des citoyens, mais aussi de toute personne (voir Article 30). Les personnes morales devraient également bénéficier de la protection des droits et libertés les concernant. (N.B : Depuis l'adoption du présent avis, la Commission a reçu sur ce point un projet d'article qui sera examiné, avec d'autres, dans l'avis définitif.

Article 5 : Les débats de la Cour constitutionnelle devraient également être fondés sur le principe de l'établissement de la vérité comme il est déclaré à l'article 23.2 du projet.

Par ailleurs, l'emploi des termes « parties », et plus encore « demandeur » et « défendeur » dans leur acception habituelle semble problématique (voir également l'article 46). Sans vouloir nier qu'il convient de garantir l'égalité des droits des participants en présence, la Cour devrait pouvoir librement apprécier la valeur de la contribution d'un participant au point de droit constitutionnel en cause.

Article 11 : La possibilité de reconduire les juges dans leurs fonctions pourrait menacer leur indépendance, car ils risqueraient ainsi d'être à la merci des pressions exercées par les forces politiques directement concernées par cette reconduction. Le rapport de la Commission de Venise sur la Composition des Cours constitutionnelles (Science et technique de la démocratie, n° 20, p. 19) indique que l'on pourrait envisager de nommer les juges à vie ou de leur accorder un mandat de longue durée, plutôt que de les reconduire dans leurs fonctions. Le mandat à vie serait néanmoins assorti d'une limite d'âge. Des dispositions transitoires pourraient, naturellement, permettre de renouveler le mandat des juges actuellement en fonction.

Article 14 : Dans ce projet d'article, la référence à l'article 109.32 de la Constitution signifie que le Président de la République d'Azerbaïdjan décide seul de la nomination par décret des juges de la Cour constitutionnelle appelés à exercer les fonctions de Président et de Vice-président. Ceci paraît problématique pour deux raisons : premièrement, comme le Président ne fait que proposer des candidats aux fonctions de juge alors que le Parlement (Milli Mejlis) les nomme (Article 95 (10) de la Constitution), il semble que la Constitution accorde plus de pouvoir au Parlement en matière de sélection des juges constitutionnels. Deuxièmement, si les postes de Président et de Vice-président de la Cour constitutionnelle peuvent être pourvus par décret, le risque existe que le Président de la République se prévale également du droit de destituer un juge de ses fonctions de Président ou de Vice-président chaque fois que le Président ou la Présidente de la Cour ne s'en acquitte pas au gré du Président de la République. Il conviendrait tout au moins d'indiquer clairement qu'un tel pouvoir de destitution n'est pas dévolu au Président. L'avis précédent, présenté par MM. Ozbudun, Russell et Lesage et approuvé par la Commission de Venise (CDL-INF (1996) 10) indiquait qu'il serait préférable de laisser les juges choisir eux-mêmes leur Président et leur Vice-président. Puisque l'article 109.32 de la Constitution n'est qu'une clause générale applicable par défaut qui n'oblige pas le législateur à conférer ces attributions au Président de la République, il semblerait préférable que le Président et le Vice-président soient élus par les juges ou que le Mili Mejlis soumette des candidatures et que le Président nomme les juges. (N.B. : Depuis l'approbation de cet avis intérimaire, la Commission a reçu un projet d'article sur ce point qui sera soumis, avec d'autres, à l'avis définitif.)

La référence à l'article 95.10.10 devrait être remplacée par une mention de l'article 95.10.

Article 15 : Il y a là un renvoi à l'article 9.2 de la loi actuelle. Le projet ne contient pas un tel article.

Article 16 : Il semble que la position du Président de la Cour constitutionnelle soit trop prédominante. En principe, les juges siégeant au sein d'un organe judiciaire sont égaux et son Président n'est que le premier parmi des pairs (*primus inter pares*). Ceci n'exclut pas la possibilité que le président jouisse de certaines prérogatives nécessaires à la coordination des

travaux et à la représentation. Cependant, l'article 16 du projet mentionne le fait qu'un juge ait à « exécuter les instructions » du Président de la Cour. Si la traduction de l'expression originale est correcte, cette formulation ne semble pas appropriée. Il est suggéré que certaines des fonctions du Président définies aux articles 17 et 33 pourraient être remplies par un petit comité, peut-être formé des trois juges ayant le plus d'ancienneté, afin de concilier les principes d'efficacité dans l'administration de la Cour et d'égalité parmi les juges. La délégation est convenue de traiter ce point dans son projet définitif.

Article 20 : Des explications fournies par la délégation, il ressort que l'article 128.IV et V de la Constitution traite d'une suspension provisoire des pouvoirs des juges, y compris des juges constitutionnels, quoique dans la version française de la Constitution, il soit question de les « relever » de leurs fonctions et de les « destituer » en cas d'infraction grave. S'il faut l'entendre ainsi, c'est au Milli Mejlis qu'il revient de décider d'une telle suspension, à une majorité qualifiée de 83 voix, sur proposition du Président et conformément à l'avis de la Cour suprême. Par souci de clarté, le présent projet devrait contenir un renvoi à cet article de la Constitution, et il conviendrait d'indiquer que cette procédure s'applique également aux juges constitutionnels.

L'avis précédemment rendu par MM. Ozbudun, Russell et Lesage, de la Commission de Venise (CDL-INF (1996) 10) avait également souligné que l'on ne devrait procéder à l'arrestation d'un juge « qu'en cas de flagrant délit grave ». De surcroît, il y est indiqué qu'« 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 ». Cette remarque demeure d'actualité.

Par ailleurs, l'article 20 du projet a traité la destitution des juges constitutionnels. C'est pourquoi le verbe « suspendre », employé dans la version anglaise du projet, devrait être remplacé par « destituer ».

Cet article attribue la faculté de révoquer un juge au Président de la République en vertu de l'article 109.32. Il semble problématique qu'une simple suspension de l'exercice des fonctions de juge soit décidée par le Parlement à la majorité qualifiée sur proposition du Président (Article 128.IV et V de la Constitution) alors que sa révocation définitive dépend du seul Président, sans intervention du Milli Mejlis.

Article 22 : La règle régissant la publicité des débats va très loin. La Cour ne devrait tenir audience que si la cause est déclarée recevable et uniquement si nécessaire. Contraindre la Cour à procéder oralement dans tous les cas aurait probablement pour résultat de surcharger inutilement la Cour, d'autant qu'elle pourrait être saisie d'un grand nombre de recours individuels. La publicité de la procédure peut également être assurée par la publication des décisions de la Cour dans sa gazette, au journal officiel et dans les médias.

Le législateur devrait peut-être pourvoir aussi au besoin de protéger la Cour des pressions publiques liées à la télédiffusion en direct. A ce propos, se reporter également à l'avis précédemment rendu par MM. Ozbudun, Russell et Lesage, de la Commission de Venise (CDL-INF (1996) 10, point 6).

Article 26 : Cette disposition va probablement trop loin. S'il existe une possibilité de prendre connaissance de pièces elles ne devraient pas être exposées pendant la session.

Article 28 : Les prescriptions formelles de portée générale relatives aux requêtes et aux plaintes sont trop détaillées et elles seront probablement à l'origine d'erreurs techniques. Que signifie l'expression « les autres données du plaignant » (Article 28.2) ? Il ne semble pas approprié d'exiger du demandeur qu'il soumette à la Cour les dispositions légales applicables en précisant leur provenance. La Cour connaît la Loi (*jura novit curia*). L'interdiction de requérir simultanément l'interprétation de plusieurs dispositions de la Constitution n'est pas claire : Signifie-t-elle que ces questions doivent être posées séparément ou que chaque demandeur n'est autorisé à poser qu'une seule question à la fois ?

Article 29 : Seules les personnes en mesure de contribuer au règlement de la question constitutionnelle devraient avoir le droit d'être entendues par la Cour constitutionnelle, qui ne devrait pas être entravée par des questions de faits.

Il ne devrait pas être nécessaire de joindre à la requête des documents publiés dans les formes légales (tels que des textes de lois). Des références devraient suffire.

Article 32 : La version précédente du projet prévoyait la possibilité de former un recours devant la Cour contre la décision du Secrétariat de refuser d'enregistrer une plainte. Quoique dans le projet révisé, le rôle du Secrétariat soit réduit et qu'il soit obligé d'instruire les plaintes, cette disposition devrait être réintroduite parce qu'il pourrait se révéler difficile de distinguer les questions purement formelles de celles touchant au fond. La délégation est convenue de reformuler cet article dans la version définitive.

Article 37 : La Cour devrait être habilitée à poursuivre la procédure après le retrait d'un appel, si elle est d'avis que le litige pose une question d'intérêt général. La délégation est convenue de reformuler cet article dans la version définitive.

Article 39 : Cet article établit deux chambres au sein de la Cour constitutionnelle : l'une composée de quatre juges, l'autre de cinq. Conformément aux articles 40 et 41, la répartition des compétences entre la Plénière et les chambres dépend de la nature de l'acte normatif visé par le recours. Par conséquent, les recours individuels pourront aussi être tranchés soit par la Plénière, soit par une Chambre, selon l'objet du réexamen. La charge de travail de la Plénière risque d'être considérablement alourdie par le nombre de recours individuels formés à l'encontre des actes normatifs stipulés à l'article 40. Si une telle répartition des tâches était maintenue, il conviendrait de considérer la mise en place de procédures spéciales de filtrage destinées à écarter les recours manifestement infondés (voir aussi paragraphe 2.1 ci-dessus).

Par ailleurs, aucune disposition n'est explicitement consacrée à la définition des attributions respectives des deux chambres. La question pourrait être réglée par le pouvoir du Président de la Cour de « répartir les tâches entre les juges constitutionnels » (Article 17). La Commission suggère néanmoins qu'une disposition assortie de critères objectifs soit explicitement formulée à cet effet. En outre, un système de rotation régulière modifiant la composition des chambres permettrait d'éviter que ces dernières adoptent peu à peu des attitudes différentes dans leurs décisions. La délégation est convenue de traiter ce point dans le projet définitif.

Article 62 : Pour que les procédures aboutissent dans des délais raisonnables, des copies des pièces versées au dossier devraient être adressés aux autres participants en présence des parties dans les procédures ordinaires et les intéressés dans les procédures spéciales selon les articles 45-47 pour leur permettre de répondre par écrit.

Chapitre VIII : Il est inhabituel d'imposer à la Cour l'obligation de considérer une affaire dans des temps impartis (Articles 70, 72, 74, 76, 78). L'expérience acquise dans d'autres pays a montré que les dossiers pendants ne peuvent pas toujours être traités chronologiquement et dans les temps. Il peut advenir que la Cour ait à connaître de tant d'affaires à la fois qu'il soit impossible de respecter ces délais. Peut-être serait-il avisé d'inclure une clause telle que «...considéreront, si possible sous quinzaine... ». Ceci étant, il est possible de demander à la Cour d'examiner sur-le-champ une requête particulièrement urgente et importante, telle que celle visant à la vérification de renseignements relatifs à l'incapacité absolue du Président de la République d'Azerbaïdjan (Article 81).

Article 84 : La Constitution (Article 86) autorise (mais n'oblige pas) la Cour constitutionnelle à considérer tous les aspects d'un litige portant sur des questions électorales. Selon les explications fournies par la délégation, la législation électorale n'exige pas de la Cour constitutionnelle qu'elle connaisse des questions relatives aux circonstances concrètes entourant la tenue des élections et le recensement des suffrages ; cette tâche est laissée aux commissions électorales et aux tribunaux. La Cour constitutionnelle se prononce au vu des procès-verbaux d'élection sans entrer dans les questions factuelles. Si l'Azerbaïdjan décide de maintenir une telle répartition des attributions entre les tribunaux et la Cour constitutionnelle pour éviter de la surcharger, il conviendrait de l'énoncer très clairement tant dans le présent projet de loi que dans la législation électorale. La situation actuelle n'est pas satisfaisante et conduit à des conflits d'attribution (conflit de compétences négative voire même positive). Par conséquent, c'est après que tous les faits litigieux ont été tirés au clair par les commissions électorales et les tribunaux que la Cour constitutionnelle devrait être tenue de statuer (en dernier ressort) sur les aspects formels des élections. (N.B. : Depuis l'approbation de cet avis intérimaire, la Commission a reçu un projet d'article qui répond à ces questions et qui sera l'objet, entre autres, de l'avis définitif.)

Articles 88 et 96 : Ces deux articles contiennent la même disposition sur l'irrecevabilité de l'interprétation officielle des décisions de la Cour constitutionnelle, et ce sans nécessité.

Article 89 : Les règles de procédure devraient peut-être régler l'ordre des préséances au moment du vote (en fonction de l'âge ou de l'ancienneté).

Article 92 : Parvenir à un arrêt pourrait prendre un certain temps. Il ne convient pas que les participants à la cause et à l'audience soient contraints d'attendre la communication de l'arrêt dans la salle d'audience. La Cour pourrait, au moment où elle se retire pour délibérer, indiquer l'heure à laquelle l'arrêt sera rendu public. Ce point pourrait être réglé par les règles de procédure de la Cour constitutionnelle.

Article 93 : Une règle élémentaire veut que toute disposition pénale soit spécifiquement énoncée par un texte de loi (*nullum crimen sine lege*). S'il est possible d'autoriser l'exécutif à préciser certaines dispositions pénales formulées en termes généraux, une telle autorisation ne saurait être accordée sans être assortie de lignes directrices substantielles comme le propose le présent projet. Les résolutions, tout comme les décisions, pourraient faire l'objet d'une disposition spécifique détaillée.

Article 94 : le paragraphe 1) devrait être libellé comme suit : « ...entreront en vigueur après leur publication, à la date précisée dans les résolutions elles-mêmes. »

Article 96 : En l'état, cette formulation pourrait être mal interprétée. Cet article pourrait être modifié comme suit : « Ni les justiciables, ni les organes de l'Etat ne sont compétents pour donner une interprétation contraignante des résolutions de la Cour constitutionnelle. »