

Rapport annuel
d'activités pour 1994



Commission de Venise

Council of Europe
Conseil de l'Europe



COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITES POUR 1994

TABLE DES MATIERES

1.	Introduction	6
2.	Membres	7
3.	Activités	8
I.	Activités de la Commission européenne pour la démocratie par le droit dans le domaine des réformes démocratiques	8
A.	Description des activités de la Commission	8
1.	Coopération avec la Russie	8
2.	Coopération avec la Lettonie	9
3.	Coopération avec la Croatie et la Bosnie Herzégovine au sujet des Accords de Washington et de certains aspects constitutionnels de la situation en Bosnie-Herzégovine	10
4.	Coopération avec la Géorgie	10
5.	Coopération avec la Moldova	11
6.	Coopération avec l'Albanie	12
7.	Coopération avec le Bélarus	12
8.	La réforme constitutionnelle en Afrique du Sud	13
9.	Echange de vues avec M. Rodolfo Barra, Ministre de la Justice d'Argentine sur la réforme constitutionnelle d'Argentine	13
10.	Coopération avec le Bureau des Institutions démocratiques et des Droits de l'Homme de la CSCE	14

B.	Avis de la Commission	15
1.	La Constitution de la fédération de Russie	15
2.	La loi constitutionnelle sur la cour constitutionnelle fédérale de Russie	18
3.	Certains aspects de la situation constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine	20
4.	Commentaires sur le projet de Constitution albanaise soumis à votation populaire le 6 novembre 1994	24
II.	Coopération de la Commission européenne pour la démocratie par le droit avec les organes statutaires et certains comités du Conseil de l'Europe, ainsi qu'avec d'autres organisations internationales et ONG	29
1.	Coopération avec le Comité des Ministres	29
2.	Coopération avec l'Assemblée Parlementaire	29
3.	Coopération avec certains Comités du Conseil de l'Europe	29
4.	Coopération avec d'autres organisations internationales	29
5.	Coopération avec des organisations non-gouvernementales	30
III.	Les études de la Commission de Venise	31
1.	Etat de droit et transition vers une économie de marché	31
2.	La protection des minorités	31
3.	Pouvoirs d'exception des gouvernements	32
4.	Recommandations pour l'élaboration d'un programme d'enseignement du droit des médias, à l'intention des professeurs des écoles de journalisme et des journalistes de l'audiovisuel d'Europe centrale et de la CEI	32
5.	Etude sur l'incidence de la succession d'Etats sur la nationalité	32
IV.	Centre de Documentation de jurisprudence constitutionnelle	33

V.	Le programme UniDem - Universités pour la Démocratie	34
1.	Séminaire sur "Le rôle de la Cour constitutionnelle dans la consolidation de l'Etat de droit" (Bucarest, 8-10 Juin 1994)	34
2.	Séminaire UniDem sur "Le concept contemporain de confédération" (Santorin, 23-25 septembre 1995)	35
3.	Table Ronde sur "L'applicabilité des dispositions constitutionnelles relatives aux médias dans une démocratie pluraliste" (Nicosie, 16-18 décembre 1994)	35
VI.	Perspectives d'activités futures	37
1.	Réformes constitutionnelles	37
2.	Etude du fonctionnement des institutions démocratiques	37
3.	Prochains Séminaires UniDem	37

ANNEXES

Annexe I -	Liste des membres	39
Annexe II -	Fonctions et composition des Sous-commissions	43
Annexe III -	Liste des réunions	45
Annexe IV -	Liste des publications	47

INTRODUCTION

La Commission de Venise a fait au cours de l'année 1994 l'objet d'un intérêt toujours croissant et d'une activité soutenue. En effet, outre l'augmentation de ses membres, les activités de la Commission ont connu un retentissement toujours plus grand.

Tout d'abord ses avis juridiques ont été sollicités à plusieurs reprises tant à la demande de pays engagés dans un processus de réforme démocratique, non seulement en Europe centrale et orientale mais encore en Afrique du Sud, que par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui a confié aux experts de la Commission des tâches spécifiques d'analyse de certains textes juridiques.

De plus, les recherches de la Commission dans les domaines du fonctionnement des institutions démocratiques permettent d'établir un "état des lieux" du droit applicable en ces matières et ont élargi l'audience des travaux de la Commission à de nombreux Comités au sein du Conseil de l'Europe, à des organisations internationales ainsi qu'à un nombre toujours plus élevé de juristes. Enfin, le succès des rencontres UniDem et de leurs publications permettent d'affirmer que la contribution de la Commission au développement de la conscience démocratique est toujours plus appréciée.

MEMBRES

Fin 1994, la Commission comptait 30 membres à part entière, 8 membres associés et 5 observateurs.

La Lituanie, la Roumanie et la République tchèque sont devenues membres à part entière. M. Kestutis Lapinskas, juge à la Cour constitutionnelle de la Lituanie, M. Petru Gavrilescu, diplomate roumain, et M. Cyril Svoboda, Premier Vice-Ministre de la Justice de la République tchèque ont été nommés membres de la Commission.

L'Ukraine, la Moldova et la Géorgie sont devenues membres-associés de la Commission de Venise. M. Leonid Yuzkov, Président de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine, a été nommé membre associé de la Commission au titre de l'Ukraine et M. Petro Martinenko, Directeur du Conseil juridique général du Parlement a été nommé suppléant au titre de ce même pays. Par ailleurs, M. Boris Negru, chef de la Division des affaires législatives du Parlement moldave a été nommé membre associé au titre de la Moldova.

Par ailleurs, en novembre 1994, le Comité des Ministres a décidé d'admettre le Belarus à participer aux travaux de la Commission.

ACTIVITES

I. Activités de la Commission européenne pour la démocratie par le droit dans le domaine des réformes démocratiques

Au cours de l'année 1994, la Commission a continué à coopérer avec plusieurs pays, notamment de l'Europe centrale et orientale en ce qui concerne principalement les réformes constitutionnelles entreprises dans ces pays. Outre les projets de Constitutions proprement dits, la Commission a été également consultée dans le cadre de la mise en place de juridictions constitutionnelles, de l'adoption des lois relatives au statut des minorités et à la citoyenneté. Parallèlement, la Commission a suivi de près les développements constitutionnels même en dehors du continent européen.

Une brève description des activités de la Commission dans ce domaine (chapitre A) est suivie de résumés de certains avis de la Commission (chapitre B). Les avis résumés sont ceux concernant des instruments juridiques en vigueur (Constitution de la Fédération de Russie, Constitution de la Fédération de Bosnie Herzégovine), des projets de lois adoptés (loi sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie) ou des projets de lois écartés (projet de la Constitution albanaise rejeté par référendum).

A. Description des activités de la Commission

1. Coopération avec la Russie

La Commission a suivi de près les développements constitutionnels en Russie, après l'adoption de la nouvelle Constitution le 12 décembre 1993. Elle a procédé à une étude des dispositions constitutionnelles et eu plusieurs échanges de vues avec M. Vitrouk, Président a.i. de la Cour Constitutionnelle fédérale et membre associé de la Commission au titre de la Russie. Le groupe des Rapporteurs sur la Russie, composé de MM. Economides, Helgesen, La Pergola, Özbudun, Pimentel et Scholsem, membres de la Commission, M. Bartole, Mme Botusharova et M. Kedzia, membres suppléants, ainsi que M. Beaudoin, observateur au titre du Canada, a par ailleurs établi, sur demande du Comité des Ministres, un **avis sur la Constitution de la fédération de Russie** (*voir infra*).

La coopération avec les autorités russes s'est poursuivie par l'implication de la Commission dans l'élaboration du projet de **loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle de la fédération de Russie**. La Commission a fourni aux autorités nationales russes des commentaires sur le projet qui lui avait été soumis, accompagnés de suggestions qui ont été, dans une large mesure suivies (*voir infra*). La Commission se félicite tout particulièrement de cette collaboration heureuse qui s'est achevée par l'adoption, le 23 juillet 1994, de la loi constitutionnelle en question. Elle considère que la mise en oeuvre rapide de cette loi et le fonctionnement effectif de la nouvelle Cour constitutionnelle seront une étape capitale de l'établissement d'un Etat de droit en Russie.

La Commission suit avec intérêt les diverses démarches des autorités nationales russes pour

compléter et améliorer la législation en vigueur concernant les institutions démocratiques. Ces démarches comprennent, entre autres, le projet de loi constitutionnelle sur le médiateur et les diverses opérations visant à mettre en conformité les constitutions et lois des sujets de la Fédération avec la Constitution fédérale. La Commission s'est déclarée prête à assister ces autorités à mener à bien les réformes qu'elles entreprennent dans le but de renforcer les institutions démocratiques et l'Etat de droit.

2. **Coopération avec la Lettonie**

La coopération avec les autorités lettones a été poursuivie sur deux terrains :

- d'une part, elle a porté sur les difficiles progrès vers l'adoption de la loi lettonne sur la citoyenneté et le règlement de la situation des ex-ressortissants de l'URSS qui ne sont ni citoyens de la Lettonie ni citoyens d'un autre Etat;
- d'autre part, elle a visé la réforme législative portant création de la Cour constitutionnelle lettone.

En ce qui concerne **la loi lettonne sur la citoyenneté**, la Commission avait été préoccupée notamment par l'instauration de quotas annuels de naturalisation. Ayant suivi de près les débats relatifs à ce projet de loi et ses révisions et amendements successifs, la Commission se félicite que le projet final a largement pris en compte l'analyse et les propositions de rédaction des experts du Conseil de l'Europe et de la Commission et de l'adoption de la nouvelle loi sur la citoyenneté du 22 juillet 1994, qui ne renferme plus de condition relative aux quotas. La Commission a pris connaissance, avec satisfaction, du **projet de loi visant à régler la question de la citoyenneté des ex-ressortissants de l'URSS qui ne sont ni citoyens de la Lettonie ni citoyens d'un autre Etat**. Sur demande de M. Endzins à commenter ce projet de loi, la Commission a désigné MM. Russell, Suviranta et Zlinszky comme rapporteurs. Le projet de loi sur le statut des citoyens de l'ex-URSS qui ne sont ni citoyens de Lettonie ni de tout autre Etat a été présenté pour première lecture le 27 octobre 1994 et les commentaires des rapporteurs de la Commission ont été transmis au Comité des Affaires juridiques de la Saeima.

Un projet de **loi sur la Cour constitutionnelle** ayant été élaboré, la Commission a été invitée à formuler des commentaires sur ce projet avant la présentation du projet en seconde lecture au Parlement. MM. Berchtold, Klucka, Russell et Suviranta ont été désignés rapporteurs sur le projet de loi relatif à la Cour constitutionnelle de Lettonie. A l'occasion de la 21^e réunion de la Commission, M. Endzins, Président de la Commission législative de la Saeima et membre associé de la Commission au titre de la Lettonie, a eu un échange de vues avec les rapporteurs dont les commentaires ont été pris en compte pour la préparation du texte présenté pour seconde lecture.

3. **Coopération avec la Croatie et la Bosnie-Herzégovine au sujet des Accords de Washington et de certains aspects constitutionnels de la situation en Bosnie-Herzégovine**

La Commission a été saisie, lors de sa 19^{ème} réunion plénière à Venise (13-14 mai 1994) d'une demande d'avis du Gouvernement de la République de la Croatie sur les **amendements éventuels à apporter à la Constitution croate en vue de l'accord sur la création d'une confédération entre la fédération de Bosnie-Herzégovine et la Croatie** (Accords de Washington du 18 mars 1994). Par ailleurs, lors de la 513^{ème} réunion des Délégués des Ministres qui s'est tenue à Strasbourg du 24 au 26 mai 1994, le Comité des Ministres a décidé de consulter la Commission sur les **aspects constitutionnels de la Recommandation 1238 (1994) de l'Assemblée parlementaire relative à la situation en Bosnie-Herzégovine**. La Commission a examiné conjointement ces deux questions sur la base des commentaires de MM. Bartole, Berchtold, Economides, Helgesen, Maas Geesteranus, Malinverni, Nick, Robert et Triantafyllides qui ont été présentés et discutés lors de la 20^{ème} réunion plénière de la Commission à Venise (9-10 septembre 1994). Un échange de vues entre les Rapporteurs de la Commission et une délégation de l'Assemblée constituante de Bosnie-Herzégovine, composée de MM. Ljubic, Président de l'Assemblée constitutionnelle et Campara, Secrétaire général du Parlement de la République, a eu lieu à Santorin (Grèce) du 22 au 25 septembre 1994, en marge du séminaire UniDem sur "le concept contemporain de confédération", en partie consacré aux Accords de Washington. Adopté le 29 septembre 1994, l'avis de la Commission a été transmis au Comité des Ministres.

Lors de sa 21^e réunion (11-12 novembre 1994), la Commission a eu un échange de vues avec M. Hadzimusic, Représentant de la Bosnie-Herzégovine auprès du Conseil de l'Europe, qui a fait état des difficultés d'application effective de toutes les dispositions de la nouvelle Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine en raison de la situation de guerre dans son pays. La Commission, tout en traitant les nombreux aspects juridiques de la Constitution de Bosnie-Herzégovine, n'a pas négligé les difficultés pratiques de sa mise en oeuvre, difficultés liées à la situation de guerre. Profondément préoccupée par celle-ci et par le destin de la population de Sarajevo, elle a confirmé qu'elle est disposée à aider les autorités compétentes dans le processus de développement constitutionnel.

4. Coopération avec la Géorgie

Une fructueuse collaboration s'est poursuivie durant toute l'année 1994 entre la Commission de Venise et la Géorgie, représentée par M. Demetrashvili, Secrétaire de la Commission constitutionnelle d'Etat du Parlement de Géorgie. Tout au long de l'année la Commission a pu suivre de près les développements constitutionnels de la Géorgie et a eu des consultations suivies avec les autorités géorgiennes soit à Venise, lors de ses réunions plénières, soit à Tbilissi.

En effet, lors de la 18^e réunion de la Commission (25-26 février 1994), M. Demetrashvili a présenté aux membres de la Commission le projet de Constitution de la République de Géorgie élaboré par la Commission constitutionnelle d'Etat du Parlement de Géorgie. Lors de cette réunion les membres de la Commission de Venise firent de nombreux commentaires sur ce texte et MM. Bartole, Economides, Helgesen, Nicolas, Niemivuo, Özbudun, Reuter, Scholsem et Zlinsky furent désignés comme rapporteurs.

Sur invitation de M. Demetrashvili, un groupe de rapporteurs composé de MM. Scholsem, N. Vitrouk, Nicolás Muñiz, Buquicchio et Polakiewicz s'est rendu en Géorgie du 6 au 9 juillet

1994. La mission a permis d'avoir des échanges de vues avec des membres de la Commission constitutionnelle, le Président de la République, M. Chevarnadzé, le Président de la Cour Suprême, M. Ugrekeldzé, et avec de nombreux représentants politiques du pays qui participent aux réformes constitutionnelles. M. Demetrashvili, a souligné que le projet de Constitution présenté avait tenu largement compte des observations des membres de la Commission.

Lors de la 21^e réunion de la Commission (11-12 novembre 1994), M. Demetrashvili, accompagné d'une délégation de la Commission Constitutionnelle d'Etat du Parlement géorgien, a présenté le nouveau projet de Constitution de la République de Géorgie. Le projet de Constitution s'inspire de sept différents projets qui ont été soumis par les partis politiques et l'Université de Tbilissi. Un grand nombre de ces dispositions ont été influencées par la Constitution géorgienne de 1921. La Commission a décidé de donner une opinion par écrit sur le projet de Constitution et a désigné MM. Bartole, Batliner, Economides, Helgesen, Klucka, Nicolas, Niemivuo, Özbudun, Reuter, Scholsem, Steinberger, Svoboda, Vitrouk and Zlinszky comme rapporteurs.

Les commentaires ont été transmis à la Commission constitutionnelle géorgienne au début de 1995.

5. Coopération avec la Moldova

Au cours de l'année 1994, la nouvelle Constitution de la République de Moldova a été adoptée.

Lors de la 21^{ème} réunion plénière (11-12 novembre 1994), M. Eugen Rusu, Président de la Commission des Affaires juridiques du Parlement, a informé la Commission sur les problèmes juridiques posés par l'existence de républiques auto-proclamées sur le territoire moldave et les moyens législatifs déployés par le Parlement pour faire face à cette situation. M. Rusu a informé la Commission de l'adoption d'une loi organique réglant le statut autonome spécial de la Gagaouzie et des travaux concernant le projet de loi portant sur le statut des minorités en Moldova. La Commission a manifesté sa préférence pour une loi générale régissant les droits de toutes les personnes appartenant à des minorités, plutôt que pour une loi spécifique sur la Gagaouzie. Elle s'est déclarée prête à assister la Moldova en examinant toute loi relative au statut des minorités.

Suite à une demande des autorités moldaves, MM. Malinverni, Özbudun et Scholsem ont été désignés Rapporteurs sur le projet de loi moldave sur le statut des minorités. Les commentaires des Rapporteurs ont été transmis aux autorités moldaves au début de l'année 1995.

La Commission peut se féliciter de la coopération avec la Moldova, qui s'est davantage encore concrétisée par l'admission de ce pays en tant que membre-associé de la Commission.

6. Coopération avec l'Albanie

La contribution volontaire accordée à la Commission par le Gouvernement italien lui a permis de fournir à des Universités albanaises des livres de droit et d'organiser une série de séjours d'études pour des politiciens, juges, rédacteurs législatifs, enseignants et étudiants en droit

albanais. Ainsi, M. Bendo, conseiller juridique du Premier ministre, a effectué une visite d'étude de dix jours au ministère de la Justice des Pays-Bas ; M. Cela, Ministre de la Justice, et M. Gervalla, Directeur des relations extérieures du ministère de la Justice, ont effectué une visite d'étude d'une semaine au ministère bavarois de la Justice; M. Zhangolli, conseiller juridique du ministère du Travail a effectué une visite de 12 jours au ministère italien du travail ; M. Beja, conseiller juridique du Président a effectué, entre le 10 et le 23 octobre 1994, une visite d'étude auprès du ministère autrichien des Affaires étrangères. Par ailleurs, plusieurs enseignants des facultés de droit d'Albanie ont effectué des visites d'études de plusieurs mois dans des Universités françaises, irlandaises et italiennes.

A la demande du Gouvernement albanais, la Commission européenne pour la démocratie par le droit a constitué un groupe de travail pour examiner le projet de Constitution albanaise qui a été soumis à référendum le 6 novembre 1994. Le groupe de travail, présidé par M. Malinverni et composé de MM. Batliner, Matscher, Suviranta, membres de la Commission, Kedzia, membre suppléant de la Commission, Luarasi, membre associé de la Commission au titre de l'Albanie et Auer, expert, s'est réuni à Strasbourg le 27 octobre 1994. Au cours de cette réunion, il a été procédé à un échange de vues avec une délégation multipartite albanaise composée de MM. Shehu, secrétaire général du parti démocratique et Traja, ancien vice-ministre de la justice, délégués par le Gouvernement albanais, ainsi que de MM. Dokle, vice-président du parti socialiste, Milo, vice-président du parti social-démocrate et Melo, président du parti des droits de l'homme. M. Bartole, membre suppléant de la Commission, a présenté par écrit des observations sur le projet de Constitution.

Lors de la 21^e réunion, M. Luarasi a informé la Commission des développements constitutionnels en Albanie. Le projet de Constitution soumis à référendum le 6 novembre 1994 n'ayant pas été adopté devra être révisé. M. Luarasi a rappelé que l'assistance de la Commission de Venise et du Conseil de l'Europe serait à ce stade nécessaire.

La Commission a transmis aux autorités albanaises, un avis sur le projet de constitution reposant sur les commentaires et les opinions exprimés pendant la réunion de Strasbourg (*voir infra*).

De plus, la Commission a confirmé qu'elle est disposée à procurer aux autorités albanaises compétentes toute assistance qu'elles pourraient nécessiter dans les futures étapes en vue de l'adoption et de la mise en oeuvre d'une nouvelle constitution.

7. Coopération avec le Bélarus

Représentée à plusieurs réunions de la Commission, le Bélarus a fait part de son souhait de coopérer avec la Commission de Venise. En effet, le Bélarus étant dans une période de transition, de nouveaux textes sont en préparation ou en cours d'adoption.

8. La réforme constitutionnelle en Afrique du Sud

Les multiples rencontres tant en Afrique du Sud que dans le cadre des réunions de la Commission ont entretenu l'intense collaboration entre la Commission et l'Afrique du Sud déjà largement engagée en 1993 par la visite, à l'invitation des autorités de la République d'Afrique

du sud, d'une délégation de la Commission, composée du Président M. La Pergola, de MM. Helgesen, Maas Geesteranus, Malinverni, Ragnemalm, Buquicchio et Lamponi, à Johannesburg et au Cap. L'Ambassadeur van Heerden a souligné, à ce propos, lors de la 18e réunion de la Commission, l'importance qu'a eue la visite de la délégation de la Commission aux yeux des personnalités rencontrées en Afrique du Sud.

De plus, le Président de la Commission a été invité par M. Mandela et M. Buthelezi à faire partie du groupe de médiateurs (comprenant entre autres M. Kissinger et Lord Carrington) chargé à la mi-avril de proposer à l'ANC et à l'Inkatha des solutions aux questions constitutionnelles encore ouvertes, afin de permettre la tenue d'élections libres et pacifiques avec la participation de toutes les forces politiques. Pendant son séjour en Afrique du Sud le Président de la Commission de Venise a reçu de la part de toutes les hautes personnalités, qui représentaient les principaux partenaires des négociations, des assurances quant à l'intérêt de la partie sud-africaine à la continuation de la coopération avec la Commission.

Lors de la 20e réunion de la Commission, une délégation sud-africaine, menée par M. Roelf Meyer, Ministre des Affaires provinciales et du Développement constitutionnel, et composée d'hommes politiques, hauts fonctionnaires et académiciens ayant activement participé au processus de réforme constitutionnelle et aux négociations pour l'élaboration de la Constitution définitive, a été invitée afin de déterminer les domaines prioritaires dans lesquels l'assistance de la Commission est sollicitée. M. Meyer a confirmé que l'expérience de la Commission pourrait être d'une grande utilité pour les législateurs sud-africains sur un certain nombre de points, tels que les garanties constitutionnelles des droits de l'homme, le régionalisme, l'institution du médiateur et la justice constitutionnelle.

9. Echange de vues avec M. Rodolfo Barra, Ministre de la Justice d'Argentine, sur la réforme constitutionnelle en Argentine

Lors de sa 21ème réunion, la Commission a été informée des réformes constitutionnelles en Argentine par M. Barra, Ministre de la Justice, qui a présenté les principales caractéristiques de la Constitution révisée et a répondu à de nombreuses questions des participants. La Commission a exprimé un vif intérêt pour cette réforme constitutionnelle de l'une des plus anciennes Constitutions en vigueur dans le monde, et dont certains aspects pourraient être une source d'inspiration. La Commission a tout particulièrement noté

- les dispositions selon lesquelles les traités sur les droits de l'homme, jouissent d'un rang constitutionnel et tout amendement à ces traités, ou tout nouveau traité sur les droits de l'homme, adopté à une majorité des deux tiers du Congrès, jouirait, à compter de son entrée en vigueur, du même rang ;
- l'amendement en vertu duquel le droit d'introduire un recours d'"amparo" (selon lequel un juge peut ordonner ou faire cesser tout acte particulier d'une autorité publique ou d'une personne privée qui serait manifestement en violation d'un droit garanti par la Constitution, une loi ou un traité) a été étendu au médiateur et à des associations de consommateurs et d'usagers de biens et de services ;
- les dispositions selon lesquelles les autorités fédérales exercent uniquement les

compétences qui leur sont spécifiquement attribuées, alors que les provinces ont une compétence générale résiduelle en plus de ce qui leur est spécifiquement attribué, ainsi que les dispositions en vertu desquelles les pouvoirs des provinces ont été augmentés par la reconnaissance du droit de chaque province d'exploiter ses propres ressources.

La Commission a exprimé le souhait d'identifier les voies appropriées afin de donner suite à cet échange de vues qui permettrait aux personnes impliquées dans le processus des réformes constitutionnelles d'échanger des informations sur les problèmes rencontrés et les solutions préconisées.

10. Coopération avec le Bureau des Institutions démocratiques et des Droits de l'Homme de la CSCE

Le Bureau des Institutions démocratiques et des Droits de l'Homme de la CSCE qui coopère étroitement avec la Commission, (voir notamment le chapitre sur les séminaires Unidem) a sollicité l'assistance de la Commission pour commenter certains projets constitutionnels et législatifs.

MM. Bartole et Özbudun ont ainsi présenté des commentaires sur le projet de Constitution du **Tadjikistan** ; M. Suviranta a commenté les projets de lois sur la nationalité, les étrangers et les réfugiés en **Arménie**.

B. Avis de la Commission

1. **La Constitution de la fédération de Russie**

A la demande du Comité des Ministres, la Commission s'est engagée dans une étude juridique en profondeur de la Constitution de la Fédération de Russie, dans le cadre de la coopération entre ce pays et le Conseil de l'Europe. L'avis de la Commission a été publié *in extenso* dans le document CDL 94(11) et a fait l'objet de commentaires, en mai 1994, de la part de M. Vitrouk, membre associé de la Commission au titre de la Russie. L'avis conclut par une évaluation positive de la Constitution dans son ensemble, tout en indiquant les points sur lesquels la Commission a estimé devoir exprimer des réserves et qui demeurent d'actualité après l'adoption du texte en décembre 1993. La Commission a observé que la Constitution, fort élaborée, forme un modèle intermédiaire entre l'énumération des fondements du régime constitutionnel et une réglementation détaillée des principales institutions constitutionnelles. Elle estime de manière générale que la Constitution du 12 décembre 1993 ne présente pas de problème de non conformité aux principes d'un Etat démocratique fondé sur le principe de la prééminence du droit et le respect des droits de l'homme. Les points parfois obscurs ou les lacunes sur lesquels portent les réserves de la Commission sont souvent le résultat d'un compromis politique. Dans ces conditions, il appartiendra aux autorités nationales et notamment à la Cour constitutionnelle fédérale d'interpréter la Constitution et de combler ses lacunes éventuelles en ménageant l'équilibre voulu entre les pouvoirs. La Commission attache une importance tout à fait particulière au rôle qu'assumera la Cour constitutionnelle dans la consolidation de l'Etat de droit dans la fédération de Russie.

On trouvera ci-dessous une synthèse de l'avis retraçant ses points principaux :

1. **Le chapitre concernant les fondements du régime constitutionnel (Articles 1 - 16)** contient des dispositions de caractère très général et abstrait, ne soulevant pas d'objections de la part de la Commission. Néanmoins, celle-ci s'est interrogée sur le libellé de l'article 10 qui, selon elle, pourrait induire en erreur lorsqu'il déclare, après avoir consacré le principe de la séparation des pouvoirs, que les "organes des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire sont indépendants". Selon la Commission, l'un des objectifs principaux de la nouvelle Constitution étant de réglementer - et ce de façon très détaillée - l'interdépendance et la coopération des pouvoirs législatif et exécutif, ceux-ci ne sont pas "indépendants" ; seul peut être qualifié d'"indépendant" le pouvoir judiciaire.

La Commission se félicite en outre de la référence au droit international faite à l'article 15 par. 4, référence réitérée à plusieurs reprises au chapitre suivant, et qui permet de définir clairement la hiérarchie des normes du système juridique russe, le droit international - tant le droit coutumier que les traités - étant appelé à l'emporter sur la législation interne au niveau législatif et au niveau inférieur. L'adoption de la nouvelle Constitution ouvre ainsi l'ordre juridique interne à l'influence directe du droit international, ce qui constitue un défi et une innovation majeurs pour le système juridique russe.

2. En ce qui concerne **le chapitre consacrée aux droits et libertés de l'homme et du citoyen**, la Commission se félicite des modifications qui y ont été apportées, tant quant au fond que quant à la forme, par rapport aux projets précédents. Des progrès considérables ont été accomplis dans la rédaction de ce texte fondamental qui suit, de l'avis de la Commission, une approche incontestablement moderne et progressiste. Les améliorations consistent entre autres en une meilleure organisation du chapitre ainsi qu'en une formulation plus précise et une meilleure structuration des dispositions. La Constitution reconnaît et garantit les droits fondamentaux et sociaux que l'on trouve d'ordinaire dans les constitutions démocratiques modernes. Aux termes de la Constitution, les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels sont considérés comme des droits de l'homme. Certains membres considèrent qu'il s'agit d'une évolution positive, alors que d'autres ont souligné les difficultés de mise en oeuvre des droits économiques, sociaux et culturels et ont soulevé la question de savoir si ces droits peuvent constituer une base suffisante pour faire valoir une prétention juridique. Selon M. Vitrouk, il y a lieu d'interpréter les dispositions garantissant les droits économiques, sociaux et

culturels comme servant de directives à l'intention du législateur.

Certaines observations et critiques déjà formulées par la Commission à propos du projet précédent gardent leur actualité.

Premièrement, l'article 55 par. 3 énumère les motifs pour lesquels des restrictions peuvent être imposées à l'applicabilité des droits et libertés en général et admet ainsi que des restrictions peuvent être imposées à tous les droits et libertés pour les motifs mentionnés dans cet article. Aux yeux de la Commission, cela paraît incompatible avec les normes internationales et européennes qui fixent clairement les droits qui peuvent être limités et les raisons pour lesquelles ils peuvent l'être. La formule adoptée conduit à une situation dans laquelle tous les motifs possibles

de limitation pourraient être indistinctement appliqués à tous les droits et libertés, ouvrant ainsi la voie à des abus de pouvoir de la part du législateur ou de l'exécutif. Selon M. Vitrouk, le danger créé par la possibilité de limitation provisoire des droits et libertés des citoyens est sensiblement atténué ou même écarté, dans la mesure où la Constitution reconnaît la primauté des principes et normes universellement reconnus du droit international et des traités internationaux.

Deuxièmement, la Commission aurait préféré voir institué un véritable système d'"habeas corpus" plutôt que la détention pendant quarante-huit heures sans décision judiciaire telle qu'elle est proposée à l'article 22.

Enfin, la Commission regrette que l'article 31 garantisse le droit de réunion aux seuls citoyens de la Fédération de Russie, les normes internationales parlant d'un droit de l'homme à cet égard. Cette limitation surprend, car au demeurant l'article 30 garantit la liberté d'association en tant que droit de l'homme.

3. De l'avis de la Commission, les principales dispositions **du chapitre consacré à la Fédération de Russie** sont conformes aux principes fondamentaux du fédéralisme.

Cependant, la Commission considère que la répartition des compétences entre le pouvoir central et les sujets de la Fédération n'a pas été suffisamment réglée par la Constitution. A cet égard, elle note que les compétences exclusives de la Fédération énumérées à l'article 71 de la Constitution sont très larges et que les problèmes d'interférence avec la liste des compétences conjointes énumérées à l'article 72 sont évidents. On peut se demander quelles pourraient être les compétences qui tomberaient sous le pouvoir résiduel des sujets de la Fédération, tant les listes de compétences fédérales sont exhaustives. La Commission estime que le tracé idéal pour le partage des compétences devrait comprendre une liste fédérale exclusive, une liste provinciale exclusive et une liste des pouvoirs concurrents, avec prépondérance stipulée.

Un autre point qui mérite une attention particulière est le très grand nombre d'entités fédérées. Toutes sont sujets de la Fédération de Russie, mais ont néanmoins des statuts constitutionnels différents. Ces différentes entités ne sont pas simplement juxtaposées territorialement mais certains sujets de la Fédération comprennent sur leur territoire d'autres sujets (voir l'article 66 par. 4 faisant référence aux relations entre des districts autonomes faisant partie d'un territoire ou d'une région). De l'avis de la Commission, il existe sur ce point un risque non négligeable de problèmes particulièrement complexes sur le plan de la distribution des compétences.

Eu égard à la composition très égalitaire du Conseil de la Fédération (deux représentants de chaque sujet de la Fédération) et aux larges compétences du Conseil (notamment en matière législative), la Commission s'inquiète des pouvoirs de blocage du Conseil de la Fédération qui semblent considérables. Elle regrette en outre que la question de la dissolution du Conseil de la Fédération ne soit pas traitée dans la Constitution.

Ces éléments laissent prévoir des développements dynamiques dans la pratique des relations entre le pouvoir fédéral et les sujets de la Fédération. Une attention particulière est requise pour que ces développements aient lieu par le biais de moyens et procédés juridiques prévus par la Constitution elle-même, permettant de perfectionner la répartition des domaines de compétence et des attributions.

4. Les chapitres 4, 5 et 6 sont respectivement consacrés au **Président de la Fédération de Russie, à l'Assemblée fédérale et au Gouvernement de la Fédération**. De l'avis de la Commission, la lutte entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif constitue le problème constitutionnel le plus important en Russie. Seule l'expérience permettra de savoir si les règles adoptées fonctionneront correctement. Sur le plan juridique strict, les dispositions adoptées ne soulèvent pas, dans leur ensemble, de problèmes majeurs. La Commission a toutefois attiré l'attention sur certaines lacunes et dispositions ambiguës qui pourraient être à l'origine de certains dysfonctionnements.

Ainsi, la Constitution n'énonce aucune prescription en ce qui concerne le vote de défiance de la Douma, si ce n'est qu'il est acquis à la majorité absolue. La Constitution n'indique donc pas quel est le nombre de députés requis pour introduire

la motion de défiance.

La Constitution ne précise pas, non plus, les questions pouvant constituer le thème d'un référendum, ni les termes dans lesquels le peuple peut être consulté, ni les effets du vote populaire. La Commission aurait souhaité voir le texte constitutionnel définir plus en détail les modalités du référendum.

La Commission note également l'absence de la technique du contreseing, indicateur utile de la manière dont les pouvoirs s'articulent entre le Président et le Gouvernement. De l'avis de la Commission la charte fondamentale devrait déterminer les actes présidentiels pour lesquels un contreseing est nécessaire et ceux pour lesquels il est permis de s'en passer.

La procédure de destitution du Président devrait, selon la Commission, être davantage réglementée par la Constitution ; par ailleurs, il y a lieu de s'interroger sur l'opportunité d'une décision judiciaire dans la procédure de destitution du Président dans la mesure où cette décision judiciaire peut être désavouée par un organe politique, en l'occurrence le Conseil de la Fédération.

Les dispositions concernant la nomination du chef du Gouvernement, la formation du Gouvernement et les circonstances dans lesquelles le Président peut dissoudre la Douma d'Etat ont été réglementées d'une manière rigide. Ni le Président, ni le pouvoir législatif ne disposent de la moindre marge de manoeuvre après épuisement de la procédure établie par la Constitution, la Douma s'exposant à être dissoute si elle rejette les candidatures présentées par le Président. La Commission estime que dans ces conditions, la Constitution ne permet pas de régler efficacement les problèmes qui pourraient surgir en cas de désaccord permanent entre le Président et la Douma ; il existe en effet un risque de voir l'équilibre des pouvoirs se rompre en faveur d'un présidentielisme illimité, confirmé par le fait que le Président est libre d'accepter ou de rejeter la démission du Gouvernement sans avoir à consulter à ce sujet le Parlement. La Commission a cependant pris acte du fait, souligné par M. Vitrouk, que le projet d'une loi constitutionnelle fédérale réglementant la procédure de fonctionnement du Gouvernement de la Fédération, ainsi que d'autres projets de lois ayant trait aux rapports entre le Président, le Parlement et le Gouvernement, apporteront des garanties juridiques supplémentaires à l'équilibre des pouvoirs.

5. S'agissant du **chapitre consacré à l'organisation de la justice**, la Commission se félicite que plusieurs observations de ses membres, relatives notamment à la nécessité d'indiquer les organes habilités à saisir la Cour constitutionnelle, à la force juridique des décisions de la Cour constitutionnelle et à l'interdiction des juridictions d'exception, aient été suivies dans le projet définitif de la Constitution tel qu'il a été présenté à référendum le 12 décembre 1993.

Cependant, la Commission estime que la fonction "de surveillance" que la Cour Suprême et la Cour Supérieure d'arbitrage exercent à l'égard de l'activité des tribunaux inférieurs est contraire à la pratique quasi-universelle selon laquelle les tribunaux d'instance supérieure ne procèdent à un contrôle des décisions des tribunaux inférieurs que lorsqu'ils sont saisis de recours dirigés contre lesdites décisions. La Commission estime en outre que la procédure de nomination des juges des cours fédérales prévue à l'article 128 de la Constitution pourrait entraîner une politisation à outrance des membres de ces juridictions et saper ainsi le principe de la séparation des pouvoirs.

La Commission a noté que la Constitution ne définit pas les fonctions de la Prokuratura et du commissaire pour les droits de l'homme. Elle prend acte du fait que ces questions seront considérées dans le cadre de lois fédérales ultérieures.

La Commission a été unanime pour insister sur l'importance d'un pouvoir judiciaire fort et indépendant capable d'équilibrer la répartition des pouvoirs aux niveaux de l'instauration du système fédéral et du système semi-présidentiel. C'est dans cette optique qu'elle attache une importance très particulière à l'institution d'une Cour constitutionnelle chargée d'interpréter la Charte fondamentale. L'exercice effectif des fonctions de la Cour constitutionnelle devra constituer l'élément consolidant l'état de droit dans la Fédération.

6. La Commission a noté que la Constitution ne traite pas en détail de **l'auto-administration locale**. Cela peut créer le danger que les pouvoirs législatifs de toutes les entités concourent à réduire indûment l'autonomie de l'auto-administration locale. M. Vitrouk a indiqué à ce sujet, que cette question a fait l'objet de vives discussions, et que la régulation juridique de l'auto-administration locale sera concrétisée et développée par la suite, dans la législation courante.

7. Enfin, en ce qui concerne **les amendements et la révision de la Constitution**, la Commission note l'absence de droit des citoyens de soumettre des propositions d'amendement ou de révision de la Constitution ainsi que l'absence de définition de la procédure par laquelle le recours à une votation populaire peut être décidé (article 134).

2. La loi constitutionnelle sur la cour constitutionnelle fédérale de Russie

Sur invitation des autorités russes, la Commission a désigné au cours de la 18e réunion plénière MM. Helgesen, Steinberger et Zlinszky comme rapporteurs du projet de loi concernant la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie.

Le texte définitif de la loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle fédérale a été adopté à la quasi unanimité par les deux chambres du Parlement et est entré en vigueur le 23 juillet 1994.

Les rapporteurs ont été unanimes pour accueillir favorablement l'existence d'une telle Cour constitutionnelle, estimant qu'il est préférable que les questions constitutionnelles soient dévolues à une institution spécifique et permanente plutôt qu'aux juridictions ordinaires, tout particulièrement lorsque ces dernières pour des raisons historiques et politiques ne sont pas habituées à traiter des questions constitutionnelles. Globalement, les rapporteurs ont estimé également que le texte est très élaboré, même si l'on peut défendre le point de vue que les questions du règlement de la Cour, qui sont des questions moins importantes pour le public, auraient pu être traitées dans un texte séparé sans valeur constitutionnelle. A la lecture de la version finale, la Commission se félicite de remarquer que plusieurs propositions de ses rapporteurs ont été incorporées dans le texte final.

On retrouvera ci-dessous une synthèse de l'avis retraçant les points principaux.

1. **Les dispositions du titre premier sur l'organisation de la Cour constitutionnelle de la fédération de Russie** ont fait l'objet d'une analyse méticuleuse de la part des experts de la Commission, ces derniers veillant à ce que les dispositions de ces chapitres ne soient pas contraires à la Constitution.

Deux dispositions générales ont fait l'objet de nombreux commentaires, les experts relevant certaines ambiguïtés dans la version présentée:

En premier lieu, en ce qui concerne les "objectifs et buts" de la Cour constitutionnelle et de son contrôle juridictionnel, les rapporteurs relèvent qu'une telle déclaration normative n'est pas prévue par la Constitution, et que l'on peut considérer cette énumération comme une interprétation restrictive des compétences de la Cour telles qu'elles ont été fixées à l'article 125 de la Constitution.

De plus, à l'alinéa 6 du paragraphe 1 du même article, où il est question de l'initiative législative de la Cour constitutionnelle sur des questions relevant de sa compétence, les rapporteurs tiennent à souligner que cette disposition devrait être interprétée très restrictivement, l'exercice d'une telle compétence pouvant être préjudiciable au principe fondamental de la séparation des pouvoirs et au prestige de la juridiction constitutionnelle.

En outre, l'article 4 de la loi, fixant les limites des compétences de la Cour fait l'objet de nombreux commentaires. Les rapporteurs sont dubitatifs quant à la nécessité de préciser que la Cour examinera les questions juridiques "sans considération politique", cette disposition pouvant ouvrir la voie, selon eux, à de nombreux débats.

Le paragraphe 3 pose des difficultés d'interprétation, dans la mesure où il interdit à la Cour l'établissement des faits "dans tous les cas où cela relève de la compétence d'autres tribunaux ou institutions". Les rapporteurs de la Commission se demandent si le pouvoir que l'article 125 de la Constitution accorde à la Cour constitutionnelle de procéder à un examen des faits des affaires qui relèvent de sa compétence ne s'en trouve pas affecté. En effet, les fonctions de la Cour seraient considérablement réduites, si elle devait être liée par l'établissement des faits d'une autre juridiction ou institution. De l'avis des experts, les limites du pouvoir de la Cour constitutionnelle d'établir les faits devraient être fixées par la Cour constitutionnelle, elle-même, dans sa jurisprudence.

En ce qui concerne les dispositions relatives au **statut du juge de la Cour constitutionnelle**, la Commission se félicite du fait que la version finale du projet - devenu loi - ait tenu compte de plusieurs remarques des rapporteurs relatives à la suspension des attributions du juge (article 17). Certaines motifs de suspension peu précis justifiant la suspension de l'exercice des fonctions d'un juge (par exemple, l'incapacité de remplir ses fonctions "depuis longtemps") et parfois excessivement rigides (par exemple, l'absence à "plus de trois sessions sans motif valable") ont disparu dans le projet final. Les rapporteurs avaient également critiqué la disposition selon laquelle seules les infractions "graves" à la procédure de nomination seraient de nature à constituer un motif de cessation de l'activité du juge irrégulièrement nommé ; ils ont notamment estimé que la notion de "gravité" serait difficile à appréhender. Le texte adopté ne se réfère plus qu'à une "infraction des modalités de nomination".

Les rapporteurs considèrent donc que tant l'indépendance institutionnelle de la Cour que l'indépendance des juges sont garanties. Néanmoins, certains points mériteraient d'être clarifiés.

En particulier, selon l'article 9 de la loi établissant la procédure de nomination des juges constitutionnels, les candidats présentés par le Président de Russie sont élus par le Conseil de Fédération en session plénière à la majorité des voix et au scrutin secret. Les rapporteurs considèrent ce choix de procédure publique de nomination discutable, car, tout en admettant que la transparence peut jouer en faveur de l'institution, ils craignent les effets pervers qu'elle peut induire.

En ce qui concerne la liste des occupations et actions incompatibles avec les fonctions de juge constitutionnel (Article 11 de la loi), les rapporteurs se demandent s'il est souhaitable, tout en considérant les possibilités de récusation prévues par le projet de loi, qu'un juge de la Cour constitutionnelle soit autorisé à assurer "la représentation légale devant un tribunal, un tribunal arbitral ou d'autres organes".

Quant à l'interdiction d'appartenance politique, les experts estiment que la loi aurait dû préciser que cette interdiction ne se rapporte pas à la période précédant la nomination.

En ce qui concerne la structure et organisation du fonctionnement de la cour constitutionnelle les commentaires des rapporteurs de la Commission ont porté essentiellement sur le mode de répartition des affaires entre les chambres. En effet, les Rapporteurs ont relevé que la méthode d'attribution des affaires aux chambres et la révision annuelle de la composition de celles-ci pourraient être source de difficultés. Ils ont prôné la composition des chambres par tirage au sort et suggéré également d'établir par avance les catégories des affaires qui doivent être traitées par chaque chambre respectivement ; ceci permettrait d'éviter toute sorte de manipulation au sein de la Cour elle-même et de voir une affaire spécifique traitée par une chambre spécifique.

Ces propositions des rapporteurs ont été suivies. Notamment, le texte adopté énumère à l'article 22 les questions de la compétence des chambres.

Les rapporteurs regrettent que la loi n'ait pas prévu la possibilité par une chambre de renvoyer à la Cour plénière certaines questions d'interprétation de la Constitution lorsqu'il existe un risque de jurisprudence contradictoire des chambres de la même Cour.

2. Les dispositions relatives à **la procédure devant la juridiction constitutionnelle** ont fait l'objet d'un certain nombre de remarques de la part des rapporteurs, notamment eu égard aux difficultés que pourrait créer leur application. En particulier, certains rapporteurs ont estimé que la procédure d'examen préliminaire du recours par le Greffe de la Cour qui est habilitée à décider du rejet d'une affaire qui ne relève "manifestement pas de la compétence de la Cour" pourrait être remplacée par une procédure d'examen rapide par une Chambre.

La procédure relative à **l'examen de la constitutionnalité des lois sur demande des tribunaux (chapitre XIII)** a fait l'objet de critiques. Les rapporteurs ont en effet estimé que la disposition du projet de loi selon laquelle un renvoi à la Cour constitutionnelle était possible "dès qu'une ambiguïté (apparaîtrait) au cours de la procédure" était trop vague et ouvrait la voie à un nombre considérable de saisines de la Cour ; les rapporteurs ont suggéré de prévoir que les tribunaux ne puissent s'adresser à la Cour que lorsqu'ils sont convaincus de l'inconstitutionnalité d'une norme.

Cette suggestion a été reprise dans le texte final du projet -devenu loi - qui dispose que les tribunaux doivent recourir à la Cour constitutionnelle lorsqu'ils ont "conclu" à la non conformité d'une loi à la Constitution.

S'agissant de la procédure de **l'interprétation de la Constitution in abstracto** telle qu'elle est prévue au **chapitre XV**, les

rapporteurs rappellent que cette compétence de la Cour est peu habituelle dans d'autres ordres constitutionnels et qu'elle appelle de nombreux éclaircissements. D'un point de vue procédural, les rapporteurs soulignent un certain nombre d'ambiguïtés : en effet, la loi ne permet de définir clairement ni quelles sont les parties à une telle procédure, ni quelles sont les personnes qui peuvent comparaître et être entendues par la Cour. Afin que la Cour ne soit pas submergée de demandes ou ne soit consultée uniquement à des fins politiques, il est recommandé de fixer des conditions strictes d'une telle demande.

3. Certains aspects de la situation constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine

A. La Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine

Le texte de la Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine contient, de façon générale, les éléments principaux d'une Constitution fédérale, fondée sur les principes de la démocratie et de l'état de droit. Il comprend des dispositions instrumentales qui définissent les différentes autorités, leurs pouvoirs et relations entre elles. La Constitution ne se borne pas à traiter des autorités fédérales, mais contient également des chapitres sur les autorités cantonales et municipales. Elle contient ensuite des dispositions sur la répartition des compétences entre la Fédération et les cantons, qui distinguent les domaines dans lesquels la Fédération possède une compétence.

La Constitution comprend en outre un chapitre consacré aux droits de l'homme. La Commission tient à cet égard à souligner deux éléments particulièrement positifs: la référence aux droits et libertés garantis par les instruments internationaux et les règles relatives à l'ombudsman.

La Commission estime cependant nécessaire de formuler certaines remarques sur un certain nombre de points.

1. Le nombre et le nom des entités fédérées qui composent la fédération devrait figurer dans la Constitution fédérale. C'est là une des caractéristiques des Etats fédéraux (voir par exemple la Constitution fédérale suisse, le préambule de la Loi fondamentale de la République Fédérale d'Allemagne).

La mention des Etats fédérés dans le texte même de la Constitution permet de les distinguer des simples provinces ou régions d'un Etat unitaire et témoigne de leur importance dans la structure étatique.

2. L'application des normes internationales en matière de **droits de l'homme** (prévue par l'article II.A.1) est sans doute une disposition particulièrement heureuse, qui démontre l'attachement de la Bosnie-Herzégovine à une protection effective des Droits de l'Homme. Or, sa mise en oeuvre pourrait poser sur le plan technique un certain nombre de problèmes.

De tels problèmes pourraient surgir notamment lorsque les textes des instruments internationaux garantissant des droits et libertés fondamentaux ne concordent pas avec le catalogue de ces mêmes droits garantis par la Constitution. Une solution à ce problème pourrait être d'établir un principe selon lequel la disposition la plus favorable aux droits de l'individu serait applicable en cas de conflit. En l'absence d'une telle norme dans le texte de la Constitution il appartiendra, probablement, à la Cour constitutionnelle ou à la Cour des Droits de l'Homme de poser dans sa jurisprudence le principe susmentionné.

La liste des droits figurant à l'article II 2 peut également soulever des problèmes. Bien qu'il s'agisse d'une liste indicative des droits garantis (comme l'indiquent les mots "en particulier"), cette liste pourrait néanmoins donner l'impression que le législateur constitutionnel a voulu accorder aux droits y figurant expressément une valeur supérieure à celle des droits garantis par les instruments internationaux. Il appartiendra aux juridictions suprêmes de la Fédération de clarifier ce point.

3. La **protection des minorités** ne fait l'objet que d'une simple mention. Or, compte tenu du caractère particulièrement délicat de la question en Bosnie-Herzégovine, il aurait été préférable de ne pas faire l'économie de dispositions détaillées sur ce point.
4. L'existence de règles précises sur l'**ombudsman** est saluée mais il aurait été souhaitable que la Constitution prévoie expressément que l'ombudsman puisse faire des recommandations à l'administration. Le texte actuel laisse une grande marge de pratiques différentes tant à l'ombudsman qu'aux autorités administratives. Par

ailleurs, l'intervention de l'ombudsman au cours d'un procès devrait être particulièrement prudente sinon exceptionnelle. En effet, son rôle devrait être d'intervenir avant que la justice ne soit saisie. Une intervention au cours d'un procès ne devrait avoir d'autre objectif que celui du règlement amiable du litige. Toute autre intervention serait de nature à porter atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, de l'indépendance de la justice ou de l'égalité des armes.

5. La Commission se félicite des articles 3, 4 et 5. Elle estime en particulier que la garantie constitutionnelle du droit des **réfugiés** de rentrer à leur domicile revêt une importance capitale dans le contexte politique actuel en Bosnie-Herzégovine.
6. La problématique de la **répartition des compétences entre la Fédération et les cantons** suscite également certaines interrogations. En effet, la responsabilité résiduelle appartient aux cantons (article III.4) ; cela implique (article III-3 *a contrario*) que la Fédération n'a pas de compétence générale en droit pénal et qu'elle ne peut légiférer dans des matières telles que le droit civil, le droit du travail et de la sécurité sociale ou le droit de l'environnement par exemple. Une telle situation peut paraître peu satisfaisante.

Il aurait été utile d'introduire une clause disposant que dans les domaines où la Fédération et les cantons ont tous les deux une compétence, les cantons ne pourront pas exercer leurs compétences législatives si la Fédération a légiféré de manière exhaustive; il aurait été également utile de prévoir expressément que la Fédération pourrait adopter des lois-cadre laissant aux cantons la compétence de régler les points de détail.

En outre la répartition des compétences en matière fiscale devrait être précisée.

De plus la possibilité pour les cantons de déléguer leurs compétences à la Fédération (article v.2 al. 1) pourrait poser des problèmes. En effet il aurait été préférable de limiter cette possibilité pour empêcher que des cantons soient entièrement dépouillés de leurs compétences.

7. En ce qui concerne les différents **organes de l'Etat central** et leurs pouvoirs, on peut, parmi les points prêtant à discussion, relever les points suivants :
 - La Constitution laisse ouverte la question de savoir si l'élection du corps législatif à la proportionnelle se fera sur l'ensemble du territoire, ou si le territoire sera subdivisé en circonscriptions électorales et, dans ce dernier cas, si les circonscriptions correspondront aux territoires des cantons; ces questions pourront certes être réglées ultérieurement par une loi électorale.
 - L'absence d'un choix clair entre bicamérisme parfait et bicamérisme imparfait peut conduire à certaines incohérences.
 - Aucune disposition ne prévoit expressément le contrôle de l'administration par le Parlement ni un droit d'initiative législative de l'exécutif.
 - L'article IV.B.16 prévoyant que le Président peut dissoudre les deux Chambres du corps législatif lorsqu'il décide que celles-ci ne sont pas en mesure d'adopter une loi nécessaire suscite quelques doutes ; une application imprudente de cette disposition peut facilement aboutir à des abus et porter gravement atteinte au principe de la séparation des pouvoirs.
 - Les pouvoirs de la Cour constitutionnelle d'intervenir pour mettre fin à des désaccords politiques entre les deux Chambres ou de décider de l'intérêt vital de l'un ou de l'autre des peuples de la Fédération (article IV.A.18 et IV.B.6) soulève des questions. La Cour constitutionnelle devrait, dans la mesure du possible se tenir à l'écart des conflits politiques. Son implication risquerait de la discréditer et de réduire sensiblement son efficacité dans son rôle de garant de la Constitution et de l'Etat de droit.
 - La Commission estime que certaines des conditions imposées en matière de nomination du personnel militaire et diplomatique et de tous les magistrats (nominations sujettes à une approbation par les deux Chambres) seront souvent difficiles à réunir et donc à l'origine d'un certain dysfonctionnement ; sera également difficile à respecter dans tous les cas la règle selon laquelle un nombre égal de juges bosniaques et croates devront siéger à chaque juridiction (voir notamment la Cour constitutionnelle qui est composée de neuf magistrats).

8. La Commission attache de l'importance à la possibilité ouverte aux cantons de créer des **conseils de cantons** pour coordonner leurs activités. De l'avis de la Commission, cette institution permettrait de traiter des questions dont l'intérêt dépasse le niveau cantonal, sans avoir recours à l'action de la Fédération. La Commission regrette, en revanche, que la Constitution empêche la création de tels conseils de cantons entre des cantons ayant des majorités ethniques différentes (article V.3).

9. En outre, en ce qui concerne le pouvoir de nomination des hauts magistrats, impliquer leur pairs dans le processus de nomination aurait été une solution plus compatible avec le principe de l'**indépendance judiciaire**.

La Commission estime que la Cour Suprême ne devrait pas avoir le pouvoir de révoquer les juges cantonaux ni la haute cour cantonale les juges municipaux (article V.11 al. 3 et VI.7 al. 4).

10. La Commission note enfin que la nouvelle Constitution n'a pas été adoptée par une Assemblée constituante spécialement élue, mais par une Assemblée législative composée des Députés dont le mandat était encore en vigueur. En outre, elle observe que le processus référendaire n'a pas été suivi tant lors de l'approbation de la nouvelle Constitution fédérale que lors des amendements à apporter à cette Constitution. Ceci peut toutefois être expliqué dans les conditions politiques extrêmes dans lesquelles se trouve la Bosnie-Herzégovine.

B. Compatibilité entre les Accords de Washington du 18 mars 1994 et la Constitution de la République de Croatie du 22 décembre 1990

L' "Accord préliminaire relatif à l'établissement d'une Confédération entre la Fédération de Bosnie-Herzégovine et la République de Croatie" (ci-après "l'Accord") a été signé le 18 mars 1994 par le Président de la République de Croatie, M. Franjo Tudjman, et le Président de la République de Bosnie-Herzégovine, M. Alija Izetbegovic. Il établit une confédération pour la coopération dans les affaires économiques et de défense entre la République de Croatie et la Fédération de Bosnie-Herzégovine. En annexe à l'Accord figurent deux autres accords garantissant à la Fédération un accès illimité à l'Adriatique par le port croate de Plo_e et à la Croatie un droit de transit illimité à travers la commune de Neum.

La Commission est d'avis que la création de la confédération est en principe compatible avec la Constitution croate.

La Constitution croate prévoit expressément la possibilité d'association de la République de Croatie à des alliances avec d'autres Etats (cf. les articles 2 et 132 ss de la Constitution). Le terme "alliance", utilisé dans un sens large, peut couvrir aussi la future Confédération avec la Fédération de Bosnie-Herzégovine. Cette Confédération n'a pas le pouvoir d'adopter des normes ayant un effet direct dans l'ordre juridique interne des parties. Les règles internes que l'établissement progressif d'un marché commun et d'une union monétaire pourraient impliquer (cf. l'article 4 de l'Accord) seront adoptées séparément par chacun des Etats parties. Dans sa forme actuelle, la future Confédération ne s'est pas encore vu accorder des "pouvoirs dérivés de la Constitution" au sens de l'article 133 al.2 de la Constitution croate.

La coopération et les politiques communes prévues dans les domaines économique, culturel, juridique et des migrations n'impliquent pas de transfert de souveraineté contraire à l'article 2 al.1 de la Constitution. La limitation de l'exercice des pouvoirs constitutionnels inhérente à l'établissement de la Confédération n'est pas inhabituelle dans la pratique actuelle de la coopération internationale. Les dispositions contenues aux articles 132 et s. de la Constitution sont une base suffisante pour la coopération envisagée et la conclusion d'accords en matière de défense tels que prévus à l'article 5 de l'Accord.

Dès lors que l'identité internationale et la personnalité juridique des deux parties ne sera pas touchée par la création de la Confédération (article 2 de l'accord), la structure unitaire de l'Etat croate (cf. l'article 1 al.1 de la Constitution) n'est pas mise en cause.

Toutefois, il y a lieu de noter que l'Accord de Confédération vise la création d'un mécanisme de décision commune dans certains domaines d'activités, mécanisme appelé à fonctionner sur une base permanente. En effet les Parties à l'Accord s'engagent à accorder à ce processus de décision une certaine priorité par rapport non seulement à leurs autres engagements internationaux avec des Etats tiers mais aussi par rapport au processus de décision interne de chaque Partie. Une telle situation limite en fait de manière indirecte mais certaine les pouvoirs de chaque Partie, alors même qu'il n'y a pas de transfert de compétence directe aux organes de la Confédération. Pareille limitation résultant des relations privilégiées qu'entretiennent les deux Parties devrait en principe trouver sa justification et une base juridique dans la Constitution des deux Etats.

Sur un plan plus technique, la seule disposition constitutionnelle qui, de l'avis de la Commission, n'est pas en harmonie avec les Accords de Washington est l'article 2 al.5, suivant lequel la "République de Croatie peut conclure des alliances avec d'autres Etats, tout en gardant ... le droit de s'en retirer librement". D'après l'article 7 de l'Accord celui-ci "restera en vigueur tant que les Parties n'en auront pas décidé autrement d'un commun accord" ; de même, les accords sur l'accès à la mer Adriatique et le transit à travers Neum "resteront en vigueur pour une période de 99 ans, sauf si les Parties en décident autrement d'un commun accord" (articles 7 du premier accord et 5 du deuxième). Ces dispositions excluent le droit de la Croatie de se retirer unilatéralement de ces accords.

La Commission estime que l'article 2 al. 5 de la Constitution devrait être amendé afin de permettre à la République de Croatie de conclure des alliances qui ne puissent pas être dénoncées unilatéralement.

En conclusion la Commission a estimé que la Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine contient les normes essentielles d'une constitution fédérale. Une prudence particulière dans la pratique que suivront les autorités fédérales et cantonales sera nécessaire pour que cette Constitution puisse être mise en oeuvre sans problème.

La Commission a estimé en outre que, mis à part l'article 2 al. 5 de la Constitution croate, aucune disposition de cette Constitution n'est incompatible avec les Accords de Washington.

La Commission a enfin considéré souhaitable qu'une base constitutionnelle explicite soit donnée à la Confédération projetée. Avec l'établissement d'une Confédération, les deux Etats concernés entrent sur une base permanente dans une relation spéciale et privilégiée qui devrait trouver une expression dans leur Constitution respective.

4. Commentaires sur le projet de Constitution albanaise soumis à votation populaire le 6 novembre 1994

Le groupe de travail de la Commission a estimé que le projet de Constitution albanaise, qui constituait un effort sérieux d'adoption d'une Constitution conforme aux critères européens en matière de démocratie, de droits de l'homme et de garantie de l'Etat de droit, appelait un certain nombre de commentaires dont on trouvera ci-dessous un résumé :

I. Principes fondamentaux

Le Commission attache une grande importance à cette partie du projet de Constitution, qui contient les principes sur lesquels est fondée la vie politique de l'Etat; ces principes constituent en outre la base de l'interprétation de la Constitution dans son ensemble.

Observations générales

1. Le chapitre I (notamment les articles 6 et 7) comprend des restrictions et des conditions dans l'exercice de certains droits fondamentaux dont la garantie n'apparaît que plus loin, au chapitre II. Il est d'usage de formuler de telles restrictions et limitations, pour autant qu'elles apparaissent indispensables, dans des textes législatifs, de façon à ce que leur conformité aux dispositions constitutionnelles garantissant des libertés fondamentales puisse être contrôlée, si besoin, au cas par cas. La mise en oeuvre des limitations et restrictions des libertés fondamentales figurant aux articles 6 et 7 pourrait, en l'état du projet, échapper au contrôle de compatibilité avec les dispositions sur les droits de l'homme.

Observations sur certaines dispositions particulières

2. Partis politiques

L'article 6 al. 2 interdit les partis politiques qui mettent en danger l'existence de la République albanaise ou ses institutions démocratiques. Interprétée strictement, cette interdiction ne poserait pas de problème en soi - on trouve d'ailleurs une disposition analogue dans la Convention européenne des Droits de l'Homme (article 17) -; elle présente toutefois un risque d'interprétation abusive. Il doit donc être clair qu'un parti qui veut modifier les institutions existantes, même profondément, pour les remplacer par d'autres institutions démocratiques, ne peut être interdit. Il serait préférable de prévoir que les partis doivent agir de manière conforme à la Constitution.

L'article 6 al. 3, qui exclut les partis politiques à base religieuse ou ethnique, peut se comprendre comme visant à la protection contre le fondamentalisme. La disposition, telle qu'elle est rédigée, permettrait néanmoins des abus. Les problèmes pouvant découler des activités politiques de certaines entités religieuses ou ethniques devraient trouver une solution au cas par cas et non pas par une interdiction complète de toute activité (cf. observation générale 1. ci-dessus).

La Commission estime à cet égard particulièrement heureuse la disposition attribuant à la Cour Suprême une compétence en matière d'interdiction des partis politiques (article 115 al. 4).

3. Organisation et activités des communautés religieuses

En ce qui concerne l'article 7 du projet, la Commission tient l'interdiction de l'usage de la religion à des fins politiques (article 7 al. 3) pour une entrave excessive à la liberté de religion. Il y a lieu d'attirer l'attention sur le fait que de nombreuses questions d'ordre éthique, sur lesquelles les collectivités religieuses peuvent - ou même doivent - s'exprimer de façon claire et précise, peuvent avoir une grande incidence politique.

On peut en outre se demander quelle est la portée de l'interdiction des activités religieuses mettant en péril la République d'Albanie ou ses institutions (article 7 al. 3) : l'article 36, permettant de restreindre la liberté de religion lorsque cela est nécessaire à la sécurité publique, au maintien de l'ordre public, à la protection de la morale ou de la santé ou des droits d'autrui (disposition directement inspirée de la Convention européenne des droits de l'homme) apparaît suffisant.

Limiter la direction des "grandes" communautés religieuses aux citoyens albanais, nés en Albanie et résidant en Albanie depuis au moins vingt ans (article 7 al. 4), apparaît difficilement conciliable avec les standards actuels en matière de liberté d'association, comme d'ailleurs avec le principe de séparation de la religion et de l'Etat, affirmé à l'article 7 al. 1,

ainsi qu'avec le principe de l'égalité devant la loi.

4. **Rapports entre le droit international et le droit interne**

L'article 10, relatif aux rapports entre le droit international et le droit interne, mériterait d'être précisé. Il n'établit en effet pas le rang du droit international dans l'ordre juridique albanais. Au contraire, il semble n'engendrer qu'une obligation générale de respecter le droit international. L'article 72 al. 9, et spécialement sa lettre c), relative aux traités internationaux dans le domaine des droits et libertés fondamentaux de l'homme, prévoyant que certains traités internationaux sont ratifiés moyennant l'adoption d'une loi, ne semble pas clarifier de manière décisive la place des normes de droit international garantissant des droits fondamentaux dans la **hiérarchie des normes** du droit albanais. discrimination. Une application "uniforme" n'est pas toujours nécessaire ni même souhaitable.

II. **Droits et libertés fondamentaux**

Observations générales

1. La Commission relève avec satisfaction que les auteurs du projet de Constitution ont entendu limiter autant que possible les restrictions des droits fondamentaux.

2. La question du contrôle de constitutionnalité des lois par les juges ordinaires n'est pas traitée de façon très claire. L'article 57 pose le principe du recours à la justice en cas de violation des droits de l'homme, ce qui permet de conclure que le projet permet aux tribunaux ordinaires de contrôler des actes étatiques au regard des dispositions constitutionnelles relatives aux droits et libertés fondamentaux. Ce système de contrôle diffus - notamment, pour autant qu'il permet aux tribunaux ordinaires de ne pas appliquer une disposition législative, lorsqu'ils l'estiment contraire à la Constitution - semble satisfaisant. Cependant, l'article 103, 2e phrase, attribuant à la Cour suprême une compétence obligatoire en la matière, alourdit la procédure, et introduit un élément de contrôle concentré, qui semble contradictoire avec le principe du contrôle diffus.

3. Par ailleurs, il serait souhaitable d'employer, en matière de restrictions des droits fondamentaux, la formule "nécessaire dans une société démocratique".

Observations sur certaines dispositions particulières

4. **Droit à la vie (article 19)**

L'article 19 al. 2, relatif à la peine de mort, devrait préciser que celle-ci ne peut être appliquée qu'en vertu d'un jugement définitif rendu par un tribunal compétent. (cf. l'article 6 par. 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques). L'article 19 al. 3 doit être considéré comme introduisant une discrimination fondée sur le sexe. Il y a en outre lieu de souligner que le Protocole No 6 à la Convention européenne des droits de l'homme interdit la peine de mort en temps de paix.

5. **Liberté d'expression (article 20)**

L'article 20 al. 2 pourrait être interprété comme autorisant la censure préalable. Il serait préférable d'exclure celle-ci et de reprendre la teneur de l'article 10 par. 2 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, qui n'autorise que les restrictions prévues par la loi et nécessaires dans une société démocratique. Il serait d'ailleurs souhaitable de reformuler l'article 20 dans son ensemble conformément à l'article 10 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

6. **Garantie de la liberté physique (article 23)**

L'article 23, relatif à la liberté personnelle, ne prévoit pas les motifs permettant de priver un individu de sa liberté; il contient une seule garantie substantielle à son al. 2, stipulant qu'une privation de liberté ne peut avoir lieu que lorsqu'il y a des éléments suffisants la justifiant. En l'absence d'une liste exhaustive des cas dans lesquels la Constitution autorise les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire à prévoir, ordonner ou exécuter une mesure de privation de liberté, il existe un risque d'arbitraire non négligeable (éventuellement aggravé par une utilisation peu cohérente des termes "détention", "arrestation", "pré-emprisonnement"). De plus, la disposition de l'article 37 al. 2 selon laquelle les personnes arrêtées, même sans être condamnées, sont privées du droit d'être élues, ne fait qu'accentuer ce risque d'abus (voir aussi infra point 7.). Il serait souhaitable que la Constitution contienne une disposition comparable à l'article 5 de la Convention

européenne des Droits de l'Homme, qui prévoit de manière exhaustive les cas de restrictions de la liberté physique, y compris ceux où une telle privation est sans rapport avec une procédure pénale (p.ex. cas de maladie mentale ou contagieuse). L'article 23 al. 6 pourrait être mieux rédigé, en s'inspirant, par exemple, de l'article 5 al. 4 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme. Il est difficile de prévoir dans la loi, comme le suggère l'article 23 al. 7, la durée maximale de la détention préventive.

7. **Présomption d'innocence**

L'inéligibilité des personnes en détention préventive (article 37 al. 2) n'apparaît pas compatible avec le principe de la présomption d'innocence.

8. **Protection des minorités**

L'article 44 alinéa 1 sur la protection des minorités est une disposition dont la Commission se félicite. Toutefois, il y a lieu de la concevoir comme un disposition générale dont la mise en oeuvre nécessitera des mesures législatives concrètes.

9. **Garanties de procédure**

L'article 56 manque de précision. Il conviendrait d'adopter une disposition analogue à l'article 6 par. 1 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

III. **Organes de l'Etat**

Pouvoirs du Président de la République

1. Le projet donne au Président de la République, qui est élu par le Parlement (article 79), bien davantage de pouvoirs que ceux conférés généralement au Chef de l'Etat dans un régime parlementaire. Ses pouvoirs apparaissent plus proches de ceux du Président de la République française.

En particulier, selon l'article 84, le Président fixe les dates des élections nationales et locales sans qu'une proposition du Gouvernement soit nécessaire, et propose au Parlement la soumission d'une question au référendum. Il dirige les réunions du Gouvernement et en détermine l'ordre du jour; il peut entretenir des relations directes avec les directeurs des organismes d'Etat sans passer par le ministre compétent. Par ailleurs, il doit donner son accord à la prolongation extraordinaire de la législature (article 61 al. 2).

Incompatibilités

2. L'absence d'incompatibilité entre les fonctions de membre du Parlement et du Gouvernement (articles 64 et 90 al. 2) ne présente pas un caractère exceptionnel. Le système proposé accorde cependant un grand poids aux membres du Gouvernement dans les travaux parlementaires : voir l'article 71, selon lequel les membres du Gouvernement ont le droit de prendre part à toutes les réunions du Parlement et de ses commissions. Quoique peu habituels, les privilèges accordés aux députés membres du Gouvernement peuvent présenter l'avantage de faciliter des liens étroits entre les activités parlementaire et gouvernementale.

3. De façon générale, la question des incompatibilités pourrait être revue, de façon à dégager davantage de cohérence. Cela vaut d'ailleurs non seulement pour le Parlement et le Gouvernement, mais aussi pour le pouvoir judiciaire.

Le Parlement

4. Les règles sur le quorum (article 68 al. 2 et 69) rendent difficile l'adoption d'une loi : en effet, l'exigence d'un vote favorable de la majorité des membres présents, représentant au moins un tiers du nombre total des députés, permet à l'opposition, par sa simple abstention, de provoquer le rejet du texte. La majorité des membres présents et votant ne serait-elle pas suffisante ?

Recours au référendum

5. Le recours au référendum ne semble pas être réglementé de façon très précise.

Selon l'article 72 al. 3, il appartient au Parlement de décider de l'organisation de référendums. Il semble qu'il s'agit d'un référendum extraordinaire, décidé par le Parlement, et non d'un référendum populaire à la demande d'une fraction du corps électoral (cf. les article 84 alinéa 3 et 84 alinéa 4). Dans ce cas, la Constitution devrait établir quelles sont les lois ou les questions que le Parlement peut soumettre au référendum et quelles sont les conséquences juridiques d'une votation populaire.

Sur un plan plus technique, il serait préférable de remplacer, à l'article 72 alinéa 3 2e phrase le terme "abolition" ("repeal") par "approbation ou abolition" ("approval or repeal"). Il n'est pas satisfaisant de laisser au Parlement le soin de déterminer à lui seul les possibilités de recours au référendum. Il est nécessaire de séparer clairement les pouvoirs du Parlement et ceux du peuple. Le rôle du Président dans la convocation d'un référendum devrait en outre être clarifié.

Sur le pouvoir d'initiative en matière de révision constitutionnelle par référendum, voir le chapitre VI *infra*.

Procédure de nomination du Premier Ministre

6. La procédure de nomination du Premier Ministre (article 87) est très compliquée. Le premier ministre doit en priorité être "nommé" par le parti qui a obtenu le plus grand nombre de voix; à défaut, le Président doit nommer Premier Ministre le candidat du deuxième parti par son nombre de sièges; en troisième lieu, le troisième parti par son nombre de sièges "nomme" le Premier Ministre; si l'approbation parlementaire est encore impossible, le Parlement est dissous. Ne devrait-on pas dire clairement que c'est toujours le Président qui nomme le Premier Ministre, parmi les candidats présentés par les partis ? Quid, en outre, si le parti qui obtient le plus de voix n'est pas celui qui recueille le plus de sièges ? Enfin, le vote de confiance du Parlement en deux temps, d'abord envers le Premier Ministre (article 87 al. 3), puis envers le Gouvernement (article 89), est assez insolite.

"Treaty-making power"

7. Des précisions supplémentaires seraient également souhaitables en ce qui concerne les pouvoirs respectifs du Parlement, du Président et du Gouvernement dans le domaine des traités internationaux. Il convient en particulier de savoir quand les traités sont ratifiés par le Président (article 84 al. 10) et quand ils sont ratifiés par le Gouvernement (article 91 al. 7). Relevons encore qu'il n'est pas exact d'affirmer que le Parlement "ratifie" et rejette les traités (article 72 al. 9) : de manière générale, le Parlement peut approuver les traités, mais ils sont toujours ratifiés par l'exécutif, qui détient le *treaty-making power* - peut-être ne s'agit-il cependant que d'un problème de traduction.

En outre, on peut se demander ce que sont les traités de caractère "politique", auxquels se réfère l'article 72 al. 9 let. a du projet.

IV. Organisation de la justice et Cour constitutionnelle

Indépendance de la justice

1. Une disposition garantissant la nomination de tous les juges à vie (ou jusqu'à l'âge de la retraite), élément essentiel de l'indépendance du pouvoir judiciaire, serait souhaitable; l'article 102 - relatif à la Cour Suprême - est silencieux sur ce point.

2. La participation du Procureur Général au Conseil supérieur de la magistrature, ainsi que celle des directeurs de son service à l'élection de cet organe (article 109), amène à s'interroger sur le rôle - apparemment excessif - du Procureur Général dans l'administration de la justice. Quel que soit le statut du parquet, il ne faut pas perdre de vue que le Procureur est une des parties dans le procès pénal et que son implication dans la nomination des magistrats risque de créer des problèmes quant au respect de l'indépendance du tribunal et quant au respect du principe de l'égalité des armes.

3. Les dispositions actuelles en matière de destitution des juges sont insuffisantes. Les articles 102 alinéa 4 et 105 semblent contradictoires. Il serait préférable de prévoir les conditions et procédures précises pour la destitution de *tous* les juges, et cela dans une seule disposition.

4. Sur l'article 112 et les incompatibilités, voir les remarques relatives à la troisième partie, *supra* ch. 2-3.

Accès à la justice en matière administrative ; contrôle de la légalité des actes administratifs

5. La Constitution ne garantit pas expressément l'accès à un tribunal pour se plaindre de la violation de normes infra-constitutionnelles de la part de l'administration. Certes, l'article 3 pose le principe de la légalité des actes de l'administration, mais les moyens par lesquels le contrôle de la légalité sera effectué ne sont pas définis. En l'absence de juridictions administratives on pourrait supposer qu'un certain contrôle soit effectué par les juridictions ordinaires; toutefois, ce choix pourrait être indiqué de façon expresse dans le projet de Constitution.

V. **Autorités locales**

Il serait souhaitable, de façon générale, que la cinquième partie soit plus détaillée, et s'inspire à cet égard de la Constitution transitoire actuelle, sans préjudice de la législation d'exécution.

VI. **Dispositions transitoires et finales**

La Commission s'est interrogée sur la question de savoir quelle est l'autorité à laquelle revient l'initiative d'une révision constitutionnelle. Il ressort de l'échange de vues entre le groupe de travail de la Commission et la délégation albanaise que cette initiative appartient aux organes qui disposent de l'initiative législative, l'article 73 s'appliquant mutatis mutandis en cette matière. Une telle solution est en tout cas plus que souhaitable, et pourrait, du reste, être explicitement prévue.

On pourrait enfin se demander si la procédure de révision prévue par l'article 130 n'est pas excessivement lourde et ne pourrait pas entraver toute révision constitutionnelle.

II. Coopération de la Commission européenne pour la démocratie par le droit avec les organes statutaires et certains comités du Conseil de l'Europe, ainsi qu'avec d'autres organisations internationales et ONG

1. Coopération avec le Comité des Ministres

La coopération de la Commission avec le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe s'est poursuivie. Le Comité des Ministres a demandé à la Commission deux avis dont le premier concerne la Constitution de la Fédération de Russie et le deuxième certains aspects constitutionnels de la situation en Bosnie-Herzégovine.

Par ailleurs, lors de sa 20e réunion plénière, la Commission a eu un **échange de vues avec Mme l'Ambassadrice Overvad, présidente du Groupe des rapporteurs élargi sur l'Europe centrale et orientale du Comité des Ministres (GREL)**.

2. Coopération avec l'Assemblée Parlementaire

L'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe s'est fait représenter à toutes les réunions plénières de la Commission et à plusieurs manifestations organisées par celle-ci.

L'Assemblée a, par ailleurs, demandé à la Commission de préparer une étude sur le droit et la pratique de l'**immunité parlementaire** en Europe, demande qui est en cours d'examen par la Commission.

3. Coopération avec certains Comités du Conseil de l'Europe

Par décision du 16 février 1994 du Comité des Ministres, la Commission de Venise a été invitée à participer aux travaux du Comité ad hoc pour la protection des minorités nationales (CAHMIN) que la Commission a activement suivis.

Par ailleurs, la Commission a participé aux travaux du groupe de Projet "Droits de l'Homme et Démocratie véritable" (CADDH) dans le cadre duquel elle a présenté une série d'études (*voir infra*).

4. Coopération avec d'autres organisations internationales

La **Commission européenne** a participé aux réunions de la Commission de Venise et a appuyé plusieurs manifestations de celle-ci (*voir infra, notamment UniDem*).

Les relations de la Commission avec le **Bureau pour les institutions démocratiques et les Droits de l'Homme (BIDDH) de la CSCE** ont été intensifiées. Le BIDDH a participé à toutes les réunions plénières de la Commission et a soutenu plusieurs de ses manifestations (*voir infra UniDem*). Le BIDDH a en outre sollicité les commentaires de la Commission sur le projet de Constitution du Tadjikistan et sur certains projets de lois arméniens. Lors de la 21e réunion de la Commission, M. Quinn, représentant du BIDDH a confirmé l'intérêt de la CSCE à coopérer avec la Commission et fait remarquer que la Commission avait été citée en tant que co-

organisateur potentiel de plusieurs événements du programme de 1995 du BIDDH.

La Commission a enfin noué des relations avec **la Conférence des Cours constitutionnelles européennes** qui a décidé de soutenir son projet de Centre de documentation de jurisprudence constitutionnelle. La Commission de Venise a été invitée à participer aux travaux de la prochaine Conférence qui aura lieu à Budapest en 1996, et, si tel était le cas, à préparer un rapport sur l'un des thèmes de la conférence.

5. Coopération avec des organisations non-gouvernementales

Lors de sa 21e réunion, la Commission a été informée des activités d'**International Alert** par M. Rupesinghe, Secrétaire général de cette organisation non gouvernementale. International Alert a été créée en 1983-84 par des juristes internationaux des droits de l'homme et se voue à la prévention et à la solution des conflits. L'organisation a été active entre autres en Transnistrie et en Tchétchénie. Un projet particulièrement réussi d'International Alert a été l'élaboration d'une nouvelle Constitution pour Fiji visant à la réconciliation de la population indigène avec la population immigrée économiquement plus puissante. Cette difficile opération a été exécutée avec l'assistance du Vice Président de la Commission de Venise, M. Steinberger. La Commission a décidé d'examiner au cas par cas une éventuelle coopération avec cette organisation.

III. Les études de la Commission de Venise

La Commission a achevé au cours de 1994 une série d'activités qu'elle avait entreprises dans le cadre du projet du Conseil de l'Europe "Droits de l'Homme et Démocratie véritable".

1. Etat de droit et transition vers une économie de marché

Lors de sa 18e réunion, la Commission a adopté un rapport sur "*les bases juridiques du système économique durant une période de transition de l'économie planifiée à l'économie de marché*" sur la base d'une étude du Prof. Michel Herbiet. Le rapport a également été soumis au Forum économique de la CSCE qui s'est tenu à Prague du 15 au 17 mars 1994.

Ce rapport, ainsi que les actes des Séminaires de Moscou et de Sofia portant sur des aspects voisins, ont été publiés dans le huitième volume de la Collection Science et technique de la démocratie consacré à l'"Etat de droit et transition vers une économie de marché".

2. La protection des minorités

Les Sous-commissions sur la protection des minorités et sur l'Etat fédéral et régional ont travaillé durant l'année 1994 sur le thème de la protection des minorités. Les travaux ont eu pour objectif l'élaboration de deux rapports, l'un sur les droits des minorités dans le droit interne en général et l'autre sur la protection des minorités en particulier dans un Etat à structure fédérale ou régionale.

Le rapport de synthèse sur les droits des minorités est basé essentiellement sur les réponses à un questionnaire sur les droits des minorités élaboré par la Commission de Venise. Au total la Commission a reçu des réponses relatives à 28 pays. Le rapport de synthèse ne constitue pas une étude exhaustive de droit comparé en matière de protection des minorités, mais montre la variété de modèles juridiques de protection qui ont été mis en place, variété qui reflète la complexité des situations de fait et par conséquent, la variété des solutions adoptées par les différents Etats pour faire face au problème en question. Ce rapport constitue un répertoire concis de la pratique législative de plusieurs Etats européens.

Le rapport de synthèse sur la protection des minorités dans les Etats fédéraux et régionaux a été rédigé sur la base des rapports nationaux de sept pays à structure fédérale ou régionale (Autriche, Belgique, Canada, Allemagne, Italie, Espagne et Suisse). L'objet du rapport était de chercher à définir certains types de règles sur la protection des minorités qui sont spécifiques aux Etats fédéraux ou régionaux, et de montrer en même temps dans quelle mesure la structure fédérale ou régionale d'un état peut être un moyen adéquat pour mieux protéger les minorités.

Ces deux rapports, adoptés par la Commission lors de sa 20e réunion plénière (9-10 septembre 1994), ont été transmis au Comité Directeur pour les Droits de l'Homme (CDDH) au Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) et au Comité ad hoc pour la protection des minorités nationales (CAHMIN).

3. Pouvoirs d'exception des Gouvernements

La Commission a adopté un rapport sur les pouvoirs d'exception. Au total, la Commission a reçu des réponses relatives à 32 États (Albanie, Autriche, Canada, Croatie, Chypre, Danemark, Finlande, Allemagne, Grèce, Hongrie, Kirghystan, Irlande, Italie, Japon, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Russie, Slovaquie, Slovénie, Saint Marin, Espagne, Suède, Suisse, Turquie, États-Unis d'Amérique). Le rapport de synthèse, préparé par de MM. Özbudun et Turhan, constitue un répertoire concis de la pratique législative de plusieurs États européens en cette matière.

Le rapport contient une série de recommandations adressées à tout État qui entreprend une réforme constitutionnelle en la matière.

Adopté au cours de la 20^e réunion de la Commission, le rapport a été transmis au Comité Directeur pour les Droits de l'Homme (CDDH) et au Comité européen de coopération juridique (CDCJ).

4. Recommandations pour l'élaboration d'un programme d'enseignement du droit des médias, à l'intention des professeurs des écoles de journalisme et des journalistes de l'audiovisuel d'Europe centrale et de la CEI

Lors de sa 21^e réunion, la Commission a adopté le rapport *"Droits de l'homme et institutions démocratiques: Recommandations pour l'élaboration d'un programme d'enseignement du droit des médias, à l'intention des professeurs des écoles de journalisme et des journalistes de l'audiovisuel d'Europe centrale et de la CEI"*, préparé pour la Commission par le Centre européen de Journalisme de Maastricht. Ce rapport a été transmis au Comité Directeur sur les moyens de communication de masse (CDMM) et au centre d'information sur les Droits de l'Homme.

5. Etude sur l'incidence de la succession d'Etats sur la nationalité

Lors de sa 21^e réunion la Commission a désigné MM. Economides, Kedzia, Klucka et Malinverni comme rapporteurs pour l'"Etude sur l'incidence de la succession d'Etat sur la nationalité". Suite au souhait exprimé par le Comité d'experts sur la pluralité des nationalités (CJ-PL) de coopérer avec la Commission à l'étude de ce thème, le groupe de rapporteurs comprendra également deux co-rapporteurs, MM. Kojanec et Schaerer, membres de ce Comité.

IV. Centre de Documentation de jurisprudence constitutionnelle

Les travaux de la Commission ont évolué principalement autour de l'amélioration du Bulletin de jurisprudence constitutionnelle et de la mise en place d'une base données de jurisprudence constitutionnelle. La Conférence des Cours constitutionnelles européennes a décidé de soutenir ce projet de la Commission.

Le Bulletin de jurisprudence constitutionnelle représente une importante étape vers l'établissement d'un Centre de documentation de justice constitutionnelle pleinement fonctionnel, rassemblant les décisions les plus importantes des cours constitutionnelles et des autres juridictions équivalentes et les rendant facilement accessibles à toutes les instances intéressées. La Commission est profondément convaincue que les juridictions constitutionnelles ont un rôle primordial dans la consolidation de l'Etat de droit et qu'il est capital que les anciennes et les nouvelles démocraties échangent des informations et des idées dans le domaine du droit jurisprudentiel. Le but du Bulletin est d'encourager ces échanges et d'aider les magistrats à résoudre des points de droit délicats qui souvent se posent simultanément dans plusieurs pays.

Au cours de l'année 1994, trois numéros du Bulletin ont été édités. Le nombre des Cours constitutionnelles et autres instances équivalentes participant au Bulletin de jurisprudence constitutionnelle a plus que doublé. En effet, la dernière édition du Bulletin s'est vue augmentée, par rapport à l'année 1993, de la participation de 14 pays et de la Cour Européenne des Droits de l'Homme. Au total 27 juridictions collaborent à la préparation du Bulletin.

L'Edition Spéciale 1994 du Bulletin contient une brève description de 29 Cours constitutionnelles ou juridictions équivalentes, de leurs pouvoirs et des procédures qui s'y déroulent. Le Bulletin spécial est ainsi un complément indispensable au Bulletin de jurisprudence constitutionnelle, car il permet de replacer dans son contexte la jurisprudence des cours constitutionnelles.

Grâce à la coopération des agents de liaison qui ont communiqué au Secrétariat les coordonnées de Ministères, juridictions, universités ou instituts souhaitant recevoir régulièrement le Bulletin, celui-ci a connu une diffusion croissante. La Commission a décidé également que l'abonnement annuel du Bulletin serait dorénavant payant afin de favoriser sa diffusion commerciale, étant entendu que le Secrétariat serait chargé de continuer à le distribuer gratuitement, dans la mesure du possible, aux abonnés d'Europe centrale et orientale.

La Commission a décidé de mettre en place une **base de données informatisée de jurisprudence constitutionnelle**. Le Secrétariat a été chargé d'entreprendre les démarches nécessaires à la mise en place de cette base de données.

V. Le Programme UniDem (Universités pour la Démocratie)

Lors de sa 19e réunion la Commission a approuvé la proposition faite par le Président de coopter le Professeur Masterson, Recteur de l'Institut Universitaire Européen à Florence, le Professeur Evans, Directeur de la Johns Hopkins University à Bologne, et le Professeur Fragnières, Recteur du Collège d'Europe à Bruges, dans le Comité de Direction de son programme "Universités pour la Démocratie" (UniDem). Lors de la 21ème réunion, M. Heinrich Koller, Professeur à l'Université de Bâle, Directeur de l'Office fédéral de la Justice, Président du Conseil de l'Institut suisse de droit comparé, a également été coopté par le Comité Directeur.

La Commission a organisé plusieurs séminaires dans le cadre de ce programme :

1. **Séminaire sur "Le rôle de la Cour constitutionnelle dans la consolidation de l'Etat de droit" (Bucarest, 8-10 juin 1994)**

Sur proposition de la Cour constitutionnelle de Roumanie et en coopération avec celle-ci, la Commission européenne pour la démocratie par le droit a organisé du 8 au 10 juin 1994 un séminaire Unidem sur "Le rôle de la Cour constitutionnelle dans la consolidation de l'Etat de droit". La Commission tient à remercier le Ministère roumain des Affaires étrangères de son aide et le Bureau pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme de la CSCE ainsi que la *Japan Foundation* de leur appui financier. Le séminaire a été inauguré par M. Ion Iliescu, Président de la Roumanie ; le ministre des Affaires étrangères, M. Melescanu, a assisté à la séance d'ouverture tandis que le Président de la chambre des Députés, M. Nastase, a présidé l'une des séances de travail.

Le séminaire a été conçu comme une manifestation multilatérale impliquant la participation des nouvelles cours constitutionnelles créées en Europe centrale et orientale. Il a suscité en leur sein un très grand intérêt et a bénéficié du concours de représentants de 18 Cours constitutionnelles ou autres organes d'Europe centrale et orientale et d'Asie centrale ayant compétence en matière constitutionnelle. Le thème du séminaire est tout à fait d'actualité puisque presque tous les anciens pays communistes ont créé des cours constitutionnelles ou des cours dotées de larges pouvoirs ayant compétence en matière constitutionnelle. Celles-ci auront un rôle essentiel à jouer dans la consolidation et le développement de l'Etat de droit dans leur pays. Un échange d'expériences à la fois entre elles et avec des juges et des spécialistes occidentaux du droit constitutionnel est donc capital. Hormis les allocutions d'ouverture du Président Iliescu, du Président de la Cour constitutionnelle roumaine, M. Gionea, et du Président de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, M. La Pergola, ainsi que l'allocution de clôture de M. Badinter, Président du Conseil constitutionnel français, huit rapports ont été présentés au séminaire: quatre par des membres de la Cour constitutionnelle roumaine et les quatre autres par des représentants de cours constitutionnelles occidentales.

Les actes du Séminaire ont été publiés dans le numéro 10 de la Collection Science et Technique de la Démocratie.

**2. Séminaire UniDem sur "Le concept contemporain de confédération"
(Santorin, 23-25 septembre 1994)**

Le séminaire sur le concept contemporain de la confédération, organisé par la Commission en coopération avec le ministère des Affaires étrangères de la Grèce, a réuni à Santorin des hommes politiques, hauts magistrats, académiciens et hauts fonctionnaires de 18 Etats européens et de l'Asie centrale (Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Croatie, Finlande, Grèce, Italie, Kirghyzstan, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, Roumanie, Russie, Espagne, Suisse, Ukraine, Royaume-Uni). Par ailleurs, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, la CSCE et l'Union européenne se sont fait représenter.

Les participants ont échangé des vues sur l'évolution historique du concept de la confédération sur la base de rapports présentés par MM. Kitromilides (Grèce) et Aubert (Suisse) et ont ensuite entamé une discussion approfondie sur le concept classique et contemporain de la confédération sur la base de rapports présentés par MM. Malinverni (Suisse) et M. Forsyth (Royaume-Uni).

Les participants ont examiné l'accord de confédération entre la Croatie et la Bosnie-Herzégovine (Accords de Washington) et ses aspects constitutionnels. L'évolution du concept confédéral dans le cadre de la Communauté d'Etats Indépendants (C.E.I.) a fait l'objet d'un examen approfondi sur la base de rapports présentés par MM. Vitrouk, Président a.i. de la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie et Yuzkov, Président de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine. L'éventualité d'une évolution vers une confédération des Etats baltes et des Etats de l'Asie centrale a été présentée par MM. Lapinskas, juge à la Cour constitutionnelle de la Lituanie, Endzins, Président de la Commission des affaires juridiques de la Saeima, et Kosakov, Président de la Cour suprême économique du Kirghyzstan.

Les participants ont examiné les perspectives de la nouvelle idée de confédération en Europe et l'expérience de l'Union européenne, sur la base du rapport M. Lejeune (Belgique).

Les actes de ce Séminaire seront publiés dans la Collection Science et Technique de la Démocratie.

3. Table Ronde sur "L'application des dispositions constitutionnelles relatives aux médias dans une démocratie pluraliste", (Nicosie, 16-18 décembre 1994)

Dans le cadre de son programme UniDem, la Commission européenne pour la démocratie par le droit a organisé à Nicosie (Chypre), en coopération avec le Service de l'Attorney General de la République de Chypre et avec le soutien de la Commission européenne, une table ronde sur la mise en oeuvre des dispositions constitutionnelles relatives aux mass média dans une démocratie pluraliste. Des juges des cours constitutionnelles, des universitaires, des experts des média et des journalistes des Etats membres du Conseil de l'Europe, ainsi que d'Albanie, de Croatie, de Géorgie, du Kirghyzstan, de Lettonie et de Russie, ont participé à la table ronde. Des représentants de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, de la Cour européenne des Droits de l'Homme, des Comités directeurs pour les Droits de l'Homme (CDDH) et sur les moyens de communication de masse (CDMM), ainsi que de la Commission européenne, ont également participé aux travaux de la table ronde, qui ont été ouverts par M. Glafkos Clerides,

Président de la République de Chypre, après des discours de M. Alecos Evangelou, Ministre de la Justice, des Présidents de la Cour Suprême et de l'Ordre des avocats de Chypre, ainsi que de M. Vitrouk, Président a.i. de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie.

Sur la base de rapports par le Prof. Guy Drouot, le Prof. Gabor Halmai, M. Karol Jakubowicz et M. Arthur Plunkett, les participants ont examiné le rôle des mass média dans le contrôle du pouvoir politique dans une démocratie pluraliste, le rôle des cours constitutionnelles et d'autres instances équivalentes dans la mise en oeuvre de la liberté de presse, les problèmes soulevés par le monopole d'Etat sur les média électroniques et l'importante concentration des radiodiffuseurs privés et les règles actuelles d'accès à l'information officielle. Les participants ont souligné la nécessité de sauvegarder l'indépendance des média face à l'exécutif et la pluralité des sources d'information en tant que constantes du développement de la conscience démocratique de la population.

Les actes de la table ronde seront publiés dans la Collection Science et Technique de la Démocratie.

VI. Perspectives d'activités futures

1. Réformes constitutionnelles

Les travaux de la Commission vont se poursuivre en 1995 par l'étude de plusieurs constitutions en projet: à savoir, **les constitutions de la Géorgie, de l'Albanie et de l'Ukraine**. La Commission a également été sollicité par le **Bélarus** pour étudier l'efficacité de la loi relative à la Cour constitutionnelle en examinant les aspects pratiques et techniques de son application.

2. Etude du fonctionnement des institutions démocratiques

La Commission avait déjà attiré l'attention du Comité des Ministres en mai 1994 sur le phénomène suivant : le processus de l'adoption des nouvelles Constitutions posant les principes de la démocratie pluraliste, de l'état de droit et du respect des droits fondamentaux de l'individu est en voie de s'achever ; l'accent doit actuellement être mis sur l'application effective de ces principes, tels qu'ils ont été consacrés dans les textes et les normes constitutionnels. Tout en maintenant ses activités concernant les réformes constitutionnelles et ses autres tâches, la Commission est désormais appelée à assumer également ce rôle que lui confie son Statut. La Commission tiendra une réunion spéciale consacrée, entre autres, à cette question au début de 1995.

3. Prochains Séminaires UniDem

Un Séminaire Unidem à Strasbourg les 23-24 juin 1995, sur "**La justice constitutionnelle et la démocratie référendaire**" est en préparation. Les discussions porteront sur le thème du contrôle de recevabilité du référendum par le juge constitutionnel d'une part, et du contrôle par la juridiction constitutionnelle de la validité matérielle du texte soumis à referendum, d'autre part.

Un deuxième Séminaire Unidem sera organisé en coopération avec la Cour constitutionnelle de Croatie et le BIDDH de l'OSCE sur "**La protection des droits fondamentaux par les Cours constitutionnelles**", à Brioni les 23-24 septembre 1995. Les thèmes proposés sont les suivants: Les droits invocables dans les recours constitutionnels - Les procédures de protection des droits fondamentaux autres que le recours constitutionnel - Les conditions de recevabilité des recours constitutionnels et les mécanismes visant à éviter une charge excessive de la Cour - Le pouvoir de décision et les effets des arrêts rendus dans les procédures de recours constitutionnel.

Un troisième Séminaire Unidem pourrait être organisé en Afrique du Sud sur des thèmes proposés par les autorités sud-africaines.

ANNEXE I

LISTE DES MEMBRES DE LA COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

M. Antonio LA PERGOLA (Italien), Président, Avocat Général à la Cour de Justice des Communautés européennes
(Suppléant: M. Sergio BARTOLE, Professeur à l'Université de Trieste)

M. Helmut STEINBERGER (Allemand), Vice-Président, Directeur de l'Institut Max-Planck, Professeur à l'Université de Heidelberg

M. Michael TRIANTAFYLLIDES (Chypriote), Vice-Président, Attorney General de la République

M. Alexandre DJEROV (Bulgare), Vice-Président, Avocat, (Suppléante : Mme Ana MILENKOVA, Membre de l'Assemblée nationale)

M. Constantin ECONOMIDES (Grec), Professeur à l'Université Pantios, Directeur du département juridique, Ministère des Affaires Etrangères
(Suppléante : Mme Fani DASKALOPOULOU-LIVADA, Conseiller juridique adjointe, Ministère des Affaires Etrangères)

M. Giovanni GUALANDI (Saint-Marin), Vice-Président du Conseil de Présidence de l'Institut juridique de Saint-Marin

M. Giorgio MALINVERNI (Suisse), Professeur à l'Université de Genève

M. Franz MATSCHER (Autrichien), Professeur à l'Université de Salzburg, Juge à la Cour Européenne des Droits de l'Homme
(Suppléant : M. Klaus BERCHTOLD, Chancellerie Fédérale, Vienne)

M. Ergun ÖZBUDUN (Turc), Professeur à l'Université d'Ankara, Vice-Président de la Fondation turque pour la Démocratie

Mr José Menéres PIMENTEL (Portugais), Médiateur
(Suppléant : M. Antonio VILHENA DE CARVALHO, Bureau de droit comparé, Bureau du Procureur Général)

M. Hans RAGNEMALM (Suédois), Juge à la cour de justice des Communautés européennes

M. Gérard REUTER (Luxembourgeois), Président de la Chambre des Comptes

M. Matthew RUSSELL (Irlandais), Conseiller juridique auprès de l'Attorney General

M. Jean-Claude SCHOLSEM (Belge), Doyen de la faculté de droit à l'Université de Liège

M. Antti SUVIRANTA (Finlandais), Ancien Président de la Cour Suprême administrative
(Suppléant : M. Matti NIEMIVUO, Directeur au Département de législation, Ministère de la Justice)

M. Jacques ROBERT (Français), Président honoraire de l'Université de droit, d'économie et des Sciences sociales de Paris, Membre du Conseil constitutionnel

M. Jan HELGESEN (Norvégien), Professeur à l'Université d'Oslo

M. Gerard BATLINER (Liechtenstein), Président du Conseil Scientifique du Liechtenstein Institut

Mme Hanna SUCHOCKA (Polonaise), Membre du parlement
(Suppléant : M. Zdzislaw KEDZIA, Ministre plénipotentiaire, Conseiller à la Mission permanente de Pologne auprès des Nations Unies)

M. Godert W. MAAS-GEESTERANUS (Néerlandais), Ancien Conseiller juridique du Ministre des Affaires Etrangères

M. János ZLINSZKY (Hongrois), Juge à la Cour constitutionnelle

M. Joseph SAID-PULLICINO (Maltais), Juge

M. Jan KLU_KA (Slovaque), Juge à la Cour Constitutionnelle

M. Magnus Kjartan HANNESSON (Islandais), Professeur à l'Université d'Islande

M. Luis AGUIAR DE LUQUE (Espagnol), Directeur du Centro de Estudios Constitucionales
(Suppléant : M. Jaime NICOLAS MUNIZ, Directeur adjoint du Centro de Estudios Constitucionales)

M. Peter JAMBREK (Slovène), ancien Président de la Cour constitutionnelle, Juge à la Cour Européenne des Droits de l'Homme
(Suppléant : M. Anton PERENIC, Professeur de droit, ancien Juge à la Cour constitutionnelle)

M. Kestutis LAPINSKAS (Lituanien), Juge à la Cour constitutionnelle

M. Petru GAVRILESCU (Roumain), Spécialiste, Direction des Droits de l'Homme, Ministère des Affaires Etrangères

M. Asbjørn JENSEN (Danois), Attorney General

M. Cyril SVOBODA (Tchèque), Premier Vice Ministre de la Justice

MEMBRES ASSOCIES

M. Aleks LUARASI (Albanais), Professeur à l'Université de Tirana

M. Nicolas VITROUK (Russe), Président a.i. de la Cour constitutionnelle

M. Aivars ENDZINS (Letton), Président de la Commission juridique du Saeima

M. Stanko NICK (Croate), Conseiller juridique principal, Ministère des Affaires Etrangères

M. Leonid YUZKOV (Ukrainien), Président de la Cour constitutionnelle
(Suppléant : M. Petro MARTYNENKO, Professeur de droit comparé)

M. Boris NEGRU (Moldave), Chef de la Section des problèmes de législation auprès du
Parlement de Moldova
(Suppléant : M. Eugen RUSU, Président de la Commission des Affaires juridiques, Parlement
de Moldova)

M. Avtandil DEMETRASHVILI (Géorgien), Secrétaire de la Commission constitutionnelle
d'Etat

M. Valery ROMASKO, (Bélarusien), Vice-Directeur, Institut pour la construction étatique et la
législation

OBSERVATEURS

M. Gérald BEAUDOIN (Canadien), Professeur à l'Université d'Ottawa, Sénateur

Mme Nancy ELY-RAPHEL (Américaine), Assistante adjointe principale du Secrétaire d'Etat,
Bureau des Droits de l'Homme

M. Vincenzo BUONOMO (Saint-Siège), Professeur de Droit international à l'Université
Pontificale du Latran

M. Serikul KOSAKOV (Kirghiz), Président de la Cour suprême économique

M. Masato ITO (Japonais), Consul, Consulat Général du Japon à Strasbourg

A N N E X E II

FONCTIONS ET COMPOSITION DES SOUS-COMMISSIONS

- Président : M. La Pergola
- Vice-Présidents : M. Steinberger, M. Triantafyllides, M. Djerov
- Bureau : M. Ragnemalm, Mme Suchocka, M. Reuter, M. Pimentel, Présidents des Sous-Commissions : M. Russell, M. Malinverni, M. Economides, M. Özbudun, M. Scholsem, M. Matscher
- Justice constitutionnelle: Président: M. Russell - membres: Bulgarie, Chypre, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Hongrie, Italie, Liechtenstein, Luxembourg, Malte, Pologne, Portugal, Suède, Turquie, Roumanie, Slovénie.
- Etat fédéral et Etat régional: Président: M. Malinverni - membres: Autriche, Belgique, Chypre, Allemagne, Grèce, Italie, Pologne, Espagne, Croatie, Canada, Etats-Unis.
- Rapport entre le droit international et le droit interne: Président: M. Economides - membres: Bulgarie, Finlande, Allemagne, Italie, Norvège, Suisse, Slovénie.
- Pouvoirs d'exception du Gouvernement: Président: M. Ozbudun - membres: Finlande, Irlande, Liechtenstein.
- L'Etat de droit et la transition vers une économie de marché: Président: M. Scholsem - membres: Chypre, Luxembourg.
- Protection des minorités: Président: M. Matscher - membres: Belgique, Grèce, Hongrie, Pays-Bas, Norvège, Saint Marin, Suisse, Turquie, Croatie, Roumanie.
- Task Force: Président: M. La Pergola - Vice-président: M. Helgesen - membres: Belgique, Bulgarie, Chypre, Finlande, France, Grèce, Liechtenstein, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Espagne, Suède, Suisse, Turquie.
- Amérique Latine: Président: M. Matscher - membres: Allemagne, Italie, Norvège, Portugal, Espagne.
- UniDem: Président: M. La Pergola - membres: Belgique, France, Allemagne, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Espagne, Turquie, Saint-Siège.
- Afrique du Sud: Président: M. La Pergola - membres Chypre, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Suède, Suisse, Canada, USA.

ANNEXE III

REUNIONS DE LA COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT EN 1994 ¹

Réunions Plénières

18e réunion	25-26 février
19e réunion	13-14 mai
20e réunion	9-10 septembre
21e réunion	11-12 novembre

Bureau

6e réunion - Réunion élargie aux Président des Sous-commissions	
-	13 mai
7e réunion - Réunion élargie aux Président des Sous-commissions	
-	9 septembre
8e réunion - Réunion élargie aux Président des Sous-commissions	
-	11 novembre

SOUS-COMMISSIONS

Minorités

11e réunion	12 mai
12e réunion	7 septembre

Justice constitutionnelle

Réunion jointe avec le Comité de Direction d'UniDem	
-	12 mai
Réunion avec les agents de liaison des cours constitutionnelles pour l'établissement d'un centre de documentation	
6e réunion	9-10 novembre

Réformes constitutionnels

Echange de vues sur le projet de Constitution de la République de Géorgie	
-	6-9 juillet (Tbilissi)
Réunion sur le projet de Constitution d'Albanie	
-	27 octobre (Strasbourg)

Etat fédéral et Etat régional

Réunion jointe avec le Comité de Direction d'UniDem	
-	12 mai

¹ Sauf indication contraire toutes les réunions se sont tenues à Venise.

L'Etat de droit et la transition vers une économie de marché

3e réunion 24 février

Pouvoirs d'urgence

3e réunion 24 février

4e réunion 12 mai

5e réunion 8 septembre

Comité de Direction d'UniDem

8e réunion 24 février

Réunion jointe avec les Sous-Commission sur l'Etat fédéral et Etat régional et sur la Justice constitutionnelle

- 12 mai

10e réunion 10 novembre

11e réunion 5 décembre (Luxembourg)

SEMINAIRES ET CONFERENCES

Séminaire UniDem sur le rôle de la cour constitutionnelle dans la consolidation de l'Etat de droit

- 8-10 juin (Bucarest)

Séminaire UniDem sur le concept contemporain de confédération

- 23-25 septembre (Santorin)

Table ronde sur l'application des dispositions constitutionnelles relatives aux médias dans une démocratie pluraliste

- 16-18 décembre (Nicosie)

Participation au Forum Economique de la CSCE

- 14-17 mars (Prague)

Participation au Séminaire de la CSCE sur la démocratie locale

- 16-19 mai (Varsovie)

Participation au Groupe de travail "Democratie et droit" de Konrad Adenauer Stiftung

- 29 septembre (Bonn)

ANNEXE IV

LISTE DES PUBLICATIONS

Collection ¹

Science et technique de la démocratie

- N° 1: Rencontre avec les présidents des cours constitutionnelles et instances équivalentes
Piazzola sul Brenta, 8 octobre 1990 ²
- N° 2: Modèles de juridiction constitutionnelle
par Helmut Steinberger ³
- N° 3: Le processus constitutionnel, instrument pour la transition démocratique
Istanbul, 8 au 10 octobre 1992
- N° 4: La transition vers un nouveau type d'économie et ses reflets constitutionnels
Moscou, 18 et 19 février 1993
- N° 5: Les rapports entre le droit international et le droit interne
Varsovie, 19 au 21 mai 1993
- N° 6: Les rapports entre le droit international et le droit interne
par Constantin Economides ³
- N° 7: Etat de droit et transition vers une économie de marché
Sofia, 14 au 16 octobre 1993
- N° 8: Les aspects constitutionnels de la transition vers une économie de marché
Travaux de la Commission européenne pour la démocratie par le droit
- N° 9: La Protection des minorités
Travaux de la Commission européenne pour la démocratie par le droit
- N° 10: Le rôle de la cour constitutionnelle dans la consolidation de l'Etat de droit
Bucarest, 8 au 10 juin 1994

1. Disponible également en anglais

2. Interventions en langue originale

3. Disponible également en russe