

Strasbourg, le 17 octobre 1997

<s:\cdl\doc\97\cdl-ju\34rev2.f>

Diffusion restreinte
CDL-JU (97) 34 rév.2
Or. fr./angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT

**RAPPORT SUR LA COMPOSITION
DES COURS CONSTITUTIONNELLES**

ET TABLEAU COMPARATIF (ANNEXE)

TABLE DES MATIERES

1.	Désignation des juges constitutionnels	4
1.1.	Systèmes de désignation	4
1.2.	Objectifs de la procédure de nomination	6
1.3.	Conclusion.....	8
2.	Choix des juges constitutionnels	8
2.1.	Qualités requises	8
2.2.	Représentation de groupes minoritaires	10
2.3.	Conclusion.....	11
3.	Le président de la cour constitutionnelle.....	12
3.1.	Désignation du président	12
3.2.	Durée du mandat, réélection et révocation du président	13
3.3.	Fonctions du président	13
4.	Age et durée du mandat	14
4.1.	Age	14
4.2.	Durée du mandat et réélection des juges	15
4.3.	Les mécanismes de désignation par défaut.....	16
4.4.	Conclusion.....	17
5.	Fonctions incompatibles avec celles de juge constitutionnel	18
6.	Immunité des juges constitutionnels	19
7.	Révocation	21
8.	Rapports entre la nature de la composition et les pouvoirs exercés	22
9.	Souhaits des juges constitutionnels quant à l'amélioration de leur statut ou du fonctionnement de la cour	24
10.	Conclusion	24

Rapport sur la composition des cours constitutionnelles

A sa 23^e réunion plénière (mai 1995), la Commission de Venise a décidé d'entreprendre une étude sur la composition des cours constitutionnelles, ayant pour objet de recenser – au-delà d'une simple description des règles régissant la composition – les procédés employés pour assurer l'indépendance des cours constitutionnelles et maintenir la représentation et l'équilibre des différents courants de pensée politiques et juridiques au sein de ces cours. A sa 25^e réunion plénière (novembre 1995), la Commission a adopté une première version du questionnaire sur la composition des cours constitutionnelles (CDL-JU (95) 15). Une version définitive du questionnaire a été établie en mai 1996 (CDL-JU (96) 5) et envoyée aux membres, membres associés et observateurs de la Commission. Les agents de liaison des différentes cours constitutionnelles et des tribunaux de compétence équivalente ont été invités à commenter le projet de rapport. Dans les rares cas où les membres et les agents de liaison ont envoyé chacun une réponse, les commentaires des membres de la Commission sur les questions qui supposaient une évaluation de la pratique établie ont été pris en compte dans le présent rapport.

Sur la base des renseignements disponibles au Centre de documentation sur la justice constitutionnelle, et avec l'aide des agents de liaison et des membres de la Commission, le Secrétariat a élaboré une note d'information préliminaire sous la forme de tableaux synoptiques sur la composition des cours constitutionnelles (CDL-JU (96) 8). Les données présentées dans ces tableaux se rapportaient à la nomination des juges constitutionnels, aux qualités requises, à la durée du mandat, aux incompatibilités et à la révocation. Elles devaient être complétées par les réponses au questionnaire.

Il a été reconnu qu'une analyse comparée des informations fournies n'aurait que peu d'utilité, dans la mesure où les pouvoirs exercés par les différentes cours ne coïncident pas. En conséquence, le présent rapport fait, au sujet de certains points, une distinction entre les cours constitutionnelles proprement dites et les juridictions supérieures qui exercent par ailleurs une compétence ordinaire.¹ Des différences fondamentales quant à leur composition peuvent, de manière générale, être observées entre ces deux types de juridictions.

40 pays² membres, associés et observateurs de la Commission européenne pour la Démocratie

¹ Les noms des pays qui n'ont pas de cour constitutionnelle proprement dite sont indiqués en italique afin de faire ressortir cette différence de compétence au sein d'un groupe donné de pays auxquels un phénomène s'applique. Toutefois, il y a lieu de noter que la Chambre de contrôle constitutionnel d'*Estonie* est une chambre de la Cour suprême. La Cour constitutionnelle d'Azerbaïdjan n'a pas encore été établie. Certaines cours n'ont été établies que très récemment, comme c'est le cas en Bosnie et Herzégovine, en Lettonie et en Ukraine. La *Finlande* et la *Suède* ont deux juridictions suprêmes: une Cour suprême et une Cour administrative suprême, qui se partagent les compétences en matière constitutionnelle. Lorsque des informations sur la compétence ne figuraient pas dans les réponses au questionnaire, elles ont été extraites, soit du Bulletin de jurisprudence constitutionnelle de la Commission de Venise, édition spéciale, volumes 1-4, soit des données destinées à être publiées dans le prochain volume.

² Il s'agit des pays membres suivants: Albanie, Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, *Chypre*, Croatie, *Danemark*, Espagne, *Estonie*, *Finlande*, France, *Grèce*, Hongrie, *Irlande*, *Islande*, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, *Malte*, *Norvège*, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, *Suède*, *Suisse*, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Turquie, Ukraine. Les suivants membres associés de la Commission

par le Droit ont envoyé des réponses au questionnaire. Les différences et les similitudes entre ces réponses ont permis de mettre en évidence les tendances suivantes³:

1. Désignation des juges constitutionnels⁴

1.1. Systèmes de désignation

D'une manière générale, il existe deux grands systèmes de désignation à des fonctions judiciaires, outre le système le plus répandu, qui est un système hybride.⁵

A – le système nominatif:

Le premier est le système **nominatif**, qui ne comporte aucune procédure de vote⁶ (*Canada, Chypre, Danemark, Finlande, France, Irlande, Islande, Malte, Norvège, Suède, Turquie*).

Le Conseil constitutionnel français est le seul dont l'autorité de nomination dispose d'un pouvoir pratiquement entièrement discrétionnaire. Les nominations sont partagées de façon égale entre les Présidents de la République, du Sénat et de l'Assemblée Nationale. Pour les autres cours de cette catégorie, l'autorité dotée du pouvoir de nomination doit tenir compte de propositions particulières. Le Président de la République turque nomme les juges, mais sur la base de contingents spécifiques.

Les systèmes de *common law* comportent généralement une procédure de ratification officielle - par le chef de l'Etat ou par son représentant - d'une nomination à la suite d'une proposition de l'exécutif qui lie l'autorité de nomination (*Canada, Irlande*), de sorte que le pouvoir de proposition est décisif. Les juges des juridictions suprêmes *maltaises*, parmi lesquels sont choisis les juges de la Cour constitutionnelle, sont nommés de la même manière. *L'Irlande*, quant à elle, est dotée d'une Commission consultative des nominations judiciaires dont les

ont aussi répondu au questionnaire: Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie et Herzégovine, Géorgie, Russie. Les suivants observateurs de la Commission ont participé à l'étude: *Argentine, Canada, Japon*. (Pour les réponses au questionnaire, voir les documents CDL-JU (97) 4, 4 Add, 4 Add.II, 4 Add.III, 4 Add.IV/Corr). Pour une présentation schématisée des réponses, voir le tableau comparatif sur la composition des cours constitutionnelles annexé à ce rapport.

³ Le présent rapport est fondé presque exclusivement sur les réponses au questionnaire sur la composition des cours constitutionnelles. Le degré de précision varie considérablement d'une réponse à l'autre. Dans certains cas, des informations fournies spontanément au-delà du cadre proposé ont été jugées pertinentes et, de ce fait intégrées dans cette étude. Dès lors, il se peut qu'un phénomène ou une tendance soit en fait applicable à davantage de pays que ceux figurant sur les listes fournies mais que, les informations nécessaires n'ayant pas été communiquées, le nom de tel ou tel pays n'ait pu être porté sur ces listes.

⁴ Une note de clarification sur la terminologie pour ceux qui utilisent les deux versions de ce rapport semble nécessaire. Le terme «*nomination*» en anglais signifie «*proposition*» en français, et le terme «*appointment*» correspond à la «*désignation*» en français.

⁵ La Cour suprême spéciale grecque ne rentre pas dans ces trois catégories. Elle est composée *ex officio*, par les présidents du Conseil d'Etat, de la Cour de Cassation et de la Cour des Comptes, et d'autre part de quatre conseillers d'Etat et de quatre membres de la Cour de Cassation, qui sont nommés par tirage au sort, tout les deux ans. De la même manière sont également nommés à la Cour les deux professeurs de droit qui siègent dans les cas de conflit d'attribution et d'inconstitutionnalité.

⁶ A l'exception des cas où une cour propose un candidat par vote (par exemple Turquie).

recommandations sont prises en considération.⁷ Toutes les cours suprêmes des pays nordiques font également partie de ce groupe. C'est le Chef de l'Etat qui nomme les juges sur proposition du ministre de la Justice au *Danemark*, en *Islande* et en *Norvège*. En *Norvège*, les juges de la Cour suprême sont nommés par le Conseil privé de la Couronne sur proposition du ministère de la Justice. La Cour suprême donne son avis informel au ministère. En *Danemark*, la Cour suprême a, de fait, un droit de veto sur les nominations. En *Finlande*, la cour concernée propose elle-même des candidats, puis le Président de la République nomme les nouveaux juges après avoir consulté le ministre de la Justice et le Conseil des ministres. En *Suède*, le gouvernement nomme les juges sur la proposition du ministre de la Justice.

B – le système électif:

Le second système est le système **électif**, qui tend à avoir une plus grande légitimité démocratique.

L'autorité élective est le plus souvent la chambre unique du parlement (*Azerbaïdjan*, *Estonie*, *Hongrie*, *Lettonie*, *Liechtenstein*, *Lituanie*, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», *Portugal*, *Slovénie*), la Chambre basse du parlement (*Croatie*, *Pologne*), les deux chambres du parlement (*Allemagne*) ou les deux chambres réunies en session conjointe (*Suisse*).

Dans le cas de l'Allemagne, le *Bundestag* élit la moitié des juges indirectement par l'intermédiaire de sa Commission de sélection judiciaire, où les partis du *Bundestag* sont représentés à la proportionnelle. On peut aussi citer l'exemple particulier du Portugal où dix des treize juges sont élus par le parlement, les trois autres étant cooptés par les dix premiers juges. C'est là un élément d'autorenouvellement par la Cour.

La différence la plus évidente entre les systèmes électifs tient à la diversité des autorités chargées de proposer des candidats à l'élection. Les propositions peuvent émaner du Président (*Azerbaïdjan*, *Slovénie*), de la Chambre haute (*Croatie*), à la fois du parlement, de l'exécutif et soit du conseil judiciaire suprême (*Lettonie*) soit du conseil judiciaire («l'ex-République yougoslave de Macédoine»), ou encore les propositions peuvent simplement être présentées par les partis politiques représentés au parlement (*Liechtenstein*). En *Lituanie*, les propositions sont faites par les Présidents de la République, du parlement et de la Cour suprême. Dans le cas de l'*Estonie*, le Président fait des propositions pour la nomination du président de la Cour suprême, et le président de la Cour suprême fait ensuite des propositions pour la nomination des autres juges: ceci est un autre exemple de cooptation par une cour. Une fois que le Parlement a élu les juges de la Cour suprême, le président de la Cour suprême est *ex officio* président de la Chambre de révision constitutionnelle, pour laquelle il propose les candidats parmi les membres de la Cour suprême, ces derniers élisant les autres juges de la Chambre de révision constitutionnelle.

C – le système hybride:

Le troisième système est un régime **hybride** entre l'élection et la nomination directe, système qui est le plus répandu, bien qu'il se présente sous des formes variées et parfois sous l'apparence d'un système de nomination directe qui ne consiste qu'à entériner des propositions émanant à la

⁷ De fait, si le gouvernement décide de proposer un candidat qui n'a pas été recommandé par la commission, il doit le faire savoir.

fois d'une composante électorale et d'une composante nominative (Autriche⁸, Espagne). Dans certains systèmes, la composante électorale peut avoir le même poids que la composante nominative, mais en général c'est la composante électorale qui l'emporte (Albanie, Arménie, Belgique, Espagne, Roumanie).

Dans le système hybride, les autorités chargées de la proposition comme les autorités ou commissions judiciaires peuvent également remplir une fonction de nomination directe (Bosnie et Herzégovine, Bulgarie, Géorgie, Italie, Ukraine). En Bulgarie, Géorgie, Italie et Ukraine le pouvoir de nomination est divisé en trois parts égales entre le Président du pays, l'autorité électorale parlementaire⁹ et une autorité judiciaire. Par contre, en Bosnie et Herzégovine, le pouvoir de nomination est partagé entre deux autorités électives (la Chambre basse de la Fédération et l'Assemblée de la Republika Srpska) et l'autorité judiciaire en la personne du Président de la Cour européenne des Droits de l'Homme, après consultation de la présidence de Bosnie et Herzégovine.

Une deuxième variante est une forme de nomination qui est soumise toutefois à l'approbation d'une autorité électorale (*Argentine, Japon*,¹⁰ République tchèque, Fédération de Russie). Une forme similaire de nomination est celle dans laquelle une autorité électorale (par exemple le Conseil national en Slovaquie) réduit la liste succincte des candidats, sur la base de laquelle l'autorité chargée de la nomination peut ensuite faire son choix.

1.2. Objectifs de la procédure de nomination

L'un des principaux objectifs de la procédure de nomination consiste à garantir l'**indépendance** de la cour à l'égard de toute influence politique après la nomination des juges (Albanie, *Argentine*, Belgique, Bulgarie, *Canada, Danemark*, Hongrie, *Islande*, Italie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Lituanie, *Malte*, Pologne, Portugal, Russie, *Suisse*, Turquie), bien que des institutions politiques puissent être habilitées à procéder à des propositions et désignations. Un autre objectif commun mentionné, qui s'ajoute au premier, consiste à recruter un corps de **juges compétents et expérimentés** (Allemagne, Autriche, Belgique, *Danemark, Estonie*, Hongrie, *Islande*, Lettonie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Lituanie, *Norvège*, Portugal, Russie), ou à veiller à ce que la cour dans sa composition et dans son administration de la justice soit **équilibrée et légitime** (Espagne, *Japon*, Roumanie). En Allemagne, un des objectifs est de garantir la légitimité démocratique des élections judiciaires. En outre, dans les **Etats fédéraux**, la procédure de nomination tend également à assurer la **représentation des différentes entités**.¹¹

⁸ Toutefois, il peut y avoir des exceptions au système de simple sanction officielle des propositions, comme cela s'est produit en Autriche, lorsque le Président s'est écarté de la pratique établie consistant à nommer le premier des trois candidats proposés, en choisissant le second (la question de savoir si les organes compétents doivent proposer au président de la République un seul ou trois candidats est actuellement à l'étude).

⁹ En Italie, la composante électorale exige une majorité des deux tiers d'une réunion des deux chambres du parlement, ce qui forcément inclut l'opposition dans la procédure de nomination.

¹⁰ Au *Japon*, le Conseil des Ministres nomme les juges de la Cour Suprême, et le peuple reconsidère régulièrement cette nomination par vote à l'occasion de l'élection législative suivant la nomination et ce tous les 10 ans.

¹¹ Par ailleurs, en Autriche, trois membres effectifs et deux membres suppléants sont nommés sur proposition de la

Selon la majorité des pays considérés, les procédures de nomination ne prévoient pas expressément de **représentation politique**. Au *Canada*, on a même explicitement contesté que l'influence politique ait un rapport avec les objectifs de la procédure de nomination. Par ailleurs, certains systèmes s'efforcent d'établir un équilibre dans la représentation politique au sein de la cour (Belgique, Hongrie, Italie, Portugal, *Suisse*). On considère que cet objectif est recherché dans la pratique (Autriche, Slovaquie, *Suisse*) ou indirectement (Lituanie, Slovaquie), par exemple lorsque une position professionnelle éminente n'est pas particulièrement exigée, ce qui permet d'examiner la candidature de personnes compétentes qui ont peut-être été empêchées de progresser dans leur carrière universitaire ou juridique en raison de leur activité politique sous le régime précédent (République tchèque).

Un des objectifs de la procédure de nomination réside dans la représentation des diverses **professions juridiques** (Autriche, Espagne, *Suède*, *Suisse*), ou au moins dans celle d'une certaine proportion de juristes à la cour (Liechtenstein). En Belgique, c'est au contraire l'exigence de la présence à la Cour d'arbitrage de la moitié d'anciens parlementaires qui est assurée.

En Arménie, on cherche à établir un juste équilibre entre l'exécutif et le législatif en accordant à ce dernier une légère prépondérance quant au nombre de juges qu'il lui appartient de nommer. Dans certains pays, la procédure de nomination vise à tenir compte des trois branches du pouvoir de l'Etat (Espagne), alors qu'en Géorgie les modalités de nomination tendent à établir un équilibre égal entre les branches.

Les appréciations portées par les auteurs des contributions sur la procédure de nomination ont été pour la plupart positives [Allemagne, Arménie, Belgique, *Canada*, *Finlande*, France, Géorgie, *Japon*, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Lituanie, Portugal, République tchèque, Roumanie, Russie, Slovaquie, Slovaquie, *Suisse*, Ukraine (bien qu'il soit encore trop tôt pour porter un jugement)], même si l'équilibre établi n'a pas été nécessairement perçu comme le résultat d'une intention législative (Allemagne). Certains participants ont mis en évidence un déséquilibre des pouvoirs (Albanie, Bulgarie, Espagne, Hongrie, Italie), en particulier dans le cas d'une surreprésentation d'une tendance politique parmi les autorités compétentes pour nommer les juges (France). Le Gouvernement de la *Norvège* a récemment chargé une commission d'analyser les problèmes inhérents à la procédure de nomination. Il a été remédié au problème de l'absence de transparence en Autriche par une réforme modifiant le Statut de la Cour, qui a consisté à imposer l'obligation de publier des avis de vacances de postes. En outre, on étudie l'institution d'une audition des candidats, avant leur proposition. La dernière nomination d'un juge à la Cour d'arbitrage belge s'est faite après une telle audition.

Une des failles éventuelles du processus de nomination est que s'il ne prévoit pas des mécanismes par défaut, une opposition politique à la cour peut faire obstacle à de nouvelles nominations (Hongrie). Au Portugal, en Allemagne, en Espagne et en Bulgarie, par exemple, les juges continuent d'exercer leurs fonctions à la cour après la fin de leur mandat jusqu'à la nomination de leur successeur. Ce moyen permet effectivement d'éviter que le blocage du processus de nomination déstabilise la composition de la cour.

1.3. Conclusion

L'évaluation des systèmes de désignation ainsi que la réalisation de leurs objectifs - une composition de juges indépendants, compétants et expérimentés, ainsi qu'une composition et une administration de la justice équilibrée et légitime - a été généralement positive. On observera que le système nominatif est plus répandu avec les cours suprêmes. Les modalités de nomination des cours suprêmes nordiques et de *common law* dont le pouvoir de nomination n'est point réparti entre les différents pouvoirs publics, doivent être examinées dans le contexte de leur tradition constitutionnelle et de la personnalité du juge constitutionnel. En France, chaque autorité de nomination exerce son choix de manière discrétionnaire sans aucune proposition émanante d'une autre autorité. Le système électif semble avoir pour objectif d'assurer une représentation plus démocratique. Toutefois ce système est dépendant d'un accord politique, ce qui peut créer des risques pour la stabilité de l'institution, s'il ne prévoit pas de garanties en cas de vacance de poste.

2. Choix des juges constitutionnels

2.1. Qualités requises

Comme on pouvait s'y attendre, les réponses diffèrent selon que la juridiction considérée est une cour constitutionnelle proprement dite ou une cour suprême exerçant, entre autres, une compétence constitutionnelle. Cela est particulièrement vrai pour ce qui est des qualités requises, d'où il résulte que les cours suprêmes sont dans la plupart des cas composées exclusivement de juristes (*Argentine, Canada, Danemark, Estonie, Grèce, Irlande, Islande, Malte, Norvège*). La *Finlande* constitue une exception nuancée à cet égard: la Cour suprême et la Cour administrative suprême modifient leur composition dans certains cas. Lorsque des affaires provenant des tribunaux militaires sont soumises à la Cour suprême, deux généraux participent à la décision; lorsque des affaires concernant les droits de l'eau et les brevets sont portées devant la Cour administrative suprême, des spécialistes de ces questions prennent part à la décision. Les juridictions suprêmes de *Suède* diffèrent aussi légèrement: tous les membres de la Cour suprême doivent être des juristes, alors que seulement deux tiers des juges de la Cour administrative suprême doivent posséder des qualifications juridiques¹². Une autre exception est constituée par le Tribunal fédéral de la *Suisse* (compétent également en dernier ressort en matière ordinaire), dont les membres ne sont pas tenus d'avoir une formation juridique. En pratique, toutefois, les juges fédéraux sont tous des juristes. Au maximum 5 des 15 juges de la Cour suprême *japonaise* ne sont pas tenus d'avoir une formation juridique.¹³

La préférence générale pour les juristes peut également être observée dans de nombreuses cours constitutionnelles (*Albanie, Allemagne, Autriche¹⁴, Bulgarie, Italie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Lettonie, Lituanie, Pologne, Portugal, Roumanie, Russie, Slovaquie*). Cependant, quelques cours constitutionnelles au moins peuvent comprendre

¹² En pratique, tous les juges sont des juristes.

¹³ En pratique, normalement, seuls un ou deux de ces juges ne sont pas des juristes.

¹⁴ La Constitution prévoit que tous les membres de la Cour constitutionnelle possèdent un diplôme universitaire en droit et aient exercé, au moins pendant 10 ans, une fonction pour laquelle la possession d'un tel diplôme est exigée.

expressément des non-juristes à devenir membres de la cour pour regrouper l'éventail d'expériences humaines le plus large possible et pour éviter une trop grande spécialisation de la cour (Arménie, France, Liechtenstein, Turquie). Dans la pratique, néanmoins, ces cours sont largement constituées de juristes. En Belgique, il est requis que la moitié des juges soient d'anciens parlementaires; cependant la très grande majorité d'entre eux sont des juristes.

Lorsque des compétences juridiques sont requises, le type d'expérience escompté varie, depuis une longue durée de service dans la magistrature (Albanie, *Estonie*¹⁵) à l'exercice d'une profession juridique quelle qu'elle soit (*Argentine*, Bosnie et Herzégovine, Bulgarie, *Canada*, Croatie, Espagne, Géorgie, Hongrie, Lettonie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Lituanie, *Norvège*, République tchèque, Roumanie, Russie, Slovaquie, Slovénie, Ukraine). En Belgique, il est requis que les membres non parlementaires de la Cour, qui doivent être des juristes, émanent des hautes juridictions de l'Etat ou de l'Université, ou encore de la carrière de référendaire (assistant) auprès de la Cour. Certains pays ont institué un quota de recrutement de magistrats (Allemagne, Portugal), ou exigent du candidat, soit une expérience dans la magistrature, soit l'exercice d'une profession juridique, le nombre d'années d'expérience exigé étant généralement moindre pour les juges que pour les autres juristes (*Canada*, *Irlande*, *Italie*,¹⁶ *Japon*¹⁷). De même, en *Finlande*, l'expérience dans la magistrature requise pour être élu membre d'une juridiction supérieure n'a pas besoin d'être longue si elle est complétée par une expérience comme professeur de droit ou avocat éminent. En Autriche, le président, le vice-président, trois membres effectifs et trois membres suppléants (proposés par le gouvernement fédéral) doivent être choisis parmi les magistrats, les fonctionnaires administratifs et les professeurs universitaires de droit.

Le Liechtenstein et la Bosnie et Herzégovine prévoient la nomination d'un certain nombre de juges étrangers. Dans le cas du Liechtenstein, la pratique est qu'un juge soit originaire d'Autriche et un autre de Suisse, alors qu'en Bosnie et Herzégovine, les trois juges désignés par le Président de la Cour européenne des Droits de l'Homme ne doivent pas être citoyens de la Bosnie et Herzégovine ou d'un pays voisin.

¹⁵ En *Estonie*, comme la Chambre de contrôle constitutionnel est une chambre de la Cour suprême, les juges doivent déjà être juges de la Cour suprême.

¹⁶ En *Italie*, les années d'expérience requises des professeurs de droit sont aussi mineures.

¹⁷ Ce principe ne vaut que pour les cas où une formation juridique est requise.

Dans l'ensemble, les qualités requises pour être juge constitutionnel sont considérées comme appropriées et efficaces (il en a été fait mention expresse dans les réponses de: Belgique, Bulgarie, *Canada*, Espagne, *Finlande*, France, Géorgie, Hongrie, *Irlande*, Italie, *Japon*, Liechtenstein,¹⁸ Lituanie, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, *Suisse*, Ukraine¹⁹). Le système n'a suscité un mécontentement général qu'en Bulgarie²⁰ et en Russie. En *Estonie*, des mesures ont été prises pour accroître les possibilités de remplir les qualités requises, car les intérêts du gouvernement pèsent trop lourdement dans le système actuel.

2.2. Représentation de groupes minoritaires

La représentation de groupes minoritaires sur les bancs de la cour ne semble pas être un objectif courant. Cela dépend d'un certain nombre de facteurs, comme l'importance et le statut de ces groupes dans le pays considéré. Plusieurs auteurs de contributions ont indiqué que les minorités ne posent pas de problème, ou que la discrimination à leur égard est empêchée par d'autres moyens. Pour ces raisons (*Argentine*, Arménie, Azerbaïdjan, Bulgarie, France, Hongrie, Italie, *Japon*, Liechtenstein, *Malte*, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Ukraine) ou pour des raisons non indiquées (Albanie, Autriche, Bosnie et Herzégovine²¹, *Danemark*, *Estonie*, *Islande*, Lettonie, Norvège, Pologne, Portugal, Slovénie, *Suède*, Turquie), aucune disposition n'est prévue pour leur représentation.

Les différences linguistiques constituent la principale exception à cette tendance. La *Suisse*, le *Canada* et la Belgique, pays dotés de plusieurs langues officielles, prennent en compte *de jure* les différences linguistiques. Dans le cas de la *Suisse*, l'article 107 de la Constitution précise que lors de l'élection des juges fédéraux le parlement doit veiller à l'équilibre de la représentation des différents groupes linguistiques du pays. Dès lors que les arrêts sont rendus dans la langue officielle de la décision attaquée et que les juges s'expriment dans leur langue maternelle, il est nécessaire que les candidats à la fonction de juge fédéral aient au moins une connaissance passive des deux autres langues. En *Finlande*, on s'efforce de parvenir à une représentation de fait des groupes linguistiques suédois et finnois.

Au *Canada*, en plus de la règle imposant aux juges de la Cour suprême d'être en grande partie bilingues, il est prévu qu'ils doivent également représenter une combinaison de compétences en *common law* et en droit civil (c'est-à-dire continental européen - combinaison particulièrement importante en matière de droit privé). Trois juges doivent être choisis parmi les membres du Barreau du Québec ou de la magistrature du Québec et avoir une formation de droit civil, tandis que les six autres doivent avoir une formation de *common law*. De fait, il y a par ailleurs une représentation des différentes provinces, le contingent des juges de *common law* étant réparti entre l'Ontario (trois juges), les provinces occidentales (deux juges) et les provinces de la côte

¹⁸ L'auteur de la contribution de ce pays a approuvé l'enrichissement de la jurisprudence du Conseil d'Etat par la pratique consistant à désigner des juges étrangers.

¹⁹ Toutefois, il est encore trop tôt pour procéder à une évaluation générale.

²⁰ En Bulgarie, il a régné dans le passé un esprit de confrontation politique entre les pouvoirs qui participent à la désignation des juges constitutionnels.

²¹ Dans ce pays, la représentation des différents groupes constitutifs est assurée de fait car quatre juges sont élus par le parlement de la fédération et deux sont élus par le parlement de la République serbe.

orientale (un juge). En Russie également, deux des dix-neuf juges sont ressortissants de nations constitutives autres que la Russie. Le fédéralisme en tant que tel donne aussi lieu à des contingents de représentation: en Autriche, des conditions de résidence prévoient qu'un quart des juges doivent être domiciliés en dehors de Vienne.

Une représentation de fait des minorités nationales ou ethniques à la cour a été également observée en Espagne, en Croatie (un juge sur onze), dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine» (trois juges sur neuf) et en Lituanie (un juge sur neuf).

La représentation des femmes à la cour mérite aussi d'être notée. Bien que les femmes ne constituent pas un groupe minoritaire, plusieurs réponses mentionnent les femmes dans ce contexte. Bien qu'aucune règle légale n'impose un quota de femmes, une représentation de fait des femmes à la cour a été relevée par exemple dans le cas de l'Italie (une femme sur quinze juges), de la Belgique (une femme sur douze juges), de l'Autriche (deux femmes sur les quatorze membres effectifs, une femme sur les six membres suppléants), de la France, de l'Arménie et de la Lituanie (une femme sur neuf juges dans chacun de ces pays), du *Canada* (deux femmes sur neuf juges), de la Slovaquie (deux femmes sur dix juges), ainsi que de l'Allemagne (cinq femmes sur seize juges) et de la Lettonie (trois femmes sur six juges, le septième étant encore à élire). Un équilibre entre les sexes est également recherché en *Finlande*, bien que le manque de candidates ayant l'expérience requise pose un problème.

On peut soutenir que les représentations de fait exposées ci-dessus sont le simple produit des différences elles-mêmes, et non le fruit d'un effort visant à assurer à la cour une composition équilibrée et véritablement représentative. Cette observation a été faite par l'auteur de la contribution française qui, en particulier, a analysé la tradition du Conseil constitutionnel français consistant à nommer au moins un protestant parmi ses membres, en ajoutant que ce type de représentation de groupe survient certainement par hasard et non à dessein (les auteurs des réponses roumaine, tchèque et géorgienne ont fait écho à ce point de vue). En *Irlande*, il existe aussi une pratique consistant à assurer la présence d'un non-catholique à la Cour suprême et, en Allemagne, il s'établit traditionnellement un équilibre de fait entre protestants et catholiques.

2.3. Conclusion

Les qualités requises d'un juge constitutionnel reflètent dans la majorité des cas la nécessité d'une formation juridique pour assurer une composition compétente de la cour. D'autre part, un excès de spécialisation juridique pourrait porter atteinte à la diversité dans la composition de certaines juridictions constitutionnelles. Cependant, il convient de distinguer le souhait d'une certaine diversité de la création de quotas en vue de permettre à certaines professions ou certains groupes minoritaires d'être représentés à la cour. La recherche d'un équilibre dans la représentation afin de pallier les inégalités ou discriminations se retrouve d'habitude dans les sociétés fédérales ou plurilingues, celles-ci ayant particulièrement conscience des questions de représentation égale et d'accès à la justice pour leurs différents groupes constitutifs.

3. Le président de la cour constitutionnelle

3.1. Désignation du président

On peut observer de façon générale deux principaux modes de désignation du président ou du «juge en chef» de la cour. Le premier est le système du vote interne des juges eux-mêmes qui élisent leur président parmi eux (Albanie, *Argentine*, Belgique, Bulgarie, Croatie, *Danemark*, Géorgie,²² Hongrie, *Islande*, Italie, Lettonie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Portugal, Roumanie, Russie, Slovénie, Turquie, Ukraine). Une majorité absolue est normalement requise mais, dans certains cas, il faut une majorité des deux tiers (Portugal).

Le deuxième mode de désignation est la nomination du président de la cour soit par le parlement (Allemagne²³, Azerbaïdjan, *Estonie*, Liechtenstein²⁴, Lituanie²⁵, Pologne²⁶, *Suisse*²⁷), soit par le chef de l'Etat du pays (Autriche²⁸, *Canada* et *Malte*²⁹, Espagne³⁰, *Finlande*³¹, France, *Irlande*³², *Japon*³³, *Norvège*³⁴, République tchèque³⁵ et Slovaquie).

En Arménie, la nomination du président de la Cour incombe en premier lieu au parlement; et en cas de défaillance de celui-ci, ce pouvoir revient au Président de la République d'Arménie. D'autres mécanismes par défaut existent en Italie, au Portugal et en Espagne, qui rendent moins difficiles les modalités de nomination après un nombre de tentatives échouées. En *Suède*, le plus ancien des juges est nommé président. En *Grèce*, le plus âgé des présidents du Conseil d'Etat et

²² Les candidats sont proposés d'un commun accord par le Président de la République de Géorgie, le président du parlement et le président de la Cour suprême.

²³ Le pouvoir est exercé tour à tour par le Conseil fédéral et la Diète fédérale.

²⁴ La nomination doit être confirmée par le prince du Liechtenstein.

²⁵ Tous sur proposition du Président de la République.

²⁶ Sur proposition des juges du Tribunal choisis parmi eux.

²⁷ Le président du Tribunal fédéral est désigné par le parlement fédéral en chambre réunie, sur proposition par les juges de candidats choisis parmi eux.

²⁸ Le gouvernement fédéral propose le candidat pour les postes du président et du vice-président.

²⁹ Chacun sur proposition par le Premier ministre.

³⁰ Sur proposition de la Cour.

³¹ Sur proposition du Conseil des ministres.

³² Sur proposition du gouvernement.

³³ Par l'Empereur sur proposition du Conseil des ministres; cette proposition lie l'Empereur.

³⁴ Par le Conseil privé de la Couronne.

³⁵ Ratification par la Chambre haute du parlement.

de la Cour de Cassation est *ex officio* le président de la Cour suprême spéciale.

La fonction de «juge en chef» (*Chief Justice*) de la Cour suprême du *Canada* est exercée alternativement par un juriste de droit civil francophone et par un juriste de *common law* anglophone. En Belgique, chacun des deux présidents exerce la présidence effective alternativement un an sur deux, chacun de ces deux présidents ayant été élu par son groupe linguistique au sein de la Cour.

3.2. Durée du mandat, réélection et révocation du président

Le questionnaire ne posait pas expressément la question de la durée du mandat du président ni celle de sa rééligibilité ou de sa révocation, mais ces renseignements ont néanmoins été fournis dans plusieurs réponses.

La durée du mandat présidentiel va de deux ans (*Islande, Portugal, Suisse*) à trois ans (Albanie, Bulgarie, Hongrie, Italie, Lettonie, Roumanie, Russie, Slovénie, Espagne, «l'ex-République yougoslave de Macédoine»), quatre ans (Croatie, Turquie), cinq ans (Géorgie), sept ans (Slovaquie), ou neuf ans (France) assortie parfois d'un droit de réélection [Albanie, Bulgarie, Hongrie, Italie, Lettonie, Portugal, Roumanie (bien que non expressément prévu), Russie, Espagne, Turquie]. Souvent la durée du mandat présidentiel est non-différenciée de celle du mandat de juge constitutionnel (par exemple, en Arménie, Autriche, Belgique, *Estonie, Finlande, France, Lituanie, Norvège, Slovaquie*). En *Finlande*, les présidents des deux juridictions suprêmes exercent leurs fonctions jusqu'à leur retraite. En Autriche, tous les membres (effectifs et suppléants), y compris le président et le vice-président, sont nommés jusqu'à l'âge de la retraite. Le président peut dans certains cas faire l'objet d'une mesure de révocation anticipée de sa fonction présidentielle, par exemple par un vote secret à l'initiative d'au moins cinq juges et à la majorité des deux tiers des dix-neuf juges (Russie). En *Norvège* et en *Malte*, le président est nommé "à vie". En effet ils cessent d'exercer leur fonctions à l'âge de la retraite prévu par la loi (70 ans). Tel est le cas de la Belgique également, comme pour l'ensemble des juges. Dans le cas de la Cour constitutionnelle arménienne, ce sont les règles régissant le mandat, la réélection et la révocation d'un membre qui s'appliquent également dans le cas du président de la Cour: il reste président de la Cour jusqu'à l'âge de 70 ans.

3.3. Fonctions du président

Le président d'une cour constitutionnelle est habituellement *primus inter pares*, c'est-à-dire qu'il se borne à présider la cour sans exercer aucune fonction juridictionnelle supérieure à celle des autres juges (Albanie, Allemagne, *Argentine*, Arménie, *Canada*, *Danemark*, Hongrie, *Irlande*, *Islande*, *Japon*, Lettonie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», *Norvège*, Pologne, Portugal, République tchèque, Slovénie, *Suède*, *Suisse*, Ukraine), sous réserve parfois d'une exception concernant les problèmes cruciaux de compétence (Allemagne). Le président peut avoir voix prépondérante en cas de partage des voix (Belgique, Lituanie, Espagne, France, Italie), ou dans la majorité des matières (*Finlande*³⁶). En Autriche, le président ne vote qu'en cas d'absence d'unanimité et lorsqu'un avis recueille au moins la moitié des voix. Parfois, le président est habilité à donner des instructions aux autres juges au sujet de leurs activités (Arménie, Roumanie, Russie, Ukraine), ou à répartir les affaires à traiter individuellement par un des juges en qualité de rapporteur (Arménie, France, Italie, Lituanie, Roumanie). En *Estonie*, le président de la Chambre de contrôle constitutionnel joue un rôle dans le choix des autres membres de la Chambre. En Belgique, chacun des présidents peut soumettre les affaires en séance plénière. Dans certaines cours, le président est même chargé des actions disciplinaires contre les autres juges constitutionnels (Espagne, République tchèque, Slovaquie) ou, concernant les sanctions mineures, contre les collaborateurs de la cour (Belgique).

La fonction de représentation de la cour, à l'intérieur ou à l'extérieur, a également été relevée à de nombreuses reprises (Allemagne, Arménie, Belgique, Espagne,³⁷ *Finlande*, France, *Danemark*, Hongrie, Italie, Lettonie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», *Malte*, *Norvège*, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Russie, Slovénie, *Suède*, Turquie).

Le président veille souvent à l'administration ou à l'organisation des activités de la cour (Allemagne, Arménie, Autriche, Belgique, *Canada*, *Danemark*, Espagne, *Finlande*, France, Hongrie, *Irlande*, Italie, *Japon*, Lettonie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Lituanie, *Malte*, *Norvège*, Portugal, République tchèque, Roumanie, Russie, Slovaquie, Slovénie, *Suède*, *Suisse*, Turquie, Ukraine) ou avise les autorités compétentes d'une vacance de siège à la cour (Autriche, Roumanie, Slovénie).

On peut aussi relever, à l'occasion, des fonctions exercées *ex officio*, par exemple des fonctions consultatives auprès du Président de l'Etat (*Irlande*) ou de mission de coreprésentation de celui-ci en cas d'absence, de décès ou d'incapacité (*Irlande*, *Islande*) ou le rôle de dépositaire des candidatures à la présidence de l'Etat, ou la présidence de réunions en vue d'examiner la validité de l'élection du Président de l'Etat (Portugal), ou la convocation et la fixation de l'ordre du jour des réunions de la commission gouvernementale (Espagne, *Junta del Gobierno*).

4. Age et durée du mandat

4.1. Age

³⁶ Les exceptions concernent les matières pénales ou disciplinaires, dans lesquelles l'avis le plus favorable à la personne mise en cause l'emporte.

³⁷ Le président de la Cour constitutionnelle espagnole est la cinquième autorité; le président du Conseil constitutionnel français la cinquième personnalité de l'Etat.

L'âge maximal limitant l'exercice des fonctions des juges constitutionnels est de 65 ans (*Malte*, Turquie, Ukraine), 67 ans (*Finlande*, *Suède*), 68 ans (Allemagne, *Suisse*), 70 ans (Arménie, Autriche³⁸, Belgique, Bosnie et Herzégovine, *Danemark*, Hongrie, *Irlande*, *Islande*, *Japon*, Lettonie, *Norvège*, Russie) ou 75 ans (*Argentine*, *Canada*); parfois, aucune limite n'est fixée (Albanie, Bulgarie, Espagne, France, Géorgie, Italie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Liechtenstein, Lituanie, Pologne, Portugal,³⁹ République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie). En *Estonie*, les juges peuvent continuer à exercer leurs fonctions pendant une durée maximale de cinq ans après avoir atteint l'âge de la retraite.

4.2. Durée du mandat et réélection des juges

La durée du mandat d'un juge constitutionnel ainsi que la question de la réélection sont très importantes pour la composition de la cour. Ces critères peuvent influencer sur les problèmes du renouvellement de ses membres, la possibilité d'un changement politique au sein de la cour, l'indépendance des juges et la stabilité institutionnelle. Une évaluation des réponses montre que le meilleur système consisterait à prévoir des mandats assez longs sans aucune possibilité de réélection ou une seule réélection éventuelle.

A – la désignation sans terme:

Plusieurs pays ne fixent pas de durée au mandat, permettant ainsi aux juges d'exercer leurs fonctions jusqu'à l'âge fixé pour l'exercice de leurs fonctions, par exemple l'âge de la retraite (*Argentine*, Arménie,⁴⁰ Autriche, Belgique, Bosnie et Herzégovine,⁴¹ *Canada*,⁴² *Chypre*, *Danemark*, *Estonie*,⁴³ *Finlande*, *Irlande*, *Islande*, *Japon*, *Malte*, *Norvège*, *Suède*, Turquie). Les juges des cours suprêmes exerçant une compétence constitutionnelle peuvent tous rester en fonction jusqu'à cette limite d'âge. Ceci s'applique *de facto* aussi au Tribunal fédéral suisse dont les juges ont un mandat de six ans, qui est toujours renouvelé, en tenant compte de l'âge de la retraite; même s'il existe la possibilité *de jure* qu'un juge ne soit pas réélu, les réélections sont *de facto* assurées, ce qui constitue aussi une garantie de l'indépendance des juges. Bien que l'absence d'une durée de mandat fixe semble comporter les risques d'un vieillissement excessif des membres de la cour, d'un renouvellement limité des juges et d'un excès général de stabilité institutionnelle, ce type de système doit être considéré dans le contexte du pouvoir judiciaire et du rôle du juge dans le système juridique correspondant.

³⁸ Le mandat d'un juge s'achève en fait le 31 décembre suivant la date à laquelle celui-ci atteint l'âge de 70 ans.

³⁹ Toutefois, l'âge de la retraite des autres juges étant fixé à 70 ans, les juges choisis au sein de la magistrature ne peuvent donc être âgés de plus de 70 ans.

⁴⁰ En Arménie, les membres de la Cour exercent leurs fonctions, depuis leur nomination, jusqu'à l'âge de 70 ans. Il n'y a aucun mandat fixe ni réélection possible.

⁴¹ Lors de la première composition de la Cour, les juges exercent un mandat de cinq ans mais ne sont pas rééligibles.

⁴² Un juge peut néanmoins prendre sa retraite à tout moment.

⁴³ Les juges peuvent rester en fonction pendant une durée maximale de cinq ans après avoir atteint l'âge de la retraite.

B – la désignation à terme non renouvelable:

Si on fait abstraction des différences dans les systèmes juridiques dans le but d'établir un modèle généralement acceptable, une durée de mandat fixe et relativement longue sans aucune possibilité de réélection semble constituer le modèle le plus approprié. Les exemples sont les suivants: mandat de neuf ans: Bulgarie, France, Italie, Lituanie (bien qu'il existe une possibilité de réélection si le mandat est interrompu et après un certain intervalle), Pologne⁴⁴, Portugal (après la révision constitutionnelle de 1997), Roumanie, Slovaquie, Ukraine; mandat de dix ans: Géorgie; mandat de douze ans: Allemagne, Russie. Cependant, la procédure de renouvellement peut poser des problèmes.⁴⁵

C – la désignation à terme renouvelable:

La possibilité de réélection pourrait porter atteinte à l'indépendance d'un juge. Cependant, la possibilité d'une seule autre nomination après un long mandat semble également favorable pour permettre le maintien en fonction des juges les plus compétents. Les exemples sont les suivants: Azerbaïdjan (mandat de quinze ans, avec possibilité d'exercer un nouveau mandat de dix ans) et Hongrie (mandat de neuf ans). Toutefois, il semble que dans l'intérêt de la stabilité institutionnelle, la durée d'un mandat de juge ne devrait pas être réduite en cas de création d'une possibilité de réélection. Cela ressort clairement du cas de la Hongrie, où il est question actuellement de supprimer la possibilité de réélection et d'introduire un mandat de douze ans pour accroître la stabilité de la Cour.

Seuls quelques auteurs de contributions ont décelé, dans les dispositions du règlement de leur cour relatives à la durée du mandat et à la possibilité d'une réélection, l'objectif d'instaurer un certain équilibre de représentation (Albanie, Arménie, Lituanie). Pour d'autres cours, le seul objectif recherché (République tchèque) et atteint (*Canada*) est simplement d'obtenir un bon rythme de renouvellement des juges, et non un équilibre politique. Certains ont mentionné la liberté de pensée ou l'indépendance des juges comme l'objectif principal (Allemagne, France, Lituanie, Roumanie, Ukraine), eu égard notamment à la possibilité supplémentaire d'exprimer des opinions dissidentes (Allemagne). D'autres encore n'ont identifié dans les dispositions du règlement aucun objectif visant à un équilibre dans la représentation (*Estonie*, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Liechtenstein, *Norvège*, Portugal, Russie, Slovaquie, *Suisse*, Turquie). La Roumanie a par ailleurs reconnu que la limite du mandat de ses juges constitutionnels (neuf ans sans possibilité de renouvellement) évite le risque d'un vieillissement excessif des membres de la Cour.

4.3. Les mécanismes de désignation par défaut

Les considérations susmentionnées doivent être complétées par la mise en place de mécanismes

⁴⁴ Avant la réforme constitutionnelle, le mandat était de huit ans renouvelable.

⁴⁵ En Bulgarie, par exemple, le renouvellement partiel de la Cour a lieu tous les trois ans, par tirage au sort des postes de juges à remplacer. Les juges nommés à l'occasion du renouvellement précédent pouvaient être inclus dans le tirage au sort. Ces juges pouvaient donc être remplacés après seulement trois ans d'exercice, bien que les juges aient normalement un mandat de neuf ans. Ce problème a été évité: les juges désignés à l'occasion du premier renouvellement trois ans après la formation de la Cour constitutionnelle n'ont en effet pas pris part au deuxième tirage au sort, la sixième année après la formation de la Cour.

par défaut au cas où on se serait abstenu d'élire, de réélire ou de remplacer un juge. Des dispositions rationnelles et apparemment fiables concernant les mandats et la réélection des juges constitutionnels peuvent se révéler vaines face à une opposition politique à la cour. Un mécanisme doit être mis en place pour assurer la stabilité ou même le maintien des juridictions constitutionnelles.

Une solution envisageable consisterait à adopter le système établi au Portugal, en Bulgarie, en Allemagne et en Espagne, système qui permet aux juges de continuer à exercer leurs fonctions après la fin de leur mandat jusqu'à la nomination de leur successeur. Trois mois avant l'expiration des mandats des juges, le Président de la Cour constitutionnelle bulgare propose aux organes qui nomment/ élisent les juges constitutionnels - l'Assemblée nationale, le Président de la République et les Présidents de la Cour suprême de cassation et de la Cour suprême administrative - de nommer ou élire les nouveaux juges. Les juges dont le mandat expire continuent à exercer leurs fonctions jusqu'à l'entrée en fonction de leurs successeurs. En *Grèce*, en cas de départ ou de décès d'un membre titulaire ou d'un membre suppléant de la Cour, un nouveau membre est désigné, toujours par tirage au sort. Jusqu'à la désignation du nouveau membre, la Cour suprême spéciale peut siéger avec les membres restants. Le tirage au sort a toujours lieu au sein du Conseil d'Etat siégeant en séance plénière.

En Roumanie, avant l'expiration du mandat, la nomination du nouveau juge doit être faite au moins un mois avant que le mandat du juge prenne fin. Au cas où le mandat a pris fin avant l'expiration de la période pour laquelle le juge a été nommé et que la période restante est supérieure à 6 mois, le président de la Cour saisira l'autorité publique qui a nommé le juge, en vue de la nomination d'un nouveau juge. Le mandat du juge ainsi nommé prend fin à l'expiration de la durée du mandat réservé au juge remplacé. Au cas où la période pour laquelle a été nommé le nouveau juge est inférieure à trois ans, celui-ci pourra être nommé, lors du renouvellement de la Cour constitutionnelle, pour un mandat complet de 9 ans.

L'absence d'un tel mécanisme est critiquée en Italie et constitue également l'une des explications de l'instabilité de la Cour constitutionnelle de la Hongrie. Mais cette possibilité de poursuite de l'exercice à défaut de nomination n'est pas une solution à long terme. En Espagne, par exemple, les retards dans l'élection des juges constitutionnels sont de plus en plus courants; une solution envisagée serait de permettre à la Cour elle-même de proposer des candidats à la Chambre du Parlement qui ne réussit pas à élire un juge en vue de sa nomination par le Roi.

4.4. Conclusion

Il n'est pas exclu que la possibilité de réélection soit de nature à porter atteinte à l'indépendance d'un juge. Pour éviter ce risque, il semble indiqué de prévoir des durées de mandat assez longues ou des mandats courant jusqu'à l'âge de la retraite. Dans le premier cas, une réélection, si cette possibilité est offerte, ne serait à la rigueur admise qu'une seule fois. En cas d'absence de nomination, il faudrait mettre en place des mécanismes de désignation par défaut, dans l'intérêt de la stabilité institutionnelle de la cour. Il est vrai que toute défaillance ne requiert pas de disposition particulière pour y remédier, et peut normalement être résolue par un système constitutionnel capable d'assimiler les conflits de pouvoir. Néanmoins, des dispositions à cet égard existent déjà dans certains systèmes électifs de désignation (Allemagne, Espagne, Portugal) ou dans des systèmes semi-électifs (Bulgarie), dans lesquelles l'importance de la stabilité de la cour est telle qu'un éventuel échec politique de nommer un juge constitutionnel ne

puisse affecter cette stabilité. Cette éventualité devrait être considérée comme un cas exceptionnel, pour éviter qu'elle devienne une véritable institution.

5. Fonctions incompatibles avec celles de juge constitutionnel

Il est habituellement interdit aux juges constitutionnels d'exercer en même temps une autre activité. Cette règle générale a pour but de protéger les juges contre les influences qui pourraient être exercées sur eux en raison de leur participation à des activités s'ajoutant à leur fonction de juge à la cour. Parfois, un juge peut même en toute bonne foi ne pas se rendre compte de l'incompatibilité entre une autre activité exercée et la fonction de juge constitutionnel. De tels conflits d'intérêts peuvent être évités d'emblée en adoptant des dispositions strictes en matière d'incompatibilité.

Le cas extrême est l'incompatibilité générale avec toute autre activité publique ou privée (*Argentine*, *Bulgarie*, *Canada*, *Croatie*, *Espagne*, *Italie*, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», *Turquie*), à l'exception de missions occasionnelles d'expert avec l'autorisation de la cour (*Suisse*), de l'enseignement [Allemagne, Arménie, Azerbaïdjan, Belgique, *Estonie*, Géorgie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Portugal, République tchèque, Roumanie, Russie, Slovaquie, Slovénie, *Suisse* (toujours soumise à autorisation par le Tribunal fédéral), Ukraine], de la recherche (Arménie, Azerbaïdjan, *Estonie*, Géorgie, Hongrie, Lettonie, Portugal, République tchèque, Russie, Slovaquie, Slovénie, Ukraine), des activités de création (Arménie, Azerbaïdjan, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Russie, Ukraine), de la gestion des avoirs personnels (République tchèque, Slovaquie) ou des activités commerciales à un poste autre que celui de direction (*Estonie*); parfois il est fait interdiction au juge de percevoir une rémunération pour ces activités exceptionnelles (*Irlande*, Portugal) ou il est prévu qu'une rémunération supérieure à un certain montant doit être versée à la caisse de la cour (*Suisse*). Les membres de la Cour suprême du Japon ne peuvent exercer une autre activité rémunérée qu'avec l'autorisation de la Cour. Dans le cas des juges des juridictions suprêmes danoises, cette autorisation doit être obtenue d'un conseil spécial des présidents des deux Hautes Cours et de la Cour suprême. En Arménie et en Pologne, les juges constitutionnels ne peuvent occuper une fonction publique ni exercer une activité de nature à nuire à leur indépendance ou à leur impartialité. Dans certains cas, la seule incompatibilité expressément énoncée concerne le mandat parlementaire (*Finlande*⁴⁶) ou toute fonction politique (France) ou publique (*Suède*). Les juges constitutionnels du Liechtenstein peuvent être membres du parlement ou d'autres tribunaux, mais lorsqu'un juge a participé dans l'exercice de cette autre fonction à l'examen d'une question soumise à la Cour constitutionnelle, il ne peut prendre part à l'instance. En Autriche, il y a incompatibilité entre la fonction de membre de la Cour constitutionnelle et celle de membre du gouvernement fédéral, d'un gouvernement régional, du parlement national ou d'un parlement régional, et d'un conseil municipal. Le président et le vice-président ne doivent pas avoir exercé une telle fonction durant les quatre années précédant leur nomination.⁴⁷ D'autre part, vu que la Cour constitutionnelle ne siège pas en permanence (elle tient au moins trois sessions de trois semaines par an), il n'existe aucune incompatibilité formelle avec l'exercice d'une autre profession (sauf pour les fonctionnaires administratifs, qui sont mis hors cadre pendant l'exercice de la fonction de juge

⁴⁶ Toutefois, les restrictions générales interdisant aux juges d'exercer des activités qui risquent de compromettre l'impartialité de la justice s'appliqueraient également.

⁴⁷ En Hongrie, les juges constitutionnels ne doivent pas avoir exercé la fonction de Ministre ou de chef d'un parti politique durant les cinq années précédant leur nomination.

constitutionnelle). En pratique, le président, le vice-président et les juges rapporteurs permanents (*ständige Referenten*) exercent leur fonction à la Cour constitutionnelle en général à plein temps.

L'appartenance à un parti politique n'est pas autorisée dans de nombreux pays (Albanie, Azerbaïdjan, *Canada*, Croatie, *Estonie*, Géorgie, Hongrie, Italie, Lettonie, République tchèque, Roumanie, Russie, Slovaquie, Slovénie, Turquie, Ukraine), ou, du moins, la participation active à un parti politique ou à une association publique (*Argentine*, Arménie, *Finlande*, France, *Irlande*, *Japon*, Lettonie, Lituanie). Cependant, un engagement politique passé est souvent admis soit expressément soit implicitement (Arménie, Belgique, *Finlande*⁴⁸, France, *Irlande*, *Islande*, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», *Norvège*⁴⁹, *Suède*, *Suisse*, Turquie). L'hypothèse d'un engagement politique actif postérieur reste toutefois largement théorique, car ce serait généralement considéré comme inopportun. Parfois, l'interdiction ne vise que l'exercice d'un rôle exécutif, dirigeant ou professionnel au sein d'un parti politique (Allemagne, Espagne, Portugal), mais même dans ce cas, les juges doivent observer une certaine réserve 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 existe si une telle fonction avait été remplie pendant les dernières quatre années précédant leur nomination).

Une critique portée à l'encontre des régimes de stricte incompatibilité avec toute fonction est qu'ils aboutissent en général à une cour composée de membres de la société à la retraite (France).

6. Immunité des juges constitutionnels

Les règles relatives à l'immunité ont essentiellement pour but de protéger les juges contre les pressions exercées suite à des accusations infondées lancées à leur encontre afin d'influencer leur jugement. Par ailleurs, le juge est tenu d'observer des normes de comportement professionnel, mais aussi privé, très strictes. Comme l'indique l'article 6 du Protocole n° 4 à l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe de 1960 à propos des juges de la Cour européenne des Droits de l'Homme:

Les privilèges et immunités sont accordés aux juges non pour leur bénéfice personnel, mais en vue d'assurer en toute indépendance l'exercice de leurs fonctions. La cour, siégeant en assemblée plénière, a seule qualité pour prononcer la levée des immunités; elle a non seulement le droit, mais le devoir de lever l'immunité d'un juge dans tous les cas où, à son avis, l'immunité empêcherait que justice ne soit faite et où

⁴⁸ En *Finlande*, on se demande actuellement si les possibilités d'intervention des juges comme arbitres devraient être restreintes.

⁴⁹ En *Norvège* il n'y a pas de règles expresses concernant la question de l'incompatibilité de l'office du juge avec d'autres fonctions. En pratique le problème ne se pose guère. Cependant, une Commission qui a été nommée à ces fins examine aussi la nature et la partie des tâches et obligations supplémentaires assumées par les juges, les évalue, apprécie leur conformité aux critères de l'indépendance et de l'autonomie de l'office du juge et examine d'autres questions de principe ou de nature pratique. La Commission évalue la nécessité d'établir des lignes directrices concernant les types de tâches etc. que les juges peuvent être autorisés à assumer, et présente, si nécessaire, des propositions en ce sens. Elle apprécie aussi la nécessité d'établir un registre officiel des activités ou revenus extraordinaires des juges.

l'immunité peut être levée sans nuire au but pour lequel elle est accordée.

La plupart des cours étudiées prévoient l'immunité au moins partielle de poursuites de leurs membres (Albanie, *Argentine*, Arménie, Bulgarie, Croatie, Géorgie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Lituanie, Pologne, Portugal, Roumanie, Russie, Slovaquie, Turquie), sauf dans certains cas, lorsque le juge est surpris en flagrant délit (Hongrie, Italie, Pologne, Russie, Slovaquie) ou en cas d'infraction grave passible d'une lourde peine de prison (Slovénie, Turquie). En *Suisse*, le juge pénal déclarera incapable de revêtir une charge ou une fonction officielle le magistrat qui, coupable d'une infraction, se sera rendu indigne de confiance. L'immunité pénale et civile totale est également accordée dans plusieurs pays (Azerbaïdjan, *Estonie*, Lettonie, Lituanie). En Lituanie, cette immunité générale est expressément accordée aux juges même en cas de guerre ou d'état d'urgence. En Roumanie, les juges de la Cour constitutionnelle ne peuvent pas être responsables des opinions et des votes exprimés en vue d'adopter leurs solutions et en bénéficient d'une immunité pénale. Dans certains pays, les juges constitutionnels ne jouissent pas de l'immunité pénale (Allemagne, Belgique, *Canada*, *Irlande*, *Japon*, *Suède*). Il convient de noter que les juges des cours suprêmes tendent à appartenir à cette catégorie. L'immunité contre des poursuites pénales pour des infractions graves peut être soumise à certaines conditions (République tchèque) ou restrictions (Ukraine).

L'immunité judiciaire peut normalement être levée par la cour elle-même (Albanie, Bulgarie, Croatie, Géorgie, Hongrie, Italie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Lituanie, Pologne, Portugal, Russie, Slovaquie, *Suisse*, Turquie) et, parfois, à la demande du parquet (Bulgarie, Lituanie). Les autres autorités habilitées à lever l'immunité d'un juge sont les autorités de nomination du juge considéré, en d'autres termes l'Assemblée nationale ou le Président de la République, sur conclusion rendue par la majorité des deux-tiers des juges de la cour constitutionnelle (Arménie), le Conseil de la magistrature (*Canada*), le chancelier de Justice avec l'accord d'une majorité parlementaire (*Estonie*), la Chambre basse du parlement (*Argentine*, Ukraine), la Chambre haute du parlement (République tchèque⁵⁰), la chambre unique (Lettonie, Slovaquie⁵¹) ou, selon le cas, le Président, le Bureau permanent de la Chambre des Députés ou du Sénat, qui a initialement nommé le juge concerné, et uniquement sur demande du procureur général (Roumanie), ou sur décision du parlement avec l'accord du Président de la République (Azerbaïdjan).

Dans certains pays, il n'existe aucune disposition particulière relative à l'immunité judiciaire (Autriche, *Finlande*,⁵² France, *Islande*, *Japon*, Liechtenstein, *Malte*, *Norvège*, *Suède*). En *Norvège*, les juges peuvent être condamnés par des juridictions ordinaires, tandis que dans d'autres pays la cour suprême connaît des actions pénales contre les membres de la cour constitutionnelle (Espagne, Lituanie). En Belgique, les juges constitutionnels sont soumis, comme l'ensemble des membres de la magistrature, à un privilège de juridiction: il sont jugés en première et dernière instance par la cour d'appel. En *Suède*, les actions pénales contre les membres de la Cour suprême et de la Cour administrative suprême pour crimes commis dans l'exercice des fonctions liées à leur charge, doivent être soumises à la Cour suprême par un

⁵⁰ Ceci s'applique uniquement en ce qui concerne l'immunité conditionnelle contre des poursuites pour des infractions graves.

⁵¹ Toutefois, dans ce pays, l'Assemblée nationale tient compte de l'avis de la Cour constitutionnelle.

⁵² Toutefois, des accusations pour des actes ou des omissions commis par un juge d'une juridiction suprême dans l'exercice de ses fonctions officielles ne peuvent être soumises à la Haute Cour que par le Chancelier de la Justice ou le médiateur parlementaire, ce qui empêche les individus de soumettre directement une accusation en cette matière.

médiateur parlementaire ou le chancelier de Justice. En *Norvège*, ces cas sont soumis à une Haute Cour qui juge les membres de la Cour suprême en première et dernière instance.

7. Révocation

Les règles relatives à la révocation⁵³ d'un juge sont très restrictives. Il ne peut être admis que les organes politiques qui s'estiment désavantagés par les avis ou les décisions d'un juge exercent une pression sur celui-ci. Des règles strictes concernant la révocation peuvent efficacement protéger les juges contre ce type de pression.

Les motifs possibles de révocation d'un juge varient considérablement d'un pays à l'autre. En général, plus les motifs de révocation sont infamants, plus rigoureuses sont les conditions de la procédure de révocation et, normalement, il n'est possible de révoquer un juge que pour des raisons très graves. On peut par exemple citer le cas de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne, dont les membres ne peuvent être révoqués que par le Président de la République sur autorisation de la Cour donnée à la majorité des deux tiers en session plénière et uniquement à raison d'actes contraires à l'honneur ou passibles d'une peine de prison supérieure à six mois. Pour plus de détails sur les différents motifs de révocation, voir le tableau comparatif annexé à ce rapport.

La révocation d'un juge par une autorité autre que la cour elle-même est impossible dans la plupart des pays (Albanie, Allemagne, Autriche, Belgique, Bosnie et Herzégovine, Bulgarie, Croatie, *Danemark*, Espagne, Hongrie, *Islande*, Italie, Lettonie, Liechtenstein, *Malte*, Pologne, Portugal, Roumanie, *Suède*⁵⁴, *Suisse*,⁵⁵ Turquie). En France, les juges peuvent être démis de leur fonction par le Conseil constitutionnel. Dans certains pays, c'est la cour qui prend la décision préliminaire de révocation des pouvoirs d'un juge, la décision définitive de le révoquer relevant ensuite de l'autorité investie du pouvoir de nomination (Arménie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Lituanie, Slovaquie). Certaines réponses indiquent que l'autorité compétente pour prononcer la révocation est la Chambre des députés (Pologne, Slovénie), le Sénat sur accusation de la Chambre basse (*Argentine*), ou la Chambre basse et le Sénat (*Canada*).

En *Irlande*, le Président de la République peut révoquer un juge après l'adoption d'une résolution demandant sa révocation par les deux chambres du parlement.

Une procédure de mise en accusation peut également faire partie du processus de révocation (*Danemark*, *Finlande*⁵⁶, *Japon*, Lituanie). Au *Japon*, la Haute Cour compétente pour la mise en

⁵³ Le terme "révocation" vise toutes les hypothèses dans lesquelles peut être mis fin aux fonctions d'un juge.

⁵⁴ La Cour suprême est compétente en ce qui concerne la révocation aussi bien des juges de la Cour suprême que de ceux de la Cour administrative suprême.

⁵⁵ En *Suisse*, le juge pénal déclarera incapable de revêtir une charge ou une fonction officielle le magistrat qui, coupable d'une infraction, se sera rendu indigne de confiance. Cette disposition n'a jusqu'à présent jamais été appliquée à un juge fédéral.

⁵⁶ Toutefois, les mises en accusation ne peuvent être soumises que pour des actes ou des omissions commis par un juge dans l'exercice de ses fonctions officielles, au lieu que chaque juridiction suprême est responsable pour la révocation pour maladie ou incapacité de ses membres.

accusation est composée de membres du parlement.

Dans plusieurs pays, l'autorité compétente pour prononcer la révocation d'un juge varie suivant les motifs de la révocation. En Russie, la Cour constitutionnelle est compétente pour prononcer la révocation d'un juge suite à la perte des qualités requises, sur la base d'une condamnation pénale, pour manquement à ses obligations ou pour incapacité, tandis que le Conseil de la Fédération – sur proposition de la Cour à la majorité des deux tiers – est compétent pour prononcer la révocation dans les cas de violation de la procédure de nomination ou lorsque le juge a commis un acte contraire à l'honneur. En Ukraine, la Cour constitutionnelle est compétente pour se prononcer sur les révocations, sauf en ce qui concerne les cas d'incompatibilité ou de violation du serment judiciaire, qui relèvent de la compétence du parlement.

Dans la République tchèque, en *Estonie* et en *Islande*, les juges constitutionnels peuvent être révoqués par les tribunaux ordinaires.⁵⁷ En *Islande*, c'est le Ministre de la Justice qui peut démettre provisoirement un juge, et il appartient ensuite à une cour, même municipale, de confirmer cette révocation. Toutefois, une peine disciplinaire devra parfois obtenir l'approbation de la cour (*Estonie*).

La réponse *islandaise* était seule à faire état de cas de révocation. Ceci semble confirmer le fait que d'une manière générale les juges constitutionnels se montrent dignes de la lourde charge qu'ils assument et que leur position est respectée par les autorités compétentes. Une autre considération porte sur l'importance de l'image de la justice constitutionnelle. Le fait que la justice doive être faite mais aussi qu'elle doit paraître être faite met en évidence la nécessité d'une justice transparente et crédible pour que les citoyens aient confiance dans le rôle de la cour comme garante de la Constitution et des droits constitutionnels.

8. Rapports entre la nature de la composition et les pouvoirs exercés

Le lien le plus évident entre la composition d'une cour et ses pouvoirs est le nombre de juges requis pour faire face à la charge de travail résultant de l'exercice de ces pouvoirs. Un lien a également été observé dans plusieurs cas entre des différents aspects de la composition ou des pouvoirs de la cour et le nombre d'affaires dont elle a à connaître (Allemagne, *Irlande*, Portugal, République tchèque, *Suisse*).

Dans un certain nombre de réponses, un lien de causalité direct a été constaté entre les règles concernant la composition et les pouvoirs exercés par la cour considérée (Albanie, Italie, Lituanie, Roumanie, Turquie, Ukraine), en particulier pour ce qui est du nombre de membres de la cour (*Argentine*, Pologne, Russie), du statut élevé de ses membres (*Canada*), ou des qualifications requises des juges (Allemagne, Arménie).

Les réponses à la question de savoir dans quelle mesure la composition de la haute juridiction est tributaire des compétences qui lui sont attribuées ont varié selon le type et le degré de juridiction exercés par la cour considérée. D'une part, il y a les cours constitutionnelles qui

⁵⁷ Toutefois, pour des motifs autres que la commission d'une infraction grave, les juges de la Cour constitutionnelle croate ne peuvent être révoqués que par la Cour elle-même.

exercent une compétence constitutionnelle spécifique⁵⁸. D'autre part, il y a les cours suprêmes, c'est-à-dire les juridictions qui exercent en outre une compétence ordinaire en dernier ressort.⁵⁹ La Cour constitutionnelle de Turquie n'a compétence qu'en matière constitutionnelle. L'*Estonie* est dotée d'une Chambre de contrôle constitutionnel au sein de sa Cour suprême. En général, les cours constitutionnelles proprement dites qui ne sont pas habilitées à connaître des recours individuels ont tendance par conséquent, à être saisies d'un nombre beaucoup moins élevé d'affaires (par exemple Arménie, France, Turquie) que les cours suprêmes (*Finlande, Irlande*) et les cours constitutionnelles qui peuvent être saisies de recours individuels (surtout en Autriche et en Allemagne). *Contra*: Belgique. Dans ces derniers cas, la nécessité d'accroître le nombre de juges de la cour est souvent pressante.

En outre, on pourrait s'attendre à ce que la possibilité d'un recours individuel, opposé à la compétence uniquement en matière de recours institutionnel, requière une différence dans la composition en ce qui concerne sa représentation. On pourrait songer à ce que les cours habilitées à examiner des recours individuels aient une composition qui reflète un large éventail de la société, alors que la procédure de nomination dans les cours n'ayant pas la possibilité d'examiner des recours individuels tendrait à traduire une représentation équilibrée des institutions.

Une observation intéressante peut être faite au sujet de la Russie où un nombre suffisant de membres du personnel de la Cour a été considéré comme un moyen de faire face à la charge de travail. L'obligation de solliciter une autorisation de saisine a aussi été expliquée par la nécessité de contrôler ou de réduire la charge de travail de la cour (Allemagne, *Finlande, Suède*).

Bien que l'on puisse faire une distinction générale entre les deux types de cours, un examen plus précis fait ressortir une gamme considérable de niveaux de compétence différents. Ainsi, par exemple, les pouvoirs d'une cour constitutionnelle proprement dite peuvent être limités par le fait que le contrôle de la constitutionnalité ne s'exerce que par un réexamen judiciaire à priori des lois avant leur adoption définitive par le parlement et leur promulgation (*Finlande, France*) ou parce que les citoyens ne peuvent saisir directement la cour (Bulgarie, France, Portugal), contrairement, par exemple, à la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne qui ne connaît aucun de ces facteurs limitatifs mais qui reçoit près de 5000 affaires par an et par voie de conséquence, a un arriéré d'affaires considérable. *Contra*: Belgique.

En *Finlande*, les compétences des juridictions suprêmes (Cour suprême et Cour administrative suprême) sont limitées, comparées au rôle du Président de la République ou de la commission constitutionnelle parlementaire; les juridictions suprêmes appliquent des mesures préventives de contrôle constitutionnel.

Etant donné que la Cour constitutionnelle autrichienne doit protéger, entre autre, le système fédéral, trois membres effectifs et deux membres suppléants doivent être domiciliés en dehors de la capitale Vienne.

⁵⁸ Albanie, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie et Herzégovine, Bulgarie, Croatie, République tchèque, France, Géorgie, Allemagne, Hongrie, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Pologne, Portugal, Roumanie, Russie, Slovaquie, Slovénie, Espagne, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Turquie, Ukraine.

⁵⁹ *Argentine, Canada, Chypre, Danemark, Estonie, Finlande, Grèce, Irlande, Islande, Japon, Malte, Norvège, Suède, Suisse.*

9. Souhaits des juges constitutionnels quant à l'amélioration de leur statut ou du fonctionnement de la cour

Parmi les réponses qui ont relaté les critiques des juges constitutionnels, certaines ont indiqué le souhait des juges d'obtenir une amélioration de leur statut (Arménie, *Finlande*, Lituanie, Roumanie). Néanmoins, la plupart des critiques portaient sur le fonctionnement de la cour (Géorgie, Roumanie, *Suisse*) et demandaient, en particulier, une réforme du statut de la cour (Albanie, *Estonie*, Liechtenstein, Russie), l'élargissement de leur pouvoir de décision (Hongrie, Slovaquie), une révision de la procédure de désignation pour la rendre plus fonctionnelle (Hongrie, Espagne, Italie, Portugal), ou le règlement du problème de leur charge de travail (Allemagne, *Argentine*, Espagne, *Irlande*, *Islande*). En Espagne, par exemple, il a été proposé de porter le nombre de juges à quinze. Ce nombre impair éviterait aussi le problème d'un partage égal des voix et d'un vote prépondérant controversé du président de la Cour. En *Argentine* et en *Suède*, il est question d'instituer une cour constitutionnelle dotée d'une compétence constitutionnelle exclusive. Cela exigerait toutefois une réforme de la Constitution. En *Estonie* aussi, il est proposé d'instituer une cour constitutionnelle entièrement distincte. A l'inverse, en Espagne, certaines personnes ont souhaité la création d'une chambre au sein de la Cour constitutionnelle appelée à connaître des recours individuels.

10. Conclusion

En dépit de la complexité des divers systèmes de composition des cours constitutionnelles, trois grands domaines de préoccupation législative pourraient être recensés. Il s'agit d'un équilibre, de l'indépendance et de l'efficacité.

La société est nécessairement pluraliste. Divers courants de pensée philosophique, moraux, sociaux, politiques, religieux ou juridiques s'y expriment. La justice constitutionnelle doit, par sa composition, garantir l'indépendance à l'égard des différents groupes d'intérêt et contribuer à l'établissement d'une jurisprudence respectueuse de ce pluralisme. La légitimité d'une juridiction constitutionnelle et l'acceptation de ses arrêts dans la société peuvent très largement dépendre de la prise en compte par la cour des différentes valeurs sociales en cause, même si elles s'efforcent de dépasser celles-ci par la mise en lumière de valeurs communes. A cette fin, un équilibre garantissant le respect des différentes sensibilités doit être assuré dans les règles relatives à la composition de ces juridictions.

Il peut arriver que, par certains de leurs arrêts, les juridictions constitutionnelles apparaissent comme limitant les initiatives de tel ou tel pouvoir au sein d'un Etat. Souvent, la Constitution confie à la cour constitutionnelle la compétence de se prononcer sur des problèmes relatifs à la séparation des pouvoirs ou aux relations entre les organes de l'Etat. Même si, d'une manière prépondérante, les juridictions constitutionnelles assurent la régulation de ces rapports, il peut être opportun d'assurer dans leur composition la prise en compte équilibrée de chacun de ces pouvoirs ou de ces organes.

La recherche de ces équilibres trouve en tout état de cause ses limites dans l'indispensable poursuite des objectifs du maintien de l'indépendance et de l'impartialité des membres des juridictions constitutionnelles. A cet égard, la **collégialité** constitue une garantie fondamentale. Même si les règles relatives à la composition des juridictions constitutionnelles peuvent refléter

la coexistence des différents courants au sein d'une nation donnée, les garanties d'indépendance et le sens élevé de la responsabilité qui sont attachés à l'importante fonction de juge constitutionnel garantissent le fait que ces derniers agiront de manière à dissiper tout soupçon qui pourrait donner à penser qu'ils représenteraient en fait des intérêts particuliers ou n'agiraient pas d'une manière impartiale.

Eu égard à la diversité des systèmes de justice constitutionnelle, il est difficile de recenser un ensemble de garanties minimales d'indépendance devant être assurées dans la composition des cours constitutionnelles. De manière générale, les indications qui suivent peuvent offrir quelques orientations, bien que les circonstances propres à un Etat puissent justifier une adaptation de ces mesures:

- Un parti au pouvoir ne devrait pas être en mesure de faire nommer tous les juges à son gré. En conséquence, il faudrait éviter que la durée du mandat des juges constitutionnels coïncide avec les durées des mandats parlementaires. Un moyen d'atteindre ce but consisterait peut-être à prévoir de longues durées de mandats ou des mandats s'étendant jusqu'à l'âge de la retraite. Dans le premier cas, une réélection ne serait possible qu'une seule fois, voire pas du tout;
- Les règles relatives à l'incompatibilité devraient être assez strictes pour soustraire le juge à toute influence qui pourrait être exercée sur lui par le biais de ses activités en dehors de la cour;
- Des règles disciplinaires concernant les juges et des règles concernant leur révocation devraient prévoir un vote impératif de la cour elle-même. Toutes les règles relatives à la révocation des juges et du président de la cour devraient être très restrictives.

En outre, des dispositions spéciales pourraient être nécessaires afin de maintenir le fonctionnement efficace de la cour en cas de vacance de poste:

- Les règles concernant la nomination devraient prévoir l'éventualité d'une inaction de l'autorité chargée de la nomination et permettre la prorogation du mandat d'un juge jusqu'à la nomination de son successeur. En cas d'inaction prolongée de cette autorité, le quorum requis pour adopter des décisions devrait être abaissé.
- L'efficacité d'une cour constitutionnelle présuppose également qu'il y ait un nombre suffisant de juges, que la procédure ne soit pas trop complexe et que la cour possède le droit de rejeter des recours individuels qui ne soulèvent aucun problème grave de droit constitutionnel.

Tous ces points restent forcément vagues et devront être adaptés à chaque cas d'espèce. Considérés dans leur ensemble, ils peuvent toutefois donner une idée de certaines des questions qui devront être abordées pour créer une cour à la fois équilibrée, indépendante et efficace.