



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 11 mai 2007

CDL-JU(2007)012
Or. Angl.

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

VADEMECUM
SUR LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE

Tables des matières

1. Introduction	- 4 -
2. Type de juridiction constitutionnelle.....	- 4 -
3. Sources	- 5 -
4. Composition de la Cour	- 5 -
4.1 Composition équilibrée	- 5 -
4.1.1 Représentation juste des minorités ethniques	- 6 -
4.1.2 Qualification des juges.....	- 7 -
4.1.3 Age	- 7 -
4.2 Incompatibilités	- 8 -
4.3 Méthodes de nomination / élection.....	- 8 -
4.3.1 Majorité qualifiée pour élection	- 8 -
4.4 Mandat	- 9 -
4.4.1 Le mandat des juges et celui du parlement	- 9 -
4.4.2 Réélection des juges.....	- 10 -
4.4.3 Continuité d'appartenance.....	- 10 -
4.5 Dénonciation / suspension des fonctions	- 11 -
4.5.1 Procédure de destitution à l'encontre d'un juge	- 11 -
4.6 Mesures disciplinaires	- 11 -
4.7 Président de la Cour	- 12 -
4.8 Structure interne de la Cour - chambres	- 12 -
5. Le droit de recours devant la Cour.....	- 12 -
5.1 Recours émanant d'une personne publique	- 12 -
5.1.1 Minorités parlementaires	- 12 -
5.1.2 Médiateur	- 13 -
5.1.3 Cours (contrôle préjudiciel).....	- 14 -
5.2 Recours émanant d'individus	- 14 -
6. Juridiction.....	- 15 -
6.1 Contrôle d'actes infra-législatifs.....	- 15 -
6.2 Contrôle <i>a priori</i> des traités internationaux	- 15 -
6.3 Mise en oeuvre nationale de décisions de juridictions internationales	- 16 -
6.4 Conflits de compétence entre organes de l'état.....	- 16 -
7. Procédure	- 16 -
7.1 Récusation d'un juge	- 16 -
7.2 Représentation obligatoire d'une partie en justice	- 17 -
7.3 Droits des partis	- 17 -
7.4 Procédure orale / écrite	- 17 -
7.5 Décisions interlocutoires.....	- 18 -

8. Effets des décisions	- 18 -
8.1 Effets ex tunc c. ex nunc.....	- 18 -
8.2 Obligation des cours ordinaires de réouvrir l'affaire.....	- 18 -
8.3 Réouverture d'une affaire par la Cour constitutionnelle.....	- 19 -
9 Relations entre la Cour constitutionnelle et les médias	- 19 -

1. Introduction

Cet abrégé contient des extraits d'avis adoptés par la Commission de Venise concernant la justice constitutionnelle. Le but de cet abrégé, appelé le *vademecum*, est de donner une vue d'ensemble des avis de la Commission de Venise. En tant que tel, ce document devrait aider la rédaction de constitutions et de législations sur les cours constitutionnelles ainsi que de faciliter le travail des membres de la Commission de Venise qui sont appelés à préparer des commentaires ou des expertises. Il est établi selon une structure thématique facilitant l'accès aux grandes lignes de la Commission de Venise sur de diverses questions dans ce domaine. Ce *vademecum* ne doit pas empêcher les membres d'introduire de nouveaux points de vue ou même de contredire d'anciens. Le *vademecum* est simplement un outil de référence. Le rapport de la Commission de Venise, préparé par M. Steinberger, sur les Modèles de juridiction constitutionnelle, fournit une excellente vue d'ensemble des questions discutées dans ce document (Science et technique de la démocratie, n°20, CDL-STD(1993)002).

Le *vademecum* est un document amené à évoluer et sera mise à jour régulièrement avec des extraits d'avis adoptés récemment par la Commission de Venise.

Ce document présume que la révision constitutionnelle par une cour constitutionnelle spécialisée a été choisie comme modèle par les rédacteurs de constitution. Même s'il existe des cours constitutionnelles spécialisées dans un grand nombre de pays, elles ne sont pas le seul modèle de révision constitutionnelle. En conséquence, ce document ne devrait pas être interprété comme préconisant que les cours constitutionnelles spécialisées sont le seul modèle préféré de la Commission de Venise.

2. Type de juridiction constitutionnelle

« La séparation entre la Cour constitutionnelle et les juridictions ordinaires constitue sans doute le modèle le plus répandu en Europe. D'autre part, l'on pourrait considérer qu'une cour assurant un pouvoir de contrôle constitutionnel fait partie de l'appareil judiciaire même s'il est habilité à réexaminer les décisions d'autres tribunaux. Il semble toutefois s'agir davantage d'une question dogmatique de classification que d'un point qui aurait un effet pratique à condition que l'on confère à la Cour constitutionnelle les garanties fondamentales nécessaires à son indépendance et au respect de son autorité, comme il convient à la plus haute instance judiciaire. De ce point de vue, il est opportun que le nouveau projet parle de 'juges' et non plus de 'membres' de la Cour constitutionnelle, comme dans le projet précédent. Ce point pourrait être souligné en ajoutant une disposition à l'article 88.2 mentionnant la "fonction judiciaire" de la Cour constitutionnelle. »

CDL-AD(2005)005 Avis sur les projets d'amendements constitutionnels relatifs à la réforme de l'ordre judiciaire géorgien).

« ...Ce chapitre crée une Cour constitutionnelle permanente. Il est pleinement conforme à la pratique des nouvelles démocraties qui consiste à protéger la constitutionnalité du nouvel ordre juridique en instaurant un organe judiciaire spécialisé, permanent et indépendant. Il mérite une évaluation favorable. ... »

CDL-INF(1997)002 Avis sur la Constitution de l'Ukraine.

3. Sources

« L'activité de toute cour constitutionnelle est généralement fondée sur trois types de réglementations occupant des rangs différents dans la hiérarchie de l'ordre juridique interne de l'Etat. Elles jouent chacune un rôle dans l'ordonnancement juridique complet et cohérent de l'organe constitutionnel.

Au « sommet » de cette triade se trouve généralement la Constitution qui définit la compétence de la cour, les parties habilitées à saisir la cour ainsi que les principes constitutionnels sur lesquels celle-ci fonde son activité. Vient ensuite la loi relative à la cour constitutionnelle, qui transforme habituellement ces principes en normes plus concrètes. Enfin, le règlement, dernier niveau de la triade, fixe les détails pratiques de l'activité judiciaire au quotidien. Le règlement devrait être rédigé par la cour constitutionnelle elle-même. »

CDL-AD(2004)023 Avis sur le règlement de la Cour constitutionnelle de l'Azerbaïdjan.

« En élaborant leur propre règlement, les cours constitutionnelles devraient disposer d'une certaine autonomie dans les limites de la Constitution et de la loi les régissant et elles devraient pouvoir le modifier à la lumière de l'expérience, sans intervention du législateur... »

CDL-AD(2004)023 Avis sur le règlement de la Cour constitutionnelle de l'Azerbaïdjan.

« ...la Constitution devrait prévoir expressément l'adoption d'un acte normatif relatif à l'organisation et au fonctionnement internes de la Cour, tout en établissant une distinction entre les questions devant être régies par la loi et celles relevant du règlement de la Cour. »

CDL-AD(2005)015 Avis sur la loi relative aux amendements à la constitution d'Ukraine.

4. Composition de la Cour

4.1 Composition équilibrée

« 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. »

CDL-STD(1997)020 La composition des cours constitutionnelles - Science et technique de la démocratie, no. 20 (1997).

« Il faut commencer par souligner que l'introduction de critères ethniques, linguistiques ou autres pour la composition des cours constitutionnelles n'a strictement aucun rapport avec l'inclusion de ces critères dans le processus décisionnel. En établissant un parallélisme entre la composition de la cour de celle de la société, ces critères de composition pluraliste peuvent largement contribuer à donner à la cour la légitimité dont elle a besoin pour abroger les lois adoptées par le parlement en tant que représentant du peuple souverain.

...

La composition d'une cour constitutionnelle pourrait et devrait faire ressortir, entre autres, les aspects linguistiques, géographiques ou ethniques de la composition de la société. Cela étant, une fois nommé, chaque juge devient membre de la cour en tant qu'organe collégial et dispose donc d'un vote égal ; il agit à titre personnel, en toute indépendance, et non en tant que représentant d'un groupe donné.. ... »

CDL-AD(2005)039 Avis sur une proposition de règles de vote de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine.

4.1.1 Représentation juste des minorités ethniques

« Une autre question générale qui revêt de l'importance est la protection des minorités par la Cour constitutionnelle. La loi constitutionnelle de la République de Croatie du 4 décembre 1991 sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales et sur les minorités ethniques ou nationales établit que les minorités qui représentent plus de 8% de la population doivent être représentées dans les juridictions supérieures.^{1[1]} Ces dernières devraient comprendre, en principe, la Cour constitutionnelle. Cette disposition n'apparaît pas dans la loi sur la Cour constitutionnelle.. »

CDL-INF(2001)002 Avis consolidé sur la loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle de la République de Croatie.

4.1.2 Qualification des juges

"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. »

CDL-STD(1997)020 La composition des cours constitutionnelles - Science et technique de la démocratie, no. 20 (1997).

« Le projet d'article 5.5, tel qu'amendé, dispose que les candidats à la fonction de juge de la Cour constitutionnelle devront justifier de douze années d'expérience en tant que juge ou procureur. Il s'agit sans doute par là de revoir à la hausse le niveau de qualification des juges de la Cour constitutionnelle et de renforcer leur impartialité.

Il est cependant probable que, de ce fait, seuls les juges ou procureurs de carrière auront la possibilité de devenir juges de la Cour constitutionnelle. Or, ce serait contraire, là encore, à la logique d'une cour constitutionnelle spécialisée, dont la composition diffère de celle d'une juridiction de droit commun. »

CDL-AD(2006)006 Avis sur les deux projets de loi portant amendement de la loi N° 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle de Roumanie.

« La forte proportion de membres de la Cour constitutionnelle provenant du judiciaire peut être un point positif pour l'indépendance de la Cour. Néanmoins, elle est exceptionnellement élevée par rapport aux autres Cours constitutionnelles européennes, ce qui pourrait influencer sur les méthodes d'interprétation utilisées par la Cour, bien que l'interprétation constitutionnelle et l'interprétation statutaire puissent différer par certains aspects. Il serait souhaitable d'accroître la représentation des professeurs de droit. »

CDL-AD(2004)024 Avis sur le projet d'amendements constitutionnels relatifs à la Cour constitutionnelle de la Turquie.

4.1.3 Age

« Plusieurs pays imposent un âge minimum, garant d'une expérience professionnelle et d'une expérience de la vie. La proposition porte l'âge minimum de quarante à cinquante ans. A notre connaissance, c'est l'âge minimum le plus élevé en Europe, et on pourrait considérer qu'il est excessif. L'article 147 modifié porte l'âge de la retraite à soixante-sept ans. Si l'objectif est réellement de tirer le profit maximum des connaissances et de l'expérience acquises en qualité de membre de la Cour constitutionnelle, l'âge de la retraite pourrait être encore repoussé, par exemple jusqu'à soixante-dix ans, ce qui est très courant. Etant donné la durée relativement longue du mandat (12 ans), l'âge maximum relativement bas (67 ans d'après la proposition), et l'âge minimum élevé

(cinquante ans), il se pourrait que le cercle des candidats possibles se trouve indûment restreint. »

CDL-AD(2004)024 Avis sur le projet d'amendements constitutionnels relatifs à la Cour constitutionnelle de la Turquie.

4.2 Incompatibilités

« 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. »

« 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.

...

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 »

CDL-STD(1997)020 La composition des cours constitutionnelles - Science et technique de la démocratie, no. 20 (1997).

4.3 Méthodes de nomination / élection

« 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. »

CDL-STD(1997)020 La composition des cours constitutionnelles - Science et technique de la démocratie, no. 20 (1997).

« Un système mixte accordant des pouvoirs d'élection ou de désignation aux trois grandes branches du pouvoir, au lieu du système de désignation directe exclusive par le Président, a une plus grande légitimité démocratique tout en étant fondé sur les expériences concluantes du système antérieur. »

CDL-AD(2004)024 Avis sur le projet d'amendements constitutionnels relatifs à la Cour constitutionnelle de la Turquie.

4.3.1 Majorité qualifiée pour élection

« Les changements apportés à la composition de la Cour constitutionnelle et la procédure de nomination de ses juges comptent parmi les questions les plus importantes et les plus délicates de la justice constitutionnelle, et elles sont déterminantes pour la sauvegarde d'un système crédible de primauté du droit constitutionnel. Il est nécessaire de s'assurer à la fois de l'indépendance des juges de la Cour constitutionnelle et de la

participation de différentes autorités administratives et tendances politiques dans le processus de nomination, de telle sorte que les juges soient considérés autrement que des instruments de l'une ou l'autre tendance politique. C'est la raison pour laquelle, par exemple, la loi allemande sur la Cour constitutionnelle (Bundesverfassungsgerichtsgesetz) prévoit une procédure de nomination des juges requérant une majorité des deux tiers au Parlement. Cette condition sert à s'assurer de l'acceptation par le parti d'opposition de tout candidat au poste de juge à la Cour constitutionnelle. La pratique allemande de cette règle est très satisfaisante. La plus grande partie du respect dont bénéficie la Cour constitutionnelle allemande est due à la procédure de nomination des juges réunissant des tendances très variées.

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

CDL-AD(2004)043 Avis sur la proposition d'amendement de la Constitution de la République de Moldova (introduction de requêtes individuelles auprès de la Cour constitutionnelle).

4.3.2 Procédure

« Simplifier la prestation de serment, en stipulant qu'elle peut être faite par écrit ou dans le cadre d'un mécanisme interne. »

CDL-AD(2006)016 Avis sur les améliorations constitutionnelles et législatives possibles pour assurer un fonctionnement ininterrompu de la Cour constitutionnelle d'Ukraine.

« La décision relative à une violation de la procédure de nomination d'un juge à la Cour constitutionnelle (article 14.7.7) devrait être définie par la Cour elle-même et non par une juridiction de droit commun (sans la participation du juge intéressé). En général, les motifs justifiant la révocation d'un juge visés à l'article 14.1 devraient au moins faire l'objet d'une décision formelle ou d'une déclaration de la Cour constitutionnelle elle-même. »

CDL-AD(2006)017 Avis concernant les modifications de la loi sur la Cour Constitutionnelle d'Arménie.

4.4 Mandat

4.4.1 Le mandat des juges et celui du parlement

« 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. »

CDL-STD(1997)020 La composition des cours constitutionnelles - Science et technique de la démocratie, no. 20 (1997).

4.4.2 Réélection des juges

« 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. »

CDL-STD(1997)020 La composition des cours constitutionnelles - Science et technique de la démocratie, no. 20 (1997).

4.4.3 Continuité d'appartenance

« 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. »

CDL-STD(1997)020 La composition des cours constitutionnelles - Science et technique de la démocratie, no. 20 (1997).

« 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. »

CDL-STD(1997)020 La composition des cours constitutionnelles - Science et technique de la démocratie, no. 20 (1997).

« Une autre question très importante, ... est la procédure d'élection d'un nouveau juge par le parlement. Il devrait y avoir une procédure permettant au titulaire de poursuivre son travail jusqu'à ce que son successeur soit officiellement nommé ou une disposition précisant qu'une procédure de nomination d'un nouveau juge pourrait commencer un certain temps avant l'expiration du mandat du titulaire. »

CDL-INF(2001)002 Avis consolidé sur la loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle de la République de Croatie.

« Création d'une garantie au cas où une autorité constitutionnellement habilitée à nommer (ou élire) de nouveaux juges à la Cour constitutionnelle ne remplirait pas sa fonction, en déléguant ce pouvoir aux autres organes habilités à l'exercer... »

CDL-AD(2006)016 Avis sur les améliorations constitutionnelles et législatives possibles pour assurer un fonctionnement ininterrompu de la Cour constitutionnelle d'Ukraine.

« Prévoir qu'un juge continue à s'acquitter de ses obligations jusqu'à ce que son successeur entre en fonction... »

CDL-AD(2006)016 Avis sur les améliorations constitutionnelles et législatives possibles pour assurer un fonctionnement ininterrompu de la Cour constitutionnelle d'Ukraine ; voir également CDL-AD(2006)017 Avis concernant les modifications de la loi sur la Cour Constitutionnelle d'Arménie.

4.5 Dénonciation / suspension des fonctions

4.5.1 Procédure de destitution à l'encontre d'un juge

« La Commission sait que les motifs de destitution des juges de la Cour constitutionnelle sont énumérés à l'article 126 de la Constitution. A cet égard, elle recommande vivement d'inscrire expressément à l'article 149 l'obligation d'obtenir une décision préliminaire en la matière de la part de la Cour constitutionnelle elle-même. Une telle disposition contribuerait d'une manière importante à garantir l'indépendance des juges. »

CDL-AD(2005)015 Avis sur la loi relative aux amendements à la constitution d'Ukraine.

4.6 Mesures disciplinaires

« 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. »

CDL-STD(1997)020 La composition des cours constitutionnelles - Science et technique de la démocratie, no. 20 (1997).

« La législation relative au fondement de la responsabilité disciplinaire d'un juge et à l'organe disciplinaire qui prend la décision doit être clairement définie. Les pays se trouvent souvent confrontés à des difficultés lorsque les motifs d'une sanction disciplinaire ne sont pas suffisamment détaillés. Ce manque de règles clairement définies crée le risque de poursuites arbitraires à l'encontre des juges pour des fautes disciplinaires. C'est la raison pour laquelle le Conseil Consultatif de juges européens (CCJE) du Conseil de l'Europe, dans son Avis n° 1 de 2001 sur l'indépendance du pouvoir judiciaire, a recommandé d'élaborer des règles définissant non seulement la conduite qui peut mener à la révocation d'un juge, mais aussi l'ensemble des comportements qui peuvent entraîner des sanctions disciplinaires ou un changement de statut.

Si les fondements admissibles pour des sanctions disciplinaires varient d'un pays à un autre, des motifs communs peuvent être identifiés. A titre d'exemple, les lois sur le comportement des magistrats ou les codes de déontologie exigent généralement du juge qu'il ne se comporte pas d'une façon qui pourrait compromettre l'intégrité et l'indépendance du pouvoir judiciaire ; qu'il accomplisse ses fonctions dans des délais raisonnables ; qu'il se conduise de manière à ne pas porter préjudice à la réputation du pouvoir judiciaire ; qu'il ne commette pas d'infractions ni d'omissions dans l'exercice de ses fonctions officielles ou qu'il ne dépasse pas de manière grave les délais impartis pour rendre son jugement.

...

Les procédures disciplinaires engagées contre les juges sur la base de la prééminence du droit doivent se fonder les éléments suivants :

- Manquement à un devoir expressément défini par la loi ;
- Décision d'une instance composée pour moitié au moins de juges élus ;
- Procès équitable à caractère contradictoire où le juge peut se faire assister pour sa défense ;
- Définition de l'échelle des sanctions prévues par la loi ;
- Application de la sanction sous réserve du principe de proportionnalité ;
- Droit de recours devant une instance supérieure à caractère juridictionnel. »

CDL-AD(2007)009 *Avis sur la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges ordinaires de Géorgie et les procédures disciplinaires à leur égard*

4.7 Président de la Cour

« Selon les articles 17 et 36, la distribution des affaires entre les deux chambres est une prérogative du Président. La Commission suggère, cependant, qu'une disposition sur cette question soit incluse qui se relie à des critères objectifs. Cette question pourrait être régie par les règles de procédure »

CDL-AD(2002)005 *Avis sur le projet de loi sur la Cour Constitutionnelle de la République d'Azerbaïdjan*

4.8 Structure interne de la Cour - chambres

« Nous voyons cependant les dangers de la division de la Cour en deux chambres. Les problèmes éventuels sont : le développement d'interprétations et de décisions jurisprudentielles divergentes, la répartition des dossiers entre les chambres, et le règlement des conflits d'attribution entre les deux formations. Il a été stipulé par les rédacteurs que les incohérences éventuelles entre la jurisprudence des deux chambres pourraient être réglées par la Cour en assemblée plénière. Les règles de procédure détaillées devraient veiller à la juste répartition des dossiers. Le rôle de supervision de l'assemblée plénière peut de même régler le conflit entre les chambres sur la question de savoir quelle formation est compétente dans chaque cas d'espèce. »

CDL-AD(2004)024 *Avis sur le projet d'amendements constitutionnels relatifs à la Cour constitutionnelle de la Turquie.*

5. Le droit de recours devant la Cour

5.1 Recours émanant d'une personne publique

5.1.1 Minorités parlementaires

« La saisine par une minorité parlementaire n'est pas prévue par la Constitution. En effet, l'article 130.III de la Constitution prévoit uniquement la saisine de la Cour par le Parlement dans son ensemble, c'est-à-dire par une décision prise à la majorité des députés. Toutefois, la Cour constitutionnelle peut jouer un rôle important dans l'établissement de l'Etat de droit et le renforcement du droit par la protection de droits d'un groupe de députés

minoritaires au Parlement. Saisie par un groupe de députés, la Cour pourrait rendre une décision de nature à éviter un conflit politique sur l'opportunité de l'adoption d'un acte juridique (voir, par exemple, la révision constitutionnelle de 1974 en France ayant accordé le droit de saisir le Conseil constitutionnel à 60 députés ou 60 sénateurs; voir également la Constitution de la Fédération de Russie du 12 décembre 1993 qui donne le droit de saisir la Cour constitutionnelle à un cinquième des membres du Conseil de la Fédération ou un cinquième des députés de la Douma d'Etat)...»

CDL-INF(1996)010 Avis sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle de la République d'Azerbaïdjan.

« Selon l'article 44.1.b-c, la saisine (pourvoi) de la cour constitutionnelle peut être exercée par une « fraction du parlement ou un groupe parlementaire comprenant au moins 5 députés » et, conformément à la lettre j, par les « citoyens de la République de Moldova ». La question du droit de contester les actes normatifs devant la cour constitutionnelle est sensible puisqu'elle concerne les rapports mutuels entre la cour constitutionnelle et le législateur. Les ordres juridiques continentaux réservent généralement cette possibilité aux organes étatiques centraux compétents, ou à un pourcentage significatif de ceux-ci (une opposition minoritaire parlementaire devrait avoir accès à la cour constitutionnelle). L'objet de cette restriction est de limiter les procédures devant la cour aux affaires les plus graves, dans lesquelles la suprématie de la constitution est actuellement en jeu. Si l'on tient compte du nombre de députés du Parlement de Moldova (en vertu de l'article 60.2 de la constitution, le parlement est composé de 101 membres), le nombre de 5 députés paraît trop faible. Un seuil aussi bas peut être à l'origine d'une surcharge de la cour constitutionnelle. »

CDL-AD(2002)016 Avis sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle et les amendements correspondants à la Constitution de la République de Moldova.

5.1.2 Médiateur

« Particulièrement bienvenues sont les dispositions sur le mandat du médiateur qui consiste à assurer la promotion, en plus de la protection, des droits de l'homme et des libertés fondamentales, son droit de faire appel à la Cour constitutionnelle, son droit de rencontrer librement et en privé les personnes privées de liberté et son indépendance budgétaire. »

CDL-AD(2004)041 Avis conjoint sur le projet de loi relatif au médiateur de Serbie par la Commission de Venise, le Commissaire aux droits de l'homme et la Direction générale des Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe.

« Le paragraphe 1 prévoit la possibilité pour le défenseur (après modification de la constitution sur ce point: voir article 27) de porter des violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales devant la Cour constitutionnelle. Cette nouvelle prérogative du défenseur est conforme à la recommandation de la commission et aux normes européennes.»

CDL-AD(2003)006 Avis sur le projet de loi relative au défenseur des Droits de l'Homme en Arménie

5.1.3 Cours (contrôle préjudiciel)

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

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

CDL-INF(1996)010 Avis sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle de la République d'Azerbaïdjan.

5.2 Recours émanant d'individus

5.2.1 Épuisement des voies de recours

« L'article 33 règle trois questions qui avaient été soulevées dans l'avis intérimaire :

- la Cour constitutionnelle peut admettre tout recours même si celui-ci n'a pas été précédé par l'épuisement d'autres voies de droit lorsque celles-ci ne peuvent pas empêcher qu'un dommage irréparable soit causé au requérant »

CDL-AD(2002)005 Avis sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle de la République d'Azerbaïdjan.

5.2.2 Rejet

« 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. »

CDL-STD(1997)020 La composition des cours constitutionnelles - Science et technique de la démocratie, no. 20 (1997).

« Etant donné qu'une procédure de recours peut être lancée par des individus, il est possible que la Cour devra traiter un grand nombre de tels recours. Selon l'article 37 du projet, qui s'applique à tous types de procédures, la Cour peut refuser d'accepter des affaires sans fondement manifeste. Cette disposition pourrait servir comme filtre afin d'éviter une surcharge d'affaires. »

CDL-AD(2002)005 Avis sur le projet de loi sur la Cour Constitutionnelle de la République d'Azerbaïdjan.

« Le recours contre le "rejet" d'une requête décidé par le personnel de la Cour devrait être examiné par une commission de trois juges plutôt que par le seul Président de la Cour. »

CDL-AD(2006)017 Avis concernant les modifications de la loi sur la cour constitutionnelle d'Arménie.

5.2.3 Relations avec les tribunaux ordinaires

« Certaines cours constitutionnelles ayant appliqué l'examen des recours constitutionnels se sont heurtées au problème de l'interférence avec des juridictions ordinaires. La possibilité d'examen des décisions des juridictions ordinaires peut créer des tensions, voire des conflits entre ces juridictions et la Cour constitutionnelle. Il semble donc nécessaire d'éviter une solution qui envisagerait de faire de la Cour constitutionnelle une «super Cour suprême». Sa relation avec les cours supérieures «ordinaires» (Cour de cassation) doit être déterminée clairement. »

CDL-AD(2004)024 Avis sur le projet d'amendements constitutionnels relatifs à la Cour constitutionnelle de la Turquie.

6. Juridiction

6.1 Contrôle d'actes infra-législatifs

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

CDL-INF(1996)010 Avis sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle de la République d'Azerbaïdjan.

6.2 Contrôle *a priori* des traités internationaux

« L'article 135.1.c du projet d'amendements constitutionnels, ainsi que les articles 115.2 et 117 du projet de loi sur la cour constitutionnelle prévoit un contrôle de constitutionnalité *a priori* des traités internationaux « soumis à ratification » et, en conséquence, « les traités internationaux, ou certaines dispositions, déclarés inconstitutionnels ne peuvent être ratifiés ou approuvés, et ne peuvent entrer en vigueur en République de Moldova » (Article 117.2). Il faut remarquer que « par le biais de l'exception d'inconstitutionnalité », et conformément à l'article 115.3 du projet de loi, les traités internationaux entrés en vigueur peuvent faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité. Le fait de déclarer tel traité en totalité ou en partie inconstitutionnel « entraîne sa dénonciation ». Les traités ratifiés (valides) impliquent évidemment des

relations avec d'autres parties, et si la cour constitutionnelle considère un tel traité comme inconstitutionnel, ceci est susceptible d'être source de complications internationales, et d'entraîner la responsabilité de l'Etat en droit international public. L'article 27 de la convention de Vienne sur le droit des traités prévoit clairement que : « une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité ». La dénonciation d'un traité déjà entré en vigueur en raison de sa non-conformité à la constitution ne constitue pas une approche optimale par l'Etat des normes en vigueur du droit international et des valeurs consacrées par celui-ci. La tendance générale consiste plutôt à harmoniser l'ordre juridique interne des Etats (y compris les constitutions) par rapport à leurs obligations internationales. »

CDL-AD(2002)016 Avis sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle et les amendements correspondants à la Constitution de la République de Moldova.

6.3 Mise en oeuvre nationale de décisions de juridictions internationales

« Le texte pourrait être modifié par des dispositions visant à faire appliquer les décisions des juridictions internationales, en particulier dans le domaine des droits de l'homme. Le rôle de la Cour en ce qui concerne la mise en œuvre en Croatie de différentes normes des instruments internationaux sur les droits de l'homme, les minorités, etc., auxquels la Croatie a adhéré, pourrait aussi être défini plus clairement. La loi pourrait même prévoir une procédure spécifique à cet égard. »

CDL-INF(2001)002 Avis consolidé sur la loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle de la République de Croatie.

6.4 Conflits de compétence entre organes de l'état

« La Commission européenne a déjà relevé dans son avis sur la Constitution de l'Ukraine [...] que plusieurs procédures susceptibles de jouer un rôle important dans la consolidation du constitutionnalisme en Ukraine n'étaient pas expressément mentionnées dans le texte de la Constitution, à savoir:

...

- une disposition sur les conflits de compétences entre organes de l'Etat.

Dans son avis, la Commission européenne constatait que la loi sur la Cour constitutionnelle cherche à remédier à ces lacunes en usant des procédures mentionnées dans la Constitution de manière à obtenir des effets analogues à ceux des procédures manquantes. »

CDL(1997)018rev Avis relatif à la loi sur la Cour constitutionnelle de l'Ukraine.

7. Procédure

7.1 Récusation d'un juge

« Il convient en outre de veiller à ce que la Cour constitutionnelle, en tant que garante de la Constitution, continue de fonctionner comme une institution démocratique. L'éventuelle révocation d'un juge ne doit pas résulter en une incapacité pour la Cour de statuer. Les dispositions du Code de procédure civile sont certainement pertinentes dans le cadre d'une juridiction de droit commun, où il y a toujours d'autres juges pour

prendre le relais de celui qui s'est retiré. Tel n'est pas le cas s'agissant de la Cour constitutionnelle. Si des règles en matière de récusation des juges étaient jugées nécessaires en Roumanie, elles devraient s'appliquer spécifiquement à la Cour constitutionnelle et exclure la possibilité de situations de *non liquet* dans l'application du principe essentiel selon lequel la Cour constitutionnelle est garante de la suprématie de la Constitution. »

CDL-AD(2006)006 Avis sur les deux projets de loi portant amendement de la loi N° 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle de Roumanie.

7.2 Représentation obligatoire d'une partie en justice

« En ce qui concerne l'article 7.3 du projet de loi, selon lequel la cour constitutionnelle connaîtra exclusivement des questions de droit, il semble opportun d'exiger la représentation obligatoire des parties par ministère d'avocat devant la cour. »

CDL-AD(2002)016 Avis sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle et les amendements correspondants à la Constitution de la République de Moldova.

7.3 Droits des partis

« Autre lacune grave de la procédure: l'absence de toute indication sur les droits processuels des parties privées au litige. La loi comporte une disposition relative à l'introduction du recours (article 42) et prévoit que la décision doit être notifiée à son auteur (article 70). Rien n'indique cependant si le particulier a le droit de présenter à la Cour constitutionnelle des mémoires supplémentaires et s'il peut, conseillé ou représenté peut-être par un avocat, assister et participer à l'audience de la Cour lorsqu'elle examine son affaire. Il paraît indispensable que la personne ayant saisi la Cour ait également le droit d'intervenir devant elle. Remarquons en outre que la Cour européenne des Droits de l'Homme incline à appliquer aussi l'article 6 de la Convention européenne aux litiges que des particuliers ont portés devant une Cour constitutionnelle. La Cour serait donc bien inspirée d'adopter une attitude libérale, mais, en tout état de cause, il ne serait guère admissible qu'une question aussi importante ayant trait aux droits subjectifs puisse être tranchée selon la réglementation nationale ou par la Cour en vertu de son pouvoir discrétionnaire et ne pas être réglée par la législation. »

CDL(1997)018rev Avis relatif à la loi sur la Cour constitutionnelle de l'Ukraine.

7.4 Procédure orale / écrite

« Plusieurs considérations peuvent justifier l'exigence d'une audience publique. Celle-ci permet en effet l'engagement direct des parties et leur contact direct avec les juges ; elle peut aussi accélérer la procédure. L'audience publique est une composante de la transparence, valeur clé de la démocratie. Elle peut améliorer la qualité de la prise de décision en permettant aux juges de se faire plus rapidement une opinion des faits, des parties et de leurs avis respectifs. Par ailleurs, l'audience publique sert de système de contrôle démocratique des juges par le public. Elle renforce donc la confiance des citoyens en l'indépendance et l'impartialité de la justice. Elle empêche que se répète le passé, lorsque les jugements étaient motivés par des contacts secrets, voire des instructions. C'est pourquoi, dès le début du 20^{ème} siècle, s'est amorcé un mouvement

de réforme bien connu qui visait à favoriser la primauté de "l'oralité" pour instaurer un contact immédiat entre les juges, les parties et les témoins. L'objectif de ce mouvement de réforme était de simplifier et d'accélérer les actions en justice tout en en réduisant considérablement le coût. »

CDL-AD(2004)035 Avis sur le projet de la loi constitutionnelle fédérale sur les modifications et les compléments à apporter à la «loi constitutionnelle fédérale sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie».

« (l)a Cour ne devrait pas dépendre des partis dans sa décision de poursuivre une procédure écrite sauf dans les cas relevant de questions civiles ou criminelles au sens de l'article 6 CEDH. »

CDL-AD(2002)005 Avis sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle de la République de l'Azerbaïdjan.

7.5 Décisions interlocutoires

« L'article 33 règle trois questions qui avaient été soulevé dans l'avis intérimaire :

- ...
- la Cour constitutionnelle peut prendre des mesures provisionnelles pour sauvegarder la position du requérant et
- ... »

CDL-AD(2002)005 Avis sur le projet de loi sur la Cour Constitutionnelle de la République d'Azerbaïdjan.

7.6 Connexité

« La Cour ne devrait pas être contrainte de rejeter une requête sur le même sujet qu'une affaire dont elle est saisie, mais elle devrait pouvoir la joindre à la première requête. »

CDL-AD(2006)017 Avis concernant les modifications de la loi sur la Cour constitutionnelle d'Arménie.

8. Effets des décisions

8.1 Effets ex tunc c. ex nunc

« Les articles 53 à 56 manquent de clarté quant aux effets des décisions de la Cour. Il n'apparaît pas clairement dans quels cas celle-ci « invalide », « abroge » ou « annule » des normes inconstitutionnelles. Par conséquent, on ne sait pas si les effets de ses décisions sont *ex tunc* ou *ex nunc*. Une solution consisterait peut-être à dire que ces effets sont *ex tunc* et à prévoir une exception éventuelle permettant dans certaines circonstances particulières de maintenir temporairement les effets de l'acte. »

CDL-INF(2001)002 Avis consolidé sur la loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle de la République de Croatie.

8.2 Obligation des cours ordinaires de réouvrir l'affaire

« L'article 33 règle trois questions qui avaient été soulevé dans l'avis intérimaire :

- ...
- Les cours ordinaires sont tenues de rouvrir une affaire qui a été décidée sur la base d'un acte normatif inconstitutionnel selon des dispositions des codes de procédure civile et criminelle (qui doivent compléter la loi actuelle).

Le recours constitutionnel exigerait des règlements plus spécifique particulièrement en ce qui concerne les effets de la décision quant à l'inconstitutionnalité de l'acte normatif sur l'acte individuel qui a eu comme résultat la violation alléguée des droits de l'homme (article 6 du projet de loi constitutionnel sur les droits de l'homme). Est-ce que la décision individuelle est annulée ou seulement déclarée comme étant basé sur une norme générale inconstitutionnelle et renvoyée pour être révisée à l'autorité qui a pris la décision (dans la plupart des cas la cour suprême)? L'article 33 semble impliquer la deuxième option. Ceci devrait être défini dans ce projet de loi et dans les codes de procédure administrative, civile et criminelle. Cette autorité devrait être obligée de réviser l'affaire sur la base de l'abrogation de l'acte normatif sur lequel elle a basé sa décision. La partie correspondante de l'article 33 pourrait donc être lu: "...les démarches concernant l'affaire devant la cour qui a adopté le décision finale reprendront selon les dispositions des codes de procédure criminelle et civile sur la base de l'abrogation de l'acte normatif par la Cour constitutionnelle. »

CDL-AD(2002)005 Avis sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle de la République de l'Azerbaïdjan

8.3 Réouverture d'une affaire par la Cour constitutionnelle

« La réouverture d'une affaire en cas de découverte de nouvelles circonstances est extrêmement inhabituelle pour les cours constitutionnelles. L'article 96 est également contraire à l'article 135.3 de la loi portant réforme de la constitution, selon lequel « la cour constitutionnelle exercera son activité à l'initiative des personnes disposant du droit de saisine comme prévu par la loi sur la cour constitutionnelle ». La cour elle-même ne figure pas parmi ces personnes. Si la cour se voit attribuer le pouvoir de réviser ses propres arrêts lorsque de nouvelles circonstances apparaissent, ou lorsque les dispositions sur lesquelles la cour a fondé un arrêt précédent viennent à changer, le rôle de la cour au sein du système constitutionnel pourrait en être modifié. En outre, plusieurs points doivent être éclaircis : quelles sont les conditions de cette possibilité, quelle est la relation du « nouvel » arrêt de la cour constitutionnelle par rapport à la décision antérieure, qu'en est-il de l'autorité de la chose jugée, etc. »

CDL-AD(2002)016 Avis sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle et les amendements correspondants à la Constitution de la République de Moldova.

9 Relations entre la Cour constitutionnelle et les médias

« Aux termes de l'article 20 du projet de loi, les médias n'ont pas le droit d'intervenir dans les activités de la Cour constitutionnelle ni d'exercer une influence directe ou indirecte sur les juges de la Cour. Les personnes qui auraient commis de tels actes seraient tenues pour responsables, selon l'ordre légal établi. La Commission ne perd pas de vue que parfois les virulentes campagnes de presse peuvent exercer une certaine influence sur la justice. Elle reconnaît que la disposition de l'article 20 vise à sauvegarder l'appareil judiciaire de telles

ingérences. Toutefois, une prudence particulière est exigée pour obtenir un juste équilibre entre les intérêts d'une bonne administration de la justice et ceux de la sauvegarde du droit à la liberté d'expression garanti aux articles 47 et 50 de la Constitution de l'Azerbaïdjan. La jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme en la matière pourrait fournir certaines lignes directrices. »

CDL-INF(1996)010 Avis sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle de la République d'Azerbaïdjan.

*
* *