

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

**RAPPORT ANNUEL
D'ACTIVITES POUR 2000**

TABLE DES MATIERES

MEMBRES

ACTIVITES

[I. Activités de la Commission européenne pour la démocratie par le droit dans le domaine des formes démocratiques](#)

[1. COOPERATION AVEC L'ALBANIE](#)

[2. COOPERATION AVEC L'ARMENIE](#)

[3. COOPERATION AVEC L'AZERBAÏDJAN](#)

[4. COOPERATION AVEC LE BELARUS](#)

[5. COOPERATION AVEC LA BOSNIE-HERZEGOVINE](#)

[6. COOPERATION AVEC LA BULGARIE](#)

[7. COOPERATION AVEC LA CROATIE](#)

[8. COOPERATION AVEC LA GEORGIE](#)

[9. COOPERATION AVEC LA REPUBLIQUE DE COREE](#)

[10. COOPERATION AVEC LA LETTONIE](#)

[11. COOPERATION AVEC LA MOLDOVA](#)

[12. COOPERATION AVEC LA SLOVENIE](#)

[13. COOPERATION AVEC L'AFRIQUE DU SUD](#)

[14. COOPERATION AVEC LA SUISSE \(TESSIN\)](#)

[15. COOPERATION AVEC L'UKRAINE](#)

[16. COOPERATION AVEC LA REPUBLIQUE FEDERALE DE YOUGOSLAVIE](#)

AUTRES QUESTIONS CONSTITUTIONNELLES

[- France](#)

[- Kirghizstan](#)

[- Lex Rpublique yougoslave de Macdoine](#)

[- Royaume-Uni](#)

[- Etats Unis d'Amérique](#)

[- SITUATION AU KOSOVO](#)

[- PACTE DE STABILITE POUR L'EUROPE DU SUD-EST](#)

LISTE DES AVIS ADOPTES

II. Coopération de la Commission avec les organes du Conseil de l'Europe, l'Union européenne, ainsi qu'avec d'autres instances internationales

[- Coopération avec le Comité des Ministres](#)

[- Coopération avec l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe](#)

[- Coopération avec l'Union européenne et avec d'autres instances internationales](#)

III. Les études de la Commission de Venise

[1. Autorité judiciaire générale](#)

[2. Un cadre juridique général de référence pour faciliter la solution des conflits ethno-politiques en Europe](#)

[3. Les questions constitutionnelles soulevées par la ratification du Statut de Rome, instituant une Cour pénale internationale](#)

[4. Financement des partis politiques](#)

[5. Exécution des décisions des Cours constitutionnelles et de la Cour européenne des Droits de l'Homme](#)

RAPPORTS ET ETUDES ADOPTES

IV. Centre de justice constitutionnelle

[V. Le programme UniDem \(Universités pour la démocratie\)](#)

[1. Conférence UniDem sur la protection des droits de l'homme au XXI^e siècle : vers une plus grande complémentarité entre les organisations régionales européennes et au sein de celles-ci en coopération avec la présidence irlandaise du Comité des Ministres \(Dublin, 3-4 mars 2000\)](#)

[2. Séminaire UniDem sur "Démocratie dans une société en transition" en coopération avec l'Université de Lund \(Lund, Suède, 19-20 mai 2000\)](#)

[3. Séminaire UniDem sur le thème "Intégration européenne et droit constitutionnel en coopération avec le cabinet de l'Attorney General de Chypre \(Chypre, 29-30 septembre 2000\)](#)

[4. Séminaires UniDem en préparation](#)

TEXTES DES AVIS

[i. Commentaires sur la loi de la République d'Azerbaïdjan relative aux élections législatives \(CDL-INF \(2000\) 17\) adoptés par la Commission lors de sa 44^e réunion plénière \(Venise, 13-14 octobre 2000\)](#)

[ii. Conclusions sur la fusion de la chambre des droits de l'homme et de la cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine \(CDL-INF \(2000\) 8\), adoptées par la Commission lors de sa 42^e réunion plénière \(Venise, 31 mars-1^{er} avril 2000\)](#)

[iii. Avis sur le *locus standi* de l'Ombudsman de la Fédération de Bosnie-Herzégovine au regard de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, tabli sur la base des commentaires de M. Franz Matscher \(CDL-INF \(2000\) 9\) adopté par la Commission lors de sa 43^e réunion plénière \(Venise, 16 juin 2000\)](#)

[iv. Avis consolidé sur la liberté d'expression et la liberté d'accès à l'information telles que garanties par la Constitution de la Bosnie-Herzégovine \(CDL-INF \(2000\) 15\) adopté par la Commission lors de sa 44^e réunion plénière \(Venise, 13-14 octobre 2000\)](#)

[v. Avis sur les aspects constitutionnels de certains amendements du Code de procédure pénale de Bulgarie, tabli sur la base des commentaires de MM. James Hamilton et Franz Matscher \(CDL-INF \(2000\) 6\), adopté par la Commission lors de sa 42^e réunion plénière \(Venise, 31 mars-1^{er} avril 2000\)](#)

[vi. Avis sur les modifications de la Loi constitutionnelle croate de 1991, tabli sur la base du rapport préparé par MM. Matscher, van Dijk et Mme Suchocka \(CDL-INF \(2000\) 10\) adopté par la Commission lors de sa 43^e réunion plénière \(Venise, 16 juin 2000\)](#)

[vii. Avis consolidé concernant la loi constitutionnelle sur la cour constitutionnelle de la République de Croatie, tabli sur la base des commentaires de Mme Janu et M. Vandemoote \(CDL-INF \(2001\) 2\) adopté par la Commission lors de sa 45^e réunion plénière \(Venise, 15-16 décembre 2000\)](#)

[viii. Deuxième rapport intrinsèque sur la réforme constitutionnelle en République de Moldova, adopté par la Commission sa 43^e réunion plénière \(Venise, le 16 juin 2000\)](#)

[ix. Avis sur la réforme constitutionnelle de la République de Moldova sur la base des observations de MM. Jowell et Tuori et Mme](#)

[Suchocka, adopté par la Commission sa 45^e réunion plénière \(Venise, 15-16 décembre 2000\)](#)

[x. Propositions de la Commission mixte responsable du projet de révision de la Constitution de la République de Moldova, adoptées à Chisinau le 27 mai 2000](#)

[xi. Avis sur les amendements constitutionnels concernant les élections législatives en Slovaquie, tabli sur la base des commentaires de MM. La Pergola, van Dijk et Bartole \(CDL-INF \(2000\) 13\) adopté par la Commission lors de sa 44^e réunion plénière \(Venise, 13-14 octobre 2000\)](#)

[xii. Avis sur le référendum constitutionnel en Ukraine, tabli sur la base des commentaires de MM. Bartole, Battliner, Malinverni, Steinberger et Svoboda \(CDL-INF \(2000\) 11\), adopté par la Commission lors de sa 42^e réunion plénière \(Venise, le 31 mars 2000\)](#)

[xiii. Avis sur la mise en œuvre du référendum constitutionnel en Ukraine, tabli sur la base des commentaires de MM. Bartole, Battliner, Malinverni, Steinberger et Svoboda \(CDL-INF \(2000\) 14\), adopté par la Commission lors de sa 44^e réunion plénière \(Venise, 13-14 octobre 2000\)](#)

[xiv. Rapport sur un cadre juridique général de référence pour faciliter la résolution des conflits ethno-politiques en Europe \(CDL-INF \(2000\) 16\) adopté par la Commission lors de sa 44^e réunion plénière \(Venise, 13-14 octobre 2000\)](#)

[xv. Rapport sur les questions constitutionnelles soulevées par la ratification du statut de Rome instituant la Cour pénale internationale, \(CDL-INF \(2001\) 1\) adopté par la Commission lors de sa 45^e réunion plénière \(Venise, 15-16 décembre 2000\)](#)

[xvi. Rapport sur la création d'une autorité judiciaire générale du Conseil de l'Europe \(CDL \(2000\) 46\) Révis\) adopté par la Commission lors de sa 45^e réunion plénière \(Venise, 15-16 décembre 2000\)](#)

[ANNEXE I - LISTE DES MEMBRES](#)

[ANNEXE II - FONCTIONS ET COMPOSITION DES SOUS-COMMISSIONS](#)

[ANNEXE III - RÉUNIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT EN 2000](#)

[ANNEXE IV - LISTE DES PUBLICATIONS DE LA COMMISSION DE VENISE](#)

VOLUME I

Présentation des Activités de la Commission

Allocution de M. Antonio La Pergola, Président de la Commission de Venise devant le Comité des Ministres (le 6 juin 2001)

Monsieur le Président, Ambassadeurs, Mesdames, Messieurs,

J'ai eu le plaisir, l'an dernier de m'adresser la plupart d'entre vous deux reprises: la première fois lors de la présentation du rapport annuel pour 1999, la deuxième fois l'occasion du 10^e anniversaire de notre Commission lorsque j'ai accueilli de nombreux membres du Comité de Venise. A cette occasion, nous avons également l'honneur de la présence de représentants des plus hautes autorités italiennes, pays qui continue d'apporter un soutien précieux à nos travaux. L'Italie, mais aussi certains autres pays membres comme le votre, Monsieur le Président, et vos voisins en Suisse, soutiennent généreusement nos travaux par des contributions volontaires.

Avant de décrire nos activités marquantes de l'année dernière et des premiers mois de 2001, permettez-moi de préciser qu'il a été possible d'élargir leur portée uniquement grâce à la contribution généreuse de la Commission européenne. Grâce au programme que nous avons en commun, la Commission européenne couvre une partie importante de nos dépenses de fonctionnement. J'espère pouvoir compter sur la poursuite de cette aide.

Notre rapport annuel critique peut vous permettre de vous faire une idée de l'étendue et de la variété de nos activités. Géographiquement, pour nous comme je le pense pour vous, les Balkans et le Caucase demeurent au centre de l'attention.

Je commencerai par le **Caucase**, car l'adhésion de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan au Conseil de l'Europe au début de cette année marque une étape décisive dans l'intégration de cette région dans le cadre européen. Vous avez préparé, l'année dernière, cette adhésion et nous avons essayé, et essayons toujours, d'accompagner ce processus en aidant ces pays à mettre en place des institutions démocratiques. Vous avez confié un rôle important à la Commission de Venise, savoir veiller ce que les conditions de l'adhésion soient remplies. Nous faisons de notre mieux pour justifier votre confiance.

Dans le cas de l'**Arménie**, tout fait indépendamment de la procédure d'adhésion, les autorités arméniennes nous avaient déjà demandé d'aider leur pays à réviser la constitution. Dès le début, les autorités arméniennes avaient l'intention de procéder à une révision en profondeur, et notre coopération avec elles a confirmé leur volonté de progresser. Cette réforme est devenue plus urgente en raison de divers engagements que l'Arménie a pris lorsqu'elle est devenue membre du Conseil de l'Europe. Bien que la réforme constitutionnelle ne fasse pas partie des engagements, logiquement, elle devrait précéder certaines des réformes législatives nécessaires en Arménie. Notre équipe d'experts a eu plusieurs échanges de vues avec les experts arméniens; une nouvelle rencontre a lieu cette semaine à Strasbourg; nous comptons achever, avec succès, la réforme constitutionnelle cette année ou au plus tard au début de l'année prochaine. Vous suivez nos travaux sur l'Arménie par l'intermédiaire du Groupe présidé par l'Ambassadeur Ago, c'est pourquoi je ne m'étendrai pas davantage sur cette question.

Il en va de même pour l'**Azerbaïdjan**. Nous avons déjà entamé une coopération sur une réforme de la loi électorale à la demande des autorités azerbaïdjanaises et ce processus se poursuit. Notre coopération porte également sur la question des relations entre le corps législatif et l'exécutif, ainsi que l'accès direct du citoyen à la Cour constitutionnelle et au médiateur.

En ce qui concerne le troisième pays du Caucase, le **Géorgie**, la situation est tout fait différente. A la suite d'une initiative du Commissaire Gil-Robles, nous nous efforçons d'aider l'ONU et le Gouvernement de la République de Géorgie à établir le dialogue avec les autorités séparatistes soukhoïzi dans l'espoir de contribuer à un règlement du conflit abkhaze. Vous avez très largement informés du premier séminaire que nous avons consacré ce sujet et je ne pense pas avoir besoin d'entrer davantage dans les détails. Je souhaiterais simplement rappeler que cette activité fait également suite à la visite de la présidence italienne du Comité des Ministres dans le Caucase l'année dernière et l'étude que nous avons préparée à la demande de cette même présidence sur un cadre juridique général de référence pour faciliter la résolution des conflits ethno-politiques. J'ai également le plaisir de vous informer que l'ONU et les autorités géorgiennes ont demandé que nous renouions ce dialogue très brève chance.

J'en viens maintenant ce qui constitue d'habitude l'essentiel de mon intervention, les **Balkans**. L'année 2000 a incontestablement été marquée par un nouvel espoir de paix et de stabilité dans la région bien que de nombreux défis demeurent. Ce nouvel élan transparaît probablement beaucoup plus dans nos activités cette année que dans celles de l'année dernière.

Pour commencer par le pays auquel tout le monde pense, le **Royaume de Yougoslavie**, vous l'avez vous-mêmes accueilli en tant que membre associé de la Commission de Venise et nous avons commencé par une coopération dans le domaine des droits des minorités. Nous sommes prêts, si les autorités le souhaitent, à mettre à disposition nos compétences en tant que juristes constitutionnels pour d'autres questions.

Pour le reste, nous avons continué à suivre la situation au Kosovo et à conseiller le MINUK au sujet de la rédaction du règlement municipal et d'éventuelles règles pour les institutions autonomes pendant la période transitoire. Cette dernière activité a pris fin récemment seulement lorsque le Représentant spécial du Secrétaire Général de l'ONU, M. Haekkerup, a rendu public le règlement sur le cadre constitutionnel d'autonomie provisoire. Ce texte a été préparé lors des négociations entre la MINUK et des experts locaux. Des représentants de la Commission de Venise ont participé activement à ces négociations et apporté leur contribution en qualité d'experts juridiques sur la base des lignes directrices politiques arrêtées par la MINUK. Il est naturellement regrettable que des représentants des Serbes du Kosovo n'aient pris part aux négociations qu'au stade final.

En **Croatie**, nous travaillons déjà avec les autorités depuis un certain nombre d'années sur une loi constitutionnelle pour la protection des minorités. Les progrès réalisés, sous l'ancien gouvernement, ont été extrêmement lents et nous espérons que l'attitude des nouvelles autorités sera plus constructive. De fait, les travaux relatifs à une nouvelle loi constitutionnelle ont débuté en mai de l'année dernière avec la participation active du groupe de rapporteurs de la Commission de Venise. Un projet a été élaboré; il fait apparaître la bonne volonté dont les nouvelles autorités font preuve pour une protection aux différentes minorités en Croatie. Cela dit, le projet n'a jamais été présenté au Parlement croate. La Commission de Venise a témoigné de la volonté des autorités de traiter des questions de la protection des minorités en Croatie de manière efficace et positive. Elle attend maintenant que cette volonté se concrétise.

Le **Bosnie-Herzégovine** a toujours été l'un de nos principaux domaines d'activités, d'autant plus que ce pays pourrait devenir sous peu membre du Conseil de l'Europe. En ce qui concerne la Bosnie-Herzégovine, une évolution positive, intervenue en 2000, mérite d'être tout particulièrement mentionnée. Dans le passé, notre coopération reposait essentiellement sur les demandes du Haut Représentant. Si M. Petrich fait toujours appel à nos services, nous avons également de plus en plus de contacts directs, fréquents et fructueux avec les institutions de l'Etat de Bosnie-Herzégovine et des deux Entités. Il s'agit d'un signe encourageant qui témoigne d'une plus grande maturité en Bosnie et correspond au passage à l'appropriation locale annoncée par M. Petrich.

Des progrès ont été réalisés en ce qui concerne non seulement la procédure mais aussi les questions de fond. Les États et l'État ont en fait adopté des lois sur les médiateurs respectifs qui ont été élaborées en coopération avec la Commission de Venise. Nous participons aux travaux en cours sur une éventuelle fusion de la Cour constitutionnelle et de la Chambre des droits de l'homme. Il s'agit d'une question délicate. L'existence d'un organe judiciaire distinct pour la protection des droits de l'homme devient plus difficile à justifier mesure que l'adhésion de la Bosnie à la Convention européenne des Droits de l'Homme se rapproche. Par ailleurs, l'important acquis de la Chambre des droits de l'homme doit être maintenu. Sa suppression pure et simple mettrait gravement en péril la protection des droits de l'homme en Bosnie. Nous consacrons donc beaucoup de temps et d'énergie, en coopération avec les acteurs locaux et internationaux, la mise en place des conditions qui pourraient éventuellement présider à la fusion des deux organes judiciaires.

La Chambre des représentants de la Fédération de Bosnie-Herzégovine a demandé à la Commission de Venise de l'aider à réviser la Constitution de la Fédération. Les réformes envisagées au sein de la Fédération reposent en partie sur des avis antérieurs de la Commission de Venise et un large consensus a été dégagé sur de nombreuses questions. Nous comptons poursuivre et finaliser cette coopération avec la Fédération. La réforme proposée de la Constitution de la Fédération contient les principaux arrangements en matière de procédure mais elle semble, pour l'instant, avoir été traitée par une question plus sensible sur le plan politique. La Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine a statué l'année dernière que les dispositions des constitutions des États selon lesquelles seuls les Bosniaques et les Croates sont considérés comme peuples constituants de la Fédération et les Serbes comme seul peuple constituant de la République Srpska n'étaient pas compatibles avec la Constitution de la Bosnie-Herzégovine. Cette décision a des conséquences de vaste portée pour la mise en place des institutions, en particulier au sein de la Fédération, et nous participons à la Task Force de la communauté internationale qui a présenté des propositions aux fins de sa mise en œuvre dans les deux États. Nous espérons pouvoir, une fois la décision appliquée, reprendre notre coopération avec la Fédération sur tous les autres aspects de la réforme constitutionnelle.

S'agissant d'une autre région européenne, la Commission a également mené une intense coopération avec **la Moldovie**. D'une part, nous avons participé, à la demande de l'OSCE, à une table de travail sur la question de la Transnistrie, à Kiev en mars 2000. Lors de cette réunion, des experts internationaux, ont préparé, en coopération avec des experts de Moldovie et de Transnistrie, les éléments d'un règlement éventuel du conflit en Transnistrie.

Nous avons également pris part au processus de réforme constitutionnelle en Moldovie. Un membre de notre Commission, le Pr Malinverni de Suisse, a présidé une Commission mixte avec des représentants désignés par le Président et par le Parlement, qui a élaboré un texte de compromis afin d'engager une réforme constitutionnelle dans ce pays.

Le but de nos activités dans les Balkans est de contribuer à la stabilité dans cette région. Nous avons donc créé Trieste, dans le cadre du **Pacte de stabilité** et avec le soutien des autorités italiennes aux niveaux national, régional et local, un campus UniDem pour la formation juridique de fonctionnaires des pays bénéficiaires du Pacte de stabilité. Si 2000 a été consacré à la préparation de ce projet, les cours ont véritablement débuté cette année et les premiers séminaires ont eu lieu.

En ce qui concerne l'Ukraine, à la demande de l'Assemblée parlementaire, nous avons donné des avis à la fois sur le référendum constitutionnel qui a eu lieu le 16 avril 2000 et sur sa mise en œuvre.

Il ne s'agit naturellement pas de quelques exemples de notre coopération avec les États membres du Conseil de l'Europe. Je pourrais également citer l'Albanie, la Bulgarie, la Lettonie, la Slovaquie et la Suisse. Toutefois, notre rapport contient des détails sur nos activités dans ces pays.

Les activités menées sur tel ou tel pays ne représentent, vous le savez, qu'une partie de nos travaux. Nous procédons des tâches sur des questions juridiques d'intérêt général, comme la préparation de lignes directrices pour les référendums constitutionnels, entreprise à l'initiative de la présidence liechtensteinoise du Comité des Ministres; ces lignes directrices doivent être adoptées par la Commission sa prochaine réunion plénière en juillet. Nous tenons également nos séminaires **UniDem** dont l'un a été organisé l'année dernière en coopération avec la présidence irlandaise du Comité des Ministres sur la protection des droits de l'homme au XXI^e siècle; vers une plus grande complémentarité des approches au sein de et entre les organisations régionales européennes. J'ajouterais que la Commission de Venise est fière d'avoir été sollicitée par plusieurs présidences récentes du Comité des Ministres comme la Grèce, l'Irlande, l'Italie et le Liechtenstein.

Une autre partie importante de nos activités, même s'il ne s'agit sans doute pas de la plus visible pour vous, est notre coopération avec **les Cours constitutionnelles**, l'édition du Bulletin de jurisprudence constitutionnelle et la mise au point de la base de données CODICES. En 2000, nous avons intensifié notre coopération avec la Conférence des Cours constitutionnelles européennes et avec l'Association des Cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français. Grâce au soutien généreux de la Norvège et de la Suisse, nous prenons également part à la création d'une association de Cours constitutionnelles et suprêmes d'Afrique australe. Des contacts ont également lieu nous avec des cours constitutionnelles d'Amérique centrale et latine, région qui est proche du patrimoine constitutionnel européen.

Pour ce qui est de la base de données, la France a récemment demandé d'intégrer une base de données créant l'initiative de l'ancien ministre de la Justice et Président du Conseil constitutionnel, Robert Badinter, l'Encyclopédie universelle des droits de l'homme. La France est prête à continuer d'apporter un soutien financier à ce projet, mais souhaiterait que nous nous chargions de son contenu. Actuellement, nous sommes en pourparlers avec les autorités françaises pour reorienter l'Encyclopédie afin qu'elle soit complémentaire des sites Internet du Conseil et de notre base de données CODICES en mettant davantage l'accent dans l'Encyclopédie sur les droits fondamentaux et les droits garantis par la Constitution. Vous serez invités en temps voulu à fixer les modalités de cette éventuelle coopération et j'espère que d'autres gouvernements voudront participer à cette initiative des autorités françaises. De plus, notre intention de promouvoir l'échange de vues et d'expériences en matière de justice constitutionnelle pourrait encore être renforcée par la création d'un lieu de rencontre pour les juges constitutionnels passés et actuels.

Autre initiative récente qui pourrait fort bien donner lieu à un développement important de nos travaux, la proposition, approuvée par la Commission des questions politiques de l'Assemblée parlementaire, selon laquelle la Commission de Venise devrait créer, avec l'Assemblée et le Congrès, un groupe de travail sur les questions lectorales qui serait notamment chargé d'élaborer un code de pratique en la matière et de mettre en place une base de données. L'Assemblée estime qu'il faut renforcer l'intégrité que le Conseil de l'Europe porte aux **questions lectorales** et elle souhaite que la Commission de Venise joue un rôle essentiel en la matière. La proposition semble d'actualité; dans un autre contexte, vous examinerez une proposition du Secrétaire Général aux fins d'un projet d'intégration recouvrant, notamment, le domaine lectoral. La coopération avec d'autres organes comme le BIDDH sera capitale, mais la loi lectorale est certainement un domaine proche de la fonction essentielle du Conseil de l'Europe en tant que gardien de la démocratie en Europe et il s'agit d'un domaine dans lequel nous avons beaucoup d'expérience.

Si vous vous penchez sur certaines de nos activités que je viens d'évoquer, il est manifeste que la Commission de Venise devient de plus en plus un instrument de diffusion des valeurs du Conseil de l'Europe, même au-delà des frontières européennes, parmi les juristes qui partagent nos principes, nos méthodes de travail et se consacrent au développement du constitutionnalisme et de la démocratie tels que nous les entendons sur notre continent. Nous souhaiterions que cette évolution de nos travaux apparaisse dans **le statut** de la Commission.

J'en viens à la dernière partie de mon exposé, la nécessité de réviser notre statut. La Commission travaille toujours d'après son statut initial, adopté en 1990, une époque où le développement de ses activités n'était pas prévisible. Il est aujourd'hui temps, après onze années d'existence, de réfléchir aux orientations futures que la Commission pourrait prendre. Il faudra également adapter notre statut pour tenir compte de la pratique couronnée de succès et mise au point au cours des dernières années, des besoins des pays européens au début du nouveau millénaire et du fait que le nombre de nos membres augmente constamment, de même que l'intérêt porté nos travaux. En fait, l'année dernière pour la première fois, nous avons pu tirer parti des excellentes contributions d'un membre britannique, le Pr Jowell, et j'ai quelques raisons d'espérer que l'année prochaine ce sera un membre russe.

Compte tenu de ces divers développements, nous avons l'intention de vous soumettre des propositions aux fins de révisions appropriées de notre statut dans un proche avenir. Nous espérons que vous pourrez les adopter temps pour que ces réformes puissent entrer en vigueur au début de l'année prochaine. Dans nos propositions, nous insisterons tout particulièrement sur l'indépendance de nos membres. L'indépendance de jugement est le principe de base de notre Commission. Nous y voyons la clé de notre succès. Il faut le préserver et, si nécessaire, le renforcer par des garanties appropriées. Avec votre aide, nous parviendrons à maintenir la qualité de nos travaux, en tant qu'organe consultatif, dans la mise en place du cadre juridique de la démocratie et pour la promotion du constitutionnalisme et de l'État de droit en Europe et au-delà.

MEMBRES

Fin 2000, la Commission comptait 40 membres part entière, 4 membres associés et 10 observateurs.

Membres

Au cours de l'année 2000, l'Andorre a adhéré à l'Accord Partiel, et M. François Luchaire, Président honoraire de l'Université de Paris I, ancien membre du Conseil constitutionnel français et ancien Président du Tribunal constitutionnel d'Andorre a été nommé membre.

M. Jeffrey Jowell, professeur de droit public, University College London a été nommé membre au titre du Royaume-Uni. M. Peeter Roosma, Conseiller, Cour suprême, a été nommé membre au titre de l'Estonie remplaçant M. Heiki Loot dont le mandat avait expiré. M. Alexandre Djeroev, avocat, membre de l'Assemblée nationale, et M. Vassil Gotchev, juge à la Cour constitutionnelle, ont été nommés membre et membre suppléant au titre de la Bulgarie, remplaçant Mme Ana Milenkova dont le mandat avait expiré.

En outre, Mme Ingrid Siess-Scherz, Chef de Division, Chancellerie fédérale, a été nommée membre suppléant au titre de l'Autriche, remplaçant M. Klaus Borchardt qui avait démissionné de ses fonctions. Mme Lydie Erj, Députée et M. Georg Nolte, Professeur de droit public, Université de Göttingen ont été nommés suppléants au titre du Luxembourg et de l'Allemagne respectivement.

Membres associés

Un représentant de la République fédérale de Yougoslavie a assisté la 45^e réunion plénière de la Commission (15-16 décembre 2000). Une demande du statut de membre associé a été reçue la suite de cette réunion et une décision positive a été prise par le Comité des Ministres début 2001.

Observateurs

Israël a obtenu le statut d'observateur et a nommé M. Amnon Rubinstein, Président, Constitution, droit et Justice, Comité de la Knesset, en tant qu'observateur auprès de la Commission.

M. Jed Rubinfeld, Professeur, Yale Law School, a été nommé observateur au titre des États-Unis d'Amérique remplaçant M. Paul Gewirtz.

La liste complète des membres, des membres associés et des observateurs par ordre d'ancienneté figure l'Annexe I au présent rapport.

Sous-Commissions

Une Sous-Commission sur l'Europe du Sud-Est a été créée afin de traiter des questions relatives au Pacte de Stabilité.

La composition des Sous-Commissions figure en annexe II au présent rapport.

*

**

La 43^e réunion plénière de la Commission a été suivie, le 17 juin 2000, par une cérémonie de célébration du 10^e anniversaire de la Commission, laquelle ont participé des représentants des États membres du Conseil de l'Europe et d'États représentés au sein de la Commission ou qui travaillent avec elle, des représentants de la ville de Venise et de la Vénétie, des personnalités italiennes et d'autres pays, des représentants d'organisations travaillant avec la Commission et les membres de cette dernière.

Les personnalités suivantes ont pris la parole au cours de la cérémonie :

M. Paolo Costa, Maire de Venise;

M. Enrico Cavaliere, Président du Conseil régional de la Vénétie;

M. Lamberto Dini, Président du Comité des Ministres, Ministre des Affaires étrangères de l'Italie;

Lord Russell-Johnston, Président de l'Assemblée parlementaire;

M. Walter Schwimmer, Secrétaire général du Conseil de l'Europe;

M. Antonio La Pergola, Président de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise).

ACTIVITES

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

Au cours de l'année 2000, la Commission de Venise a continué ses travaux sur les réformes constitutionnelles et le fonctionnement effectif des institutions démocratiques. Les activités de la Commission ont porté sur l'ensemble du continent, mais la consolidation de la paix dans la région du Sud-Est européen et la coopération avec les autorités du Caucase ont naturellement occupé une grande partie de ses travaux.

Alors que le processus de rédaction de nouvelles constitutions commence à s'avancer dans toute l'Europe, la Commission s'est naturellement de plus en plus concentrée sur les aspects plus techniques de la mise en œuvre de tels textes.

La réforme constitutionnelle et la justice constitutionnelle sont restées les composantes essentielles du travail de la Commission en 2000 ; de plus, la Commission s'est concentrée sur des éléments fondamentaux tels que les élections et la mise en place d'institutions, et en particulier sur le rôle de la mise en place d'institutions comme moyen de résolution de conflit, notamment dans son travail en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo et dans le Caucase. La place centrale de la démocratie dans le processus plus large d'intégration européenne relève l'importance de tous ces aspects dans les activités de la Commission.

La Commission a poursuivi sa coopération fructueuse tant avec le Comité des Ministres qu'avec l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, ainsi qu'avec le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe. Tout en maintenant son indépendance absolue, la Commission s'est également galemment réjouie de continuer à coopérer avec d'autres autorités du Conseil de l'Europe, en particulier les Directions générales des Affaires juridiques et des droits de l'homme.

Une bonne partie du travail de la Commission en 2000 a été menée dans le cadre de son programme joint avec la Commission européenne en vue de renforcer la démocratie et le développement constitutionnel dans les pays d'Europe centrale et orientale et les pays de la CEI. Ce programme a permis à la Commission d'augmenter considérablement le nombre de ses activités mises en œuvre dans ses domaines d'activité prioritaires. L'augmentation de la charge de travail qui s'en est suivie a exigé un engagement d'urgence tant des membres de la Commission que du Secrétariat. Le succès de la Commission dans la réponse à cette demande témoigne du haut degré d'engagement de tous les intéressés.

Enfin, un aspect nouveau des sessions plénières de la Commission a été l'introduction d'échanges de vues régulières avec les membres des pays confrontés des développements constitutionnels qui n'avaient pas fait l'objet d'un travail de la Commission. La Commission se réjouit de cette occasion d'enrichir les discussions. Un résumé des questions discutées est inclus sous le point 17 ci-dessous.

*

**

Une brève description des activités de la Commission dans ce domaine est suivie de la liste de certains avis que la Commission a décidé de rendre publics.

Description des activités de la Commission

1. COOPERATION AVEC L'ALBANIE

Faisant suite à l'avis de la Commission sur la compatibilité de la peine capitale avec la Constitution de l'Albanie, adopté lors de la 38^e réunion plénière et la décision du 10 décembre 1999 de la Cour constitutionnelle de l'Albanie que la peine capitale est contraire à la Constitution, la Commission se félicite du fait que l'Albanie a signé et ratifié le Protocole N 6 à la Convention européenne des droits de l'homme au cours de 2000.

Loi sur la Cour suprême

La Commission a terminé son examen de la loi sur la Cour suprême d'Albanie, qui avait initié la demande des autorités albanaises. MM. Russell et Torfason avaient nommé rapporteurs en 1999 et leur travail a abouti à une réunion avec les autorités albanaises les 2 et 3 mars 2000 à Tirana. Lors de la 42^e réunion plénière, M. Torfason a informé la Commission que de nombreuses questions avaient été adressées à cette réunion concernant les professions au sein desquelles les juges peuvent être recrutés, les relations entre le président de la cour et les autres juges et le nombre exact des juges de la cour. Grâce à cette réunion, ces problèmes ont été largement résolus, le parlement ayant suivi les suggestions de la Commission de Venise en adoptant la loi.

Code électoral

Au cours de l'année 2000, les travaux de révision de la loi en matière d'élections législatives ont continué. Cependant, la nature très politique du sujet ralentissait ce travail. M. Omari a informé la Commission lors de sa 43^e réunion plénière que le Code électoral, élaboré avec l'assistance de l'OSCE et de la Commission, était entré en vigueur. Toutefois, il était encore contesté par le Parti démocrate, parti d'opposition. M. Newbury, du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, a signalé la 45^e réunion plénière que la question d'une révision du code électoral albanaise avait encore surgi, notamment sur la question de savoir si les candidats ont le droit de retirer leur candidature.

Loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil des Ministres

À la demande des autorités albanaises, la Commission a examiné le projet de loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil des Ministres. MM. Bartole et Nolte ainsi que Mme Suchocka ont nommé rapporteurs et ont présenté leurs commentaires écrits lors de la 45^e réunion plénière. Ils ont mis en évidence plusieurs points de la loi qui devraient être révisés. Plus particulièrement, il fallait définir clairement la nature et la hiérarchie des actes du Conseil des Ministres ; les conditions pour devenir ministre ne devraient pas être plus rigoureuses que celles numérotées dans la Constitution ; l'article de la loi selon lequel le Président peut nommer le Premier ministre trois fois selon la même procédure devrait être révisé ; la désignation de fonctionnaires de haut rang devrait dépendre du Conseil des Ministres et non du Premier ministre uniquement. Les rapporteurs ont suggéré en outre que les questions de procédure détaillée pourraient être mieux réglées au moyen de textes infra-législatifs. Un projet révisé est actuellement attendu pour permettre de poursuivre le travail sur cette question.

2. COOPÉRATION AVEC L'ARMÉNIE

La Commission a coopéré avec les autorités arméniennes sur plusieurs plans en 2000. Cette coopération, initialement concentrée sur le processus de révision de la Constitution arménienne, s'est intensifiée au cours de l'année avec la perspective de l'adhésion de l'Arménie au Conseil de l'Europe, pour comprendre également l'examen de lois et de projets de lois sur les partis politiques, l'autonomie locale, la fonction publique, les médias et le médiateur. Ce travail se poursuivra en 2001.

Révision de la Constitution

À la demande des autorités arméniennes, la Commission a constitué un Groupe de travail sur la révision de la Constitution de l'Arménie. Ce Groupe, composé de MM. Bartole, Batliner, Economides, Endzin, Steinberger et Tuori, s'est réuni pour la première fois à Strasbourg, les 25 et 26 avril avec une délégation des autorités arméniennes, en vue de clarifier les questions fondamentales visées dans la révision constitutionnelle. La révision projetée touchait aux questions des droits de l'homme, la séparation des pouvoirs et l'efficacité de l'organe législatif, aux garanties constitutionnelles pour la magistrature (y compris la Cour constitutionnelle) et l'autonomie locale. Une deuxième réunion a eu lieu à Erevan, les 16 et 17 novembre. À la suite de ces réunions très constructives, les autorités arméniennes ont décidé qu'un projet final pourrait être soumis pour avis à la Commission, au cours de 2001. Un référendum sur les amendements constitutionnels devrait avoir lieu fin 2001.

Coopération dans le cadre de l'adhésion au Conseil de l'Europe

Une délégation de la Commission de Venise s'est rendue à Erevan du 15 au 18 novembre 2000, à la suite de la demande du Comité des Ministres de coopérer avec l'Arménie en vue de l'adhésion de ce pays au Conseil de l'Europe. Le Secrétariat a informé la Commission, lors de sa 45^e réunion plénière, que les autorités arméniennes ont montré qu'elles étaient tout à fait disposées à travailler avec la Commission de Venise. Outre la coopération portant sur la révision constitutionnelle (voir ci-dessus), les lois et projets de lois sur les partis politiques, sur l'autonomie locale, sur la fonction publique, sur les médias et sur le médiateur seraient soumis pour avis à la Commission. Le travail sur ces questions continuera en 2001, suivant le programme de coopération adopté par la Commission sa 45^e réunion plénière.

Loi électorale

Dans le cadre de la coopération de la Commission avec les autorités arméniennes en vue de l'adhésion du pays au Conseil de l'Europe, M. Owen a préparé des commentaires sur la loi électorale arménienne. Il a signalé que la loi de 1999 a l'impression de nombreuses faiblesses présentes dans l'ancienne loi ; notamment, certains articles de la nouvelle loi devraient être amendés afin de simplifier les procédures, par exemple le déroulement du scrutin, ou pour clarifier des procédures complexes et difficiles à suivre, tel le système de délimitation/appels. Le nombre de sièges au parlement ne devrait pas nécessairement être réduit et le rapport entre les sièges pourvus au scrutin proportionnel et ceux pourvus au scrutin majoritaire devrait demeurer constant. En revanche, les dispositions permettant aux partis de supprimer des candidats de leurs listes, la méthode de calcul des voix, le système de vérification des signatures et la possibilité de voter contre un candidat qui est en fait un vote blanc, ne posent pas de problèmes. Lors de sa 45^e Session plénière, la Commission a approuvé les commentaires de M. Owen sur la loi électorale arménienne et a décidé de les transmettre aux autorités arméniennes.

En outre, un séminaire sur l'efficacité de la justice constitutionnelle dans une société en transition s'est tenu à Erevan les 6-7 octobre 2000. Ce séminaire fait partie d'une série de séminaires organisés en Arménie depuis 1996. Ruissant des participants de l'Arménie, de la Slovaquie, de la Moldovie, de la Russie, du Kazakhstan et du Bélarus, il a traité des aspects fonctionnels, institutionnels et procéduraux du sujet. Les rapports du séminaire seront publiés par la Cour constitutionnelle de l'Arménie et seront disponibles en particulier sur son site Web.

3. COOPÉRATION AVEC L'AZERBAÏDJAN

La coopération de la Commission avec l'Azerbaïdjan s'est d'abord centrée sur la loi sur les élections législatives et sur la question des réformes concernant l'accès à la Cour constitutionnelle. Dans la perspective de l'adhésion de l'Azerbaïdjan au Conseil de l'Europe, le domaine de coopération s'est élargi pour comprendre également une réforme constitutionnelle générale ainsi que la révision des lois sur les médias et la rédaction de lois sur le médiateur et sur les minorités. Ce travail continuera en 2001.

Loi concernant les élections parlementaires

À la demande des autorités azerbaïdjanaises, la Commission a examiné la loi sur les élections législatives en Azerbaïdjan. Lors de sa 44^e réunion plénière la Commission a adopté les commentaires de M. Nolte sur cette loi. La loi en question était longue et détaillée et traitait de nombreuses questions qui ne figurent pas nécessairement dans les lois électorales d'autres pays. Certaines dispositions ont fait l'objet de recommandations dans l'avis, en particulier en ce qui concerne leur interprétation. Il s'agit notamment des dispositions sur la désignation et l'enregistrement des candidats, la participation d'observateurs étrangers et autres, le système de recours, les sanctions qui peuvent être imposées pour violation de la loi électorale, la composition des commissions électorales inférieures, le rôle des ONG et l'enregistrement des partis politiques. La Commission électorale centrale a déclaré qu'elle suivrait les recommandations de la Commission de Venise. En ce qui concerne l'enregistrement des partis politiques, la Commission s'est référée à la récente décision de la Cour constitutionnelle de l'Azerbaïdjan, qui avait statué que les dispositions concernant les conditions d'enregistrement des partis devraient être interprétées comme n'ayant aucun effet rétroactif, la constitution interdisant expressément un tel effet.

Lors de la 45^e réunion plénière, la Commission de Venise a de nouveau examiné la législation électorale, la lumière des élections qui ont eu lieu en novembre, et a estimé qu'il était nécessaire d'en réviser plusieurs points. Un problème essentiel consiste à mettre en place une procédure crédible pour l'examen des plaintes électorales. Un autre problème tient à la possibilité de porter plainte en parallèle devant les commissions électorales et les juridictions de droit commun. Une disposition excluant les observateurs électoraux financés par l'étranger hauteur de plus de 30 % devrait être supprimée. Le seuil de 6 % exigé pour que les partis politiques aient un parlement risque d'être trop élevé tant donné qu'il y a seulement des sièges parlementaires sont attribués au système proportionnel. Afin d'éviter la fraude électorale, des règles plus rigoureuses sont nécessaires. Une commission composée de techniciens neutres devrait faire des propositions à la CEC afin de délimiter les circonscriptions électorales. Un aspect positif des dernières élections a été l'accès aux médias publics qui ont réservé des temps d'antenne à l'opposition.

La Commission continuera de suivre cette situation de près.

Coopération relative à l'adhésion de l'Azerbaïdjan au Conseil de l'Europe

Une diligence de la Commission de Venise s'est rendue à Bakou les 30 novembre et 1er décembre 2000, à la suite de la demande du Comité des Ministres de coopérer avec l'Azerbaïdjan en vue de l'adhésion de ce pays au Conseil de l'Europe. Les autorités azerbaïdjanaises ont été très ouvertes à la coopération avec la Commission de Venise. Outre les travaux actuellement menés pour permettre aux particuliers d'avoir accès directement à la Cour constitutionnelle, les éléments ci-après doivent faire l'objet d'un avis de la Commission de Venise : une réforme constitutionnelle générale, les lois électorales, les lois sur les médias et les futures lois sur le médiateur et sur les minorités. La Commission poursuivra ses travaux sur ces questions en 2001 selon le programme adopté à sa 45^e réunion plénière.

En outre, un séminaire sur La protection des Droits de l'Homme dans l'activité de la Cour constitutionnelle s'est tenu à Bakou les 17-18 avril 2000.

4. COOPÉRATION AVEC LE BELARUS

À la 42^e réunion plénière, le Secrétariat a informé la Commission que deux avis d'experts de la Commission sur le projet de code électoral ont été adressés aux autorités du Belarus. Bien que la Commission ait pu participer à un échange de vues sur le sujet, le projet a été adopté par la suite sans nouvelle consultation. Le texte adopté a été examiné par les experts de la Commission, dont la plupart des observations n'ont pas été prises en compte. Le Secrétariat a fait part des commentaires de ses experts l'OSCE, de manière à soulever le problème auprès des autorités du Belarus.

5. COOPÉRATION AVEC LA BOSNIE-HERZÉGOVINE

À la fin de l'année 2000, la Bosnie-Herzégovine a progressé considérablement vers son adhésion au Conseil de l'Europe. La Commission a poursuivi tout au long de l'année sa coopération intensive et fructueuse avec les autorités de Bosnie-Herzégovine ainsi qu'avec les acteurs internationaux présents dans le pays. La consolidation des institutions et des structures démocratiques demeure sa priorité, et ses domaines d'activité couvrent aussi bien l'implication dans le processus de révision constitutionnelle que la Fédération de Bosnie-Herzégovine que la rédaction de lois sur diverses institutions en Bosnie-Herzégovine, ainsi que la rédaction de lois sur des aspects plus techniques de la mise en œuvre des constitutions et des lois en vigueur en Bosnie-Herzégovine.

Institution de médiateur en Bosnie-Herzégovine

Dans ce cadre, la Commission a adopté, lors de sa 42^e réunion plénière, son avis sur *certains aspects du fonctionnement des institutions de médiateur en Bosnie-Herzégovine*, la demande de la Médiatrice des Droits de l'Homme pour la Bosnie-Herzégovine. Mme Haller a remercié la Commission de son avis et de l'aide fournie au cours des années à l'institution du médiateur des droits de l'Homme en Bosnie-Herzégovine.

En outre, la Commission s'est réunie, lors de ses 42^e et 45^e réunions plénières, de l'adoption respectivement de la *loi sur l'institution de médiateur de la Republika Srpska* et de la *loi sur l'institution de médiateur de Bosnie-Herzégovine*.

Toujours dans le cadre de son travail sur les institutions de médiateur en Bosnie-Herzégovine, la Commission a adopté à sa 43^e réunion plénière son avis sur *le locus standi de l'Ombudsman de la Fédération de Bosnie-Herzégovine au regard de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Bosnie-Herzégovine*. Cet avis conclut que selon la loi dans son état actuel, l'Ombudsman n'a pas compétence pour saisir la Cour constitutionnelle. Cependant, il n'existe aucune raison en principe pour empêcher que cette compétence lui soit accordée dans le futur.

Lors de sa 44^e réunion plénière, la Commission a été informée de ce que la Chambre des représentants avait adopté la loi sur l'Ombudsman de la Fédération de Bosnie-Herzégovine élaborée par le Groupe de travail de la Commission de Venise et la Direction générale des Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe. Toutefois, quelques modifications apportées au texte sont un sujet de préoccupation pour l'Ombudsman de la Fédération et pour l'OSCE. Faisant suite à la demande des Ombudsmans de la Fédération, la Commission a décidé de créer un Groupe de travail sur cette question. Son travail continue en 2001.

Réforme des mécanismes judiciaires de protection des droits de l'homme

L'une des préoccupations majeures de la Commission dans son travail en Bosnie-Herzégovine au cours des dernières années a été l'harmonisation des mécanismes de protection des droits de l'homme dans le pays. En 2000, la Commission s'est concentrée notamment sur l'examen plus détaillé des implications de la fusion de la Chambre des droits de l'homme et de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine. La question qui est au centre des travaux de la Commission de Venise concerne les moyens par lesquels cette fusion, ou plus exactement, le transfert de compétences de la Chambre à la Cour constitutionnelle, pourrait être réalisé sans diminuer le niveau de protection des droits de l'homme.

Les rapporteurs sont parvenus, lors de leur réunion à Paris le 24 mars 2000, à une série de conclusions concernant les modalités de la fusion, parmi des conclusions et des propositions d'un groupe de travail. Les conclusions des rapporteurs traitent essentiellement des possibilités de recours individuels après la fusion ; ils ont conclu que la fusion ne devrait pas avoir lieu avant la ratification par la Bosnie-Herzégovine de la Convention européenne des Droits de l'Homme et que le parlement devrait adopter une loi pour réaliser la fusion et renforcer les compétences de la Cour constitutionnelle en matière de droits de l'homme.

Les travaux sur la fusion proposée continuent en 2001.

Le travail sur la loi sur la Cour de Bosnie-Herzégovine a constitué une deuxième priorité pour la Commission en 2000. La Commission avait déjà identifié la nécessité de créer un tel organe dans son avis, adopté à sa 38^e réunion plénière les 6 et 7 mars 1998, sur la nécessité d'établir une juridiction au niveau de l'État de Bosnie et Herzégovine (CDL-INF (98) 17). Un groupe de travail commun de la Commission et de la Direction générale des Affaires juridiques a été établi, avec la coopération du Bureau du Haut Représentant, pour rédiger la loi en question, qui a été présentée à la Commission et approuvée par elle à sa 43^e réunion plénière. La Cour de Bosnie-Herzégovine a été instituée par décision du Haut Représentant le 12 novembre 2000.

Révision de la Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine

À la fin de l'année la Commission a reçu une demande des autorités de la Fédération de Bosnie-Herzégovine pour son assistance dans la révision de la Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine. Ces travaux ont été en cours depuis un certain temps mais les récentes décisions de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine dans l'affaire U 5-98 avaient rendu la révision de la Constitution d'autant plus nécessaire. La révision vise principalement harmoniser la Constitution de la Fédération avec celle de la Bosnie-Herzégovine. Le Groupe de travail a tenu une première réunion à Strasbourg les 10 et 11 juillet et une deuxième à Venise les 11 et 12 octobre avec la participation de membres de la Chambre des représentants et de la Commission constitutionnelle. Les fondements des amendements proposés sont généralement solides et un consensus a été obtenu sur un certain nombre de points. Toutefois, plusieurs questions appellent un examen plus approfondi au sein de la Fédération de Bosnie-Herzégovine. La Commission poursuivra son assistance dans ce processus et une nouvelle réunion du Groupe de travail avec des représentants de la Fédération de Bosnie-Herzégovine est prévue pour début 2001.

Garanties constitutionnelles de la liberté d'information

À la demande de la Mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine, la Commission a rédigé un avis sur les *garanties constitutionnelles de la liberté d'information en Bosnie-Herzégovine*. L'avis traite de deux questions spécifiques : premièrement, la liberté d'information et d'expression englobe-t-elle la liberté d'accès à l'information et, deuxièmement, quelles obligations positives le droit d'accès à l'information implique-t-il pour l'État ? Il conclut que la liberté d'expression telle que mentionnée dans l'énumération des droits dans la Constitution de la Bosnie-Herzégovine englobe la liberté d'accès à l'information. Par ailleurs, l'État a l'obligation de faciliter l'accès à l'information, quoiqu'il n'ait pas l'obligation de fournir des informations de sa propre initiative. Cet avis a été adopté à la 44^e réunion plénière de la Commission et transmis à la Mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine.

Enfin, à la suite de sa 45^e réunion plénière, la Commission a reçu une demande de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire, concernant la mise en œuvre de la décision partielle de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine sur les peuples constituants. Les travaux se poursuivent en 2001.

En outre, la Commission a organisé un forum sur le fédéralisme à Banja Luka, Sarajevo et Mostar les 26-28 juillet 2000 en collaboration avec l'Ambassade d'Allemagne à Sarajevo.

8 avril, et Chisinau le 27 mai 2000. Grce ces runions une proposition concrte en vue de modifier la Constitution a t faite. Ce texte renforait le rle de l'excutif, en particulier celui du Premier Ministre, mais non les pouvoirs du Prsident. Cependant, la Commission a inform lors de sa 43^e runion plnire que deux textes supplmentaires avaient t soumis au Parlement par deux groupes compos respectivement de 39 et 38 dputs. En outre, le Prsident avait galement soumis un projet qui se voulait inspir des travaux de la Commission mixte mais qui comportait des diffrences substantielles certains gards. Il n'ait donc pas certain que le texte propos par la Commission mixte serait adopt. Entretemps, la Commission de suivi de l'Assemble parlementaire a demand une nouvelle fois la Commission de donner des avis sur tous les projets actuellement examins par les autorits moldaves.

Lors de sa 44^e runion plnire, M. Solonari a inform la Commission que le Parlement avait adopt une loi constitutionnelle introduisant des rformes comportant trois grands piliers: le mode d'lection du prsident de la Moldova est pass d'un systme de suffrage universel un systme d'lection la majorit qualifie du parlement; les pouvoirs du prsident ont t rduits (quoique dans une moindre mesure que le projet de loi initial du parlement ne le proposait); et les pouvoirs du gouvernement ont t renforcs. Il sensuit que la Constitution place un accent accru sur la dmocratie parlementaire. M. Solonari a remerci la Commission de son assistance au sein de la Commission mixte et a dclar que si la Moldova avait surmont cette crise constitutionnelle sans dveloppements inconstitutionnels, c'tait en grande partie grce la contribution du Conseil de l'Europe.

Par consequent, les rapporteurs de la Commission sur cette question, M. Jowell, Mme Suchocka et M. Tuori ont inform la Commission lors de sa 45^e runion plnire qu'ils avaient dcid d'examiner le texte adopt par le Parlement plutt que celui propos par le Prsident, qui aurait dormais peu de chances d'tre adopt. La Cour constitutionnelle devait toujours se prononcer sur la proposition de la Commission mixte. Si certains points ncessaient encore quelques clarifications, l'valuation du texte tait positive dans l'ensemble. Ce texte tend essentiellement rduire les pouvoirs du prsident. Le premier ministre devient chef de l'excutif, laissant le prsident chef de l'tat.

La Commission a adopt son avis sur la rforme constitutionnelle en Rpublique de Moldova sa 45^e runion plnire et a dcid de le transmettre l'Assemble parlementaire.

Transnistrie

M. Tuori a inform la Commission, lors de sa 42^e runion plnire, des rsultats de la Table ronde sur le rglement du conflit en Transnistrie organise par l'OSCE Kiev du 20 au 24 mars 2000. Les participants la table ronde se sont diviss en deux groupes un russophone et un anglophone. Du fait du manque de temps, deux documents spars ont t prpars par ces groupes ; ils sont l'expression d'un large accord sur les caractristiques possibles d'un Etat commun.

12. COOPERATION AVEC LA SLOVENIE

A la demande des autorits slovnes, la Commission a examin les amendements constitutionnels concernant les lections lgislatives en Slovie. L'avis de la Commission a t sollicit sur la question suivante : un rfrendum avait eu lieu, dont les rsultats montraient la prfrence du peuple pour le scrutin majoritaire. Or, le parlement a, par la suite modifi les dispositions constitutionnelles sur les lections parlementaires, introduisant, au niveau de la Constitution, un systme lectoral proportionnel. La Commission n'avait pas pour tche de donner son avis sur la meilleure option, mais d'examiner la compatibilit de l'attitude du parlement avec les normes dmocratiques europennes et les exigences de la prminence du droit. Les rapporteurs, MM. Bartole, La Pergola et van Dijk ont expos la Commission, lors de sa 44^e runion plnire, qu'ils avaient constat que l'amendement parlementaire de la Constitution n'avait viol aucune norme ou principe europen de la dmocratie ou de la prminence du droit. Il a t soulign que le rfrendum n'est pas une manifestation du pouvoir souverain du peuple, mais l'expression de la volont de celui-ci par un moyen rgi par la Constitution.

La Commission a adopt son avis sur les amendements constitutionnels concernant les lections lgislatives en Slovie, sur la base des considrations susmentionnes des Rapporteurs, sa 44^e runion plnire et a dcid de le transmettre aux autorits slovnes.

13. COOPERATION AVEC LAFRIQUE DU SUD

M. Helgesen a inform la Commission lors de sa 42^e runion plnire que le Gouvernement norvgien a contribu hauteur de 680 000 FF la cration d'une commission d'experts indpendants des pays de la SADC (Southern African Development Community) afin de promouvoir la dmocratie, les droits de l'homme et la bonne administration dans la rgion.

Une confrence des juges des cours constitutionnelles et des cours suprmes d'Afrique australe s'est tenue les 12 et 13 fvrier 2000, Siavonga, sur le lac Kariba, en Zambie, dans le cadre du programme La dmocratie, du livre de droit la vie relle . Cette confrence avait pour thme Promouvoir le constitutionnalisme et l'tablissement de rseaux d'change d'informations parmi les juridictions de la rgion de la SADC et a trait de sujets comme la sparation des pouvoirs, l'thique judiciaire, les systmes de plaintes et le droit un proc quitable. A la fin du sminaire, les participants ont marqu leur accord pour cooprer en vue de publier des dcisions sur Internet, de fournir un accs pour toutes les cours aux ressources des bibliothques des autres cours, d'inviter des juges d'autres cours de la rgion des sminaires de formation et d'organiser des confrences comme celle de Siavonga dans l'avenir.

Cette confrence constituait la dernire grande manifestation dans le cadre du programme La dmocratie, du livre de droit la vie relle . La Commission a remerci une fois de plus le Dpartement fdral des affaires trangres de la Suisse pour son soutien gnreux au financement de ce programme ainsi que le Dpartement des gouvernements provinciaux et locaux d'Afrique du Sud pour son assistance dans la mise en uvre des activits. Les dtails des activits dans le cadre du programme sont expos dans le rapport final des oprations (CDI-INF (2001) 4).

14. COOPERATION AVEC LA SUISSE (TESSIN)

M. Giorgio Battaglioni, Directeur du dpartement de la Justice, Canton du Tessin, a assist la 44^e runion plnire de la Commission et a prsent le systme lectoral du Canton du Tessin. L'avis prliminaire de la Commission sur cette question a recens les points qui pourraient tre traits dans le cadre de la rvision de la loi lectorale et a pos une srie de questions plus prcises au Conseil d'Etat afin daider llaboration de l'avis final.

15. COOPERATION AVEC LUKRAINE

En janvier 2000, l'Assemble parlementaire ainsi que le Sectaire Gnral, a demand la Commission de prparer un avis sur le rfrendum constitutionnel en Ukraine. Ce rfrendum a eu lieu le 16 avril 2000 sur la base d'un dcret du Prsident d'Ukraine, suite une initiative populaire, et vise accrore la stabilit politique en affaiblissant le rle du Parlement ukrainien. L'avis a soulign l'existence de certains lments mettant gravement en cause la constitutionnalit et la recevabilit du rfrendum dans son ensemble, dans la version propose dans le dcret prsidentiel annonant la tenue d'un rfrendum national d'initiative populaire. Cependant, la Cour constitutionnelle avait pris une dcision dclarant deux des six questions du rfrendum contraires la Constitution et soulignant que toute modification de la Constitution approuve par le rfrendum devait ensuite tre adopte conformment aux dispositions constitutionnelles concernant les modifications de la Constitution de l'Ukraine. Cette approche rpondait certaines des préoccupations essentielles des rapporteurs.

Lors de sa 42^e runion plnire la Commission a adopt l'avis sur le rfrendum constitutionnel en Ukraine, tenant compte de cette dcision de la Cour constitutionnelle. Elle a transmis l'avis l'Assemble parlementaire ainsi qu'au Sectaire Gnral.

A l'issue du rfrendum en Ukraine, dans lequel les lecteurs avaient rpondu, une crasante majorit, oui aux quatre questions restantes, le Prsident ainsi qu'un groupe de 152 dputs ont soumis des propositions au parlement pour la mise en uvre des rsultats du rfrendum. La Commission de suivi de l'Assemble parlementaire a par la suite demand la Commission de donner son avis sur les deux projets de loi, notamment en ce qui concerne la libert de dcision du parlement, la compatibilit des modifications proposes avec les articles 157 et 158 de la Constitution, leur conformit avec les normes internationales et leurs consquences pour la dmocratie et la prminence du droit en Ukraine.

La Commission a mis en relief certains points préoccupants: par exemple, la nature de la deuxime chambre projete du parlement n'est pas encore clairement dfinie ; par ailleurs, il est essentiel que les dispositions garantissant la protection des parlementaires contre une arrestation ou une dtention arbitraires figurent dans la Constitution plutt que dans une loi ordinaire ; et enfin, le motif propos de dissolution du parlement tait ambigu et devait tre reformul. La Commission a propos certains amendements au projet prsent par le Prsident d'Ukraine et a estim que si ce projet tait adopt sans prendre en compte ces propositions, cela pourrait soulever de graves problmes au regard de la dmocratie, de l'Etat de droit et de l'quilibre des pouvoirs.

Lors de sa 44^e runion plnire la Commission a adopt l'avis sur la mise en uvre du rfrendum constitutionnel en Ukraine et a dcid de le transmettre la Commission de suivi de l'Assemble parlementaire.

16. COOPERATION AVEC LA REPUBLIQUE FEDERALE DE YUGOSLAVIE

Lors de sa 45^e runion plnire, la Commission a proc d'un change de vues avec M. Dimitrievic, Directeur du Centre des droits de l'homme de Belgrade. Il a fait remarquer que la situation en Yougoslavie tait toujours prcaire mais qu'il esprait que l'volution future

de son pays irait dans le sens de la démocratie et de la protection des droits de l'homme. A cet égard, la Yougoslavie aurait grandement besoin de l'aide du Conseil de l'Europe, de la Commission de Venise et de l'OSCE. Les Constitutions serbe de 1990 et yougoslave de 1992 avaient adopté une manière non démocratique. L'introduction des élections présidentielles directes dans la Fédération avait en fin de compte servi à stabiliser M. Milosevic. La persistance de ces constitutions fait tolérer mais ces dernières devraient être réformées pour aligner sur les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Il espérait également que la Yougoslavie renoncerait à sa revendication de la continuité de l'ancien Etat. Les grandes questions en suspens consistent à savoir si la Fédération avec le Monténégro va se poursuivre et si le Kosovo continuera à faire partie de la Serbie. L'un des points les plus importants de la nouvelle Constitution devra être la protection des minorités, tant donné que deux tiers seulement de la population yougoslave sont d'origine serbe ou monténégroise. Il conviendrait de faire de nouveau participer les minorités à la vie politique. Le code électoral serbe qui serait appliqué lors des élections du 23 décembre définit la Serbie comme une seule circonscription, ce qui est très difficile pour les minorités de s'exprimer au Parlement.

La Commission a pris note de ces informations et s'est déclarée prête à coopérer avec la Yougoslavie sur toutes les questions qui relèvent de sa compétence. Une coopération soutenue avec la Yougoslavie devait être prévue pour l'année 2001.

AUTRES QUESTIONS CONSTITUTIONNELLES

Au cours de l'année 2000, la Commission a procédé à des changements de vues régulières avec ses membres sur des questions constitutionnelles qui suscitaient de l'intérêt dans leurs pays, bien qu'elles n'avaient pas fait l'objet de travaux de la Commission. Elle s'est félicitée de cette occasion d'enrichir ainsi ses débats.

- France

Au cours de l'année, plusieurs questions constitutionnelles ont fait l'objet d'une grande attention en France. M. Robert a exposé la 44^e réunion plénière de la Commission les problèmes soulevés dans les discussions politiques concernant la réduction du mandat du président de 7 à 5 ans, la question du statut de la Corse et la question de l'immunité présidentielle. La Commission a accueilli avec satisfaction cet exposé de questions constitutionnelles affectant une démocratie ouest-européenne.

- Kirghizstan

La Commission a eu un échange de vues avec M. Kosakov lors de sa 45^e réunion plénière. M. Kosakov a informé la Commission sur les résultats des récentes élections présidentielles. Ces élections étaient les premières au cours desquelles la connaissance de la langue kirghize avait été obligatoire. Ainsi, le maire de Bishkek n'avait pas pu se porter candidat car il avait refusé de passer l'examen linguistique. Des cas graves de fraude électorale ont été signalés. Le président Akayev a reconnu que les critiques des observateurs des élections devraient servir à améliorer les élections futures.

Lex République yougoslave de Macdoine

M. Spirovski a rendu compte, lors de la 44^e réunion plénière, des événements à l'occasion des élections locales récentes dans l'ex-République yougoslave de Macdoine. Il y avait eu des irrégularités dans certaines régions et, dans certains bureaux de vote, des incidents d'une violence excessive. Les observateurs de l'OSCE ont suggéré que la loi sur les élections locales soit amendée et, selon certaines indications, des initiatives en vue de modifier la loi seraient prochainement prises. Toutefois, l'orateur a rappelé, ainsi que la Conférence de Brdo en novembre 1999 l'a souligné, qu'il faut non seulement qu'il y ait de bonnes lois mais aussi qu'il existe une certaine culture politique afin que les élections soient non seulement légales mais aussi justes et démocratiques.

Note plus positive : un train de lois importantes sur le gouvernement, l'organisation et le fonctionnement du gouvernement et de l'administration et sur la fonction publique avait récemment été adopté. Malgré une certaine inquiétude au sujet de la séparation des pouvoirs, le fait qu'un système de mérite vienne d'être introduit pour le recrutement constituait une importante amélioration de cette loi.

Royaume-Uni

Lors de sa 45^e réunion plénière, la Commission a procédé à un échange de vues avec M. Jowell sur le processus de transfert de pouvoirs (dévolution) en Écosse et, dans une moindre mesure, au Pays de Galles. Jusqu'à présent, le Royaume-Uni était un pays très centralisé. Si les conseils municipaux étaient élus, il n'existait pas d'assemblées régionales. Le modèle de transfert des pouvoirs est asymétrique, car l'Écosse s'est vu attribuer davantage de pouvoirs que le Pays de Galles et l'Angleterre demeure assujettie directement au pouvoir central. S'il existe des moyens judiciaires de résoudre les conflits de compétences entre le centre et les entités, l'organisation du pouvoir judiciaire demeure une question qui relève du centre. Les pouvoirs sont définis comme réservés au centre, entièrement transférés ou partagés. À l'avenir, même l'Angleterre pourrait rechercher un transfert de pouvoirs. Le transfert de pouvoirs est un acte unilatéral sur lequel, théoriquement du moins, l'administration centrale peut revenir. Il n'existe pas de droit correspondant à l'autonomie.

Etats Unis d'Amérique

M. Rubinfeld a informé la Commission lors de sa 45^e réunion plénière au sujet des récentes élections présidentielles aux États-Unis. Jamais dans le passé, le résultat des élections présidentielles n'a dépendu de si peu de voix. La Constitution des États-Unis exige pas que le Président des États-Unis soit élu, comme les membres du Congrès, au suffrage direct ; elle prévoit qu'il est élu par un collège électoral dont la composition est déterminée par chaque État. La législation sur la désignation des grands électeurs est une question qui relève entièrement des États. Tous les États ont en fait adopté des lois fondées sur les principes de la démocratie et du vote majoritaire, tant donné que les petits États sont favorisés au sein du collège électoral et que leurs voix sont nécessaires pour tout amendement constitutionnel, il est peu probable que le système électoral fasse l'objet de modifications structurelles. Il est toutefois probable que les aspects techniques du compte des voix seront étudiés.

SITUATION AU KOSOVO

La Commission a continué à suivre de près les événements au Kosovo au cours de l'année 2000. Deux domaines d'activités forment l'objet d'un intérêt particulier de la Commission : il s'agit des élections locales et municipales ainsi que de la possibilité de rédiger des textes fondamentaux concernant l'organisation et la structure des institutions au Kosovo.

Pour ce qui concerne les élections locales et les municipalités, la Commission, tout autant que le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, a maintenu le contact avec les autorités au Kosovo. Le Groupe de travail sur le Kosovo a notamment tenu une réunion, à Paris, en février, avec les membres du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe ainsi que des représentants de la mission de l'OSCE au Kosovo et de la MINUK pour examiner un projet de règlement sur les municipalités. Lors de cette réunion, le projet en était encore à un stade très rudimentaire. M. Markert s'est rendu au Kosovo, début mars, avec une délégation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe afin de faire avancer ce projet. En juillet 2000, la MINUK a publié son règlement sur les élections municipales au Kosovo et en août, son règlement sur l'autonomie des municipalités au Kosovo.

En outre, la Commission s'est félicitée de la publication en juin par la MINUK d'un règlement sur l'établissement de l'institution de médiateur au Kosovo, sur la base du projet préparé dans le cadre du Groupe de travail mixte de la Commission, de la Direction Générale des Droits de l'Homme et de la Mission de l'OSCE au Kosovo.

En ce qui concerne les questions institutionnelles plus généralement, et en particulier la rédaction d'une constitution ou d'un règlement intrinsèque, M. Markert a informé la Commission, lors de sa 43^e réunion plénière, qu'il avait participé à un séminaire sur un contrat pour la protection des communautés et l'auto-gouvernement qui s'est tenu à Prizren, Kosovo le 16 avril 2000. Au cours de ce séminaire, la direction de la MINUK a discuté pour la première fois des problèmes constitutionnels au Kosovo pendant la priode intrinsèque, avec la participation d'experts extérieurs qui avaient participé à la conférence de Rambouillet. En juillet, MM. Markert et Russell se sont rendus à Pristina sur invitation de la MINUK pour discuter avec M. Kouchner sur les chemins possibles pour le Kosovo dans l'avenir. M. Kouchner tenait à offrir la possibilité à la population locale de participer à la direction de l'avenir du Kosovo autant que la Résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies le permettrait. Il proposait donc d'établir un pacte avec la population du Kosovo sur la conception des institutions au niveau du Kosovo. Le Secrétariat a suivi la situation de très près dans la deuxième moitié de l'année à la suite des événements en République fédérale de Yougoslavie, qui auraient sans doute une certaine incidence sur l'avenir du Kosovo.

PACTE DE STABILITÉ POUR L'EUROPE DU SUD-EST

La création d'un campus UniDem Trieste sur la formation juridique continue a été proposée pendant l'année 2000 dans le cadre du Pacte de stabilité pour l'Europe du sud-est. Ce campus accueillera des fonctionnaires-juristes des États du sud-est européen. Le projet a été approuvé par le Conseil de l'Europe, la table I du Pacte de stabilité et la conférence des donateurs. Un appui financier et/ou matériel a été promis par le Ministre italien des Affaires étrangères, la Région Frioul-Vénétie julienne, la municipalité de Trieste, l'Université de Trieste et la Fondation de la caisse d'épargne de Trieste.

Un séminaire général de lancement s'est tenu à Trieste les 11-12 décembre 2000. Le but du séminaire était d'identifier les besoins et intérêts des États bénéficiaires. Plusieurs séminaires se tiendront dans le cadre de ce campus au cours de l'année 2001.

En outre, une Conférence sur l'Institution de l'Ombudsman en Europe et les défis de la consolidation de l'ordre démocratique s'est tenue Athènes les 12-13 mai 2000 dans le cadre du Pacte de Stabilité.

LISTE DES AVIS ADOPTÉS

Les textes de ces avis sont reproduits dans le Volume II.

AZERBAÏDJAN

- Commentaires sur la loi de la République d'Azerbaïdjan relative aux élections législatives (CDL-INF(2000)17) adoptés par la Commission lors de sa 44^e réunion plénière (Venise, 13-14 octobre 2000)

BOSNIE-HERZÉGOVINE

- Conclusions sur la fusion de la Chambre des droits de l'homme et de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine (CDL-INF(2000)8), adoptées par la Commission lors de sa 42^e réunion plénière (Venise, 31 mars-1^{er} avril 2000) ;

- Avis sur le *locus standi* de l'Ombudsman de la Fédération de Bosnie-Herzégovine au regard de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, établi sur la base des commentaires de M. Franz Matscher (CDL-INF(2000)9) adopté par la Commission lors de sa 43^e réunion plénière (Venise, 16 juin 2000) ;

- Avis consolidé sur la liberté d'expression et la liberté d'accès à l'information telles que garanties par la Constitution de la Bosnie-Herzégovine (CDL-INF(2000)15) adopté par la Commission lors de sa 44^e réunion plénière (Venise, 13-14 octobre 2000)

BULGARIE

- Avis sur les aspects constitutionnels de certains amendements du Code de procédure pénale de Bulgarie, établi sur la base des commentaires de MM. James Hamilton et Franz Matscher (CDL-INF(2000)15), adopté par la Commission lors de sa 42^e réunion plénière (Venise, 31 mars-1^{er} avril 2000)

CROATIE

- Avis sur les modifications de la Loi constitutionnelle croate de 1991, établi sur la base du rapport préparé par MM. Matscher, van Dijk et Mme Suchocka (CDL-INF(2000)10) adopté par la Commission lors de sa 43^e réunion plénière (Venise, 16 juin 2000) ;

- Avis consolidé concernant la loi constitutionnelle sur la cour constitutionnelle de la République de Croatie, établi sur la base des commentaires de Mme Janu et M. Vandernoot (CDL-INF(2001)2) adopté par la Commission lors de sa 45^e réunion plénière (Venise, 15-16 décembre 2000)

MOLDOVA

- Rapport final sur la coopération entre la Commission de Venise et la République de Moldova concernant la réforme constitutionnelle (CDL-INF(2001)3) adopté par la Commission lors de sa 45^e réunion plénière (Venise, 15-16 décembre 2000)

SLOVÉNIE

- Avis sur les amendements constitutionnels concernant les élections législatives en Slovénie, établi sur la base des commentaires de MM. La Pergola, van Dijk et Bartole (CDL-INF(2000)13) adopté par la Commission lors de sa 44^e réunion plénière (Venise, 13-14 octobre 2000)

UKRAÏNE

- Avis sur le référendum constitutionnel en Ukraine, établi sur la base des commentaires de MM. Bartole, Battiner, Malinverni, Steinberger et Svoboda (CDL-INF(2000)11), adopté par la Commission lors de sa 42^e réunion plénière (Venise, le 31 mars 2000) ;

- Avis sur la mise en œuvre du référendum constitutionnel en Ukraine, établi sur la base des commentaires de MM. Bartole, Battiner, Malinverni, Steinberger et Svoboda (CDL-INF(2000)14), adopté par la Commission lors de sa 44^e réunion plénière (Venise, 13-14 octobre 2000).

II. Coopération de la Commission avec les organes du Conseil de l'Europe, l'Union européenne, ainsi qu'avec d'autres instances internationales

- Coopération avec le Comité des Ministres

Au cours de l'année 2000 des représentants du Comité des Ministres ont participé à toutes les réunions de la Commission.

À la 42^e réunion plénière la Commission a tenu un échange de vues avec M. Pietro Ercole Ago, représentant permanent de l'Italie auprès du Conseil de l'Europe, qui a confirmé le soutien du Comité des Ministres aux travaux de la Commission de Venise, en invoquant les activités de celle-ci non seulement au sein des États membres du Conseil de l'Europe, mais aussi au-delà.

M. Ago a présenté les grandes lignes du programme du Gouvernement italien pour sa prochaine présidence du Comité des Ministres. Celui-ci prévoit d'incorporer les protocoles la Convention européenne des Droits de l'Homme dans la Convention proprement dite, d'améliorer la protection des minorités en créant une chambre de la Cour européenne des Droits de l'Homme chargée de donner des avis sur les questions de minorités, de promouvoir l'adhésion de l'Arménie, de l'Azerbaïdjan et de la Bosnie-Herzégovine au Conseil de l'Europe pendant la présidence italienne, d'élargir la portée des activités du Conseil de l'Europe vers l'Asie centrale et d'officialiser l'organisation d'un sommet du Conseil de l'Europe tous les cinq ans tout en limitant les sessions du Comité des Ministres une par an et en instituant un nouveau système de présidence tournante du Comité des Ministres. Il insiste ensuite sur la volonté du Gouvernement italien de participer activement à la célébration du dixième anniversaire de la Commission et sur son souhait de voir la Commission élaborer un modèle pour la résolution des conflits ethniques, et indique que le Gouvernement italien soutient le projet de création d'un campus UniDem Trieste.

M. Paulo Castilho, représentant permanent du Portugal auprès du Conseil de l'Europe, a également participé à la 42^e réunion plénière et s'est référé aux principes universels de la démocratie et des droits de l'homme et souligne l'importance du droit comme instrument garantissant le respect permanent de ces valeurs. Il a indiqué que l'Union européenne, dont le Portugal assure actuellement la présidence, doit tendre ses liens non seulement avec des pays d'Europe centrale et orientale, mais aussi avec des pays avec lesquels il a des liens traditionnels, notamment en Afrique et en Amérique latine. Il a souligné que la Commission a un rôle important à jouer pour aider l'Union européenne à maintenir un dialogue avec ces régions sur les questions de droit en vue de garantir le respect des valeurs et principes communs.

À la 43^e réunion plénière, M. Jiří Mucha, représentant permanent de la République tchèque auprès du Conseil de l'Europe, a exposé sa proposition visant à créer une autorité judiciaire générale du Conseil de l'Europe. Cette proposition des autorités tchèques a été soutenue par la Recommandation 1458 de l'Assemblée parlementaire, sur la base d'un rapport élaboré par M. Svoboda, membre de l'Assemblée parlementaire et de la Commission de Venise. M. Pietro Ercole Ago ainsi que Mme Milena Smit, chargée des affaires a.i. de la Slovénie auprès du Conseil de l'Europe interviennent sur la même question lors de la 45^e réunion plénière.

À la 44^e réunion plénière, la Commission a tenu un échange de vues avec M. Hendrik Wagenmakers, représentant permanent des Pays-Bas auprès du Conseil de l'Europe et avec M. Guillermo Kirkpatrick, représentant permanent de l'Espagne auprès du Conseil de l'Europe.

M. Wagenmakers a affirmé la satisfaction du Comité des Ministres et son intérêt pour les travaux de la Commission de Venise. Il a vu ses activités non seulement au sein des États membres du Conseil de l'Europe mais aussi dans d'autres pays comme en témoignent ses travaux relatifs à l'élaboration de constitutions et d'autres questions constitutionnelles dans les nouveaux États membres du Conseil de l'Europe et les pays candidats, ainsi que sa collaboration avec la République d'Afrique du Sud.

M. Kirkpatrick partage ce point de vue et a fait observer que le cercle toujours grandissant des membres, membres associés et observateurs de la Commission de Venise indique le haut niveau d'intérêt suscité par ses travaux. Il a vu un programme de coopération possible de la Commission avec des États d'Amérique latine en liaison avec certaines universités.

À la 45^e réunion plénière de la Commission, M. Pietro Ercole Ago, a présenté les résultats de la Présidence italienne du Comité des Ministres, qui s'est achevée au mois de novembre. L'accroissement de la visibilité de l'organisation a été vu, notamment à travers des missions dans les États membres et les États candidats, l'envoi d'experts en Tchétchénie, la création d'un bureau au Monténégro. Dans le domaine des droits de l'homme, le Protocole 12 a été adopté, un projet de protocole sur les droits des détenus a été présenté, le principe d'une Europe sans peine de mort a été approuvé. Le processus qui pourrait conduire à l'adhésion de la Yougoslavie au Conseil de l'Europe a été tenté. L'importance de la Commission de Venise a été soulignée, en particulier à l'occasion de son dixième anniversaire et de l'étude du cadre juridique général pour la solution des conflits ethno-politiques en Europe.

Les rapports sur le cadre juridique général facilitant la résolution des conflits ethno-politiques en Europe et sur la création d'une autorité judiciaire générale auprès du Conseil de l'Europe, ont été tablis la demande du Comité des Ministres.

- Coopération avec l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Tout au long de l'année 2000, la Commission a poursuivi sa coopération avec l'Assemblée parlementaire. Des représentants de l'Assemblée parlementaire ont participé à toutes les réunions plénières de la Commission.

Par le biais de ses échanges de vues régulières avec ces représentants, la Commission s'est tenue informée des questions principales sur l'ordre du jour de l'Assemblée durant l'année. Parmi ces questions figuraient notamment le projet de 12^e protocole la Convention européenne des Droits de l'Homme concernant l'interdiction générale de la discrimination, la rédaction de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, la création d'une autorité judiciaire générale du Conseil de l'Europe et l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (des questions sur lesquelles le Comité des Ministres avait déjà sollicité l'avis de la Commission), des rapports sur l'adhésion de la République fédérale de Yougoslavie au Conseil de l'Europe et sur les droits des minorités, ainsi que la situation en Tchétchénie.

Une proportion importante du travail de la Commission a encore une fois été basée sur des demandes issues de l'Assemblée. Ces demandes concernaient notamment :

la loi constitutionnelle croate amendant la loi constitutionnelle de 1991 (concernant les droits des minorités) ;

des avis sur tous les projets de réforme constitutionnelle soumis à la Cour constitutionnelle de Moldova ;

le référendum constitutionnel en Ukraine ;

la mise en œuvre du référendum constitutionnel en Ukraine.

Enfin, suite à la 45^e réunion plénière, la Commission a reçu une demande de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme concernant la mise en œuvre de la décision partielle de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine sur les peuples constituants.

- Coopération avec les autres organes du Conseil de l'Europe

- Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe

La coopération avec le CPLRE s'est poursuivie en 2000, notamment en ce qui concerne la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la Moldova, la situation au Kosovo ainsi que l'étude sur le financement des partis politiques. En 2000, des représentants du Congrès ont participé à toutes les réunions plénières de la Commission.

- Coopération avec l'Union européenne et avec d'autres instances internationales

Un programme commun entre la Commission européenne et la Commission de Venise, intitulé "Renforcer la démocratie et le développement constitutionnel en Europe centrale et orientale et dans la CEI" a commencé le 1^{er} janvier 2000, pour une période de deux ans. Les activités de ce programme comprennent des échanges de vues destinés à assister les États dans la rédaction et la mise en œuvre des dispositions constitutionnelles et de la législation sur les institutions démocratiques, des séminaires avec les cours constitutionnelles récemment créés, des séminaires UniDem ("Universités pour la démocratie") sur des questions d'actualité du point de vue constitutionnel et la publication de deux éditions spéciales du Bulletin de jurisprudence constitutionnelle. Le programme facilite également la participation d'experts d'États d'Europe centrale et orientale des échanges de vues sur des questions constitutionnelles lors des réunions plénières de la Commission de Venise et prévoit la participation d'un représentant de la Commission européenne à l'identification des activités et des priorités, en coopération avec la Commission de Venise.

La Commission européenne a participé activement aux travaux de la Commission de Venise et a représenté la plupart des réunions plénières au cours de l'année 2000.

La coopération avec l'OSCE et avec le BIDDH s'est également poursuivie. Des représentants de ces organisations ont participé à beaucoup de réunions, séminaires et conférences organisés par la Commission au cours de 2000.

III. Les tâches de la Commission de Venise

1. Autorité judiciaire générale

Lors de sa 707^e réunion (26 avril 2000), le Comité des Ministres a communiqué pour avis la Commission de Venise la Recommandation 1458 (2000), intitulée "Vers une interprétation uniforme des conventions du Conseil de l'Europe : création d'une autorité judiciaire générale". Cette Recommandation a été proposée par les autorités tchèques, sur la base d'un rapport élaboré par M. Svoboda, membre de l'Assemblée parlementaire et de la Commission de Venise.

Dès lors de la 42^e réunion plénière, M. Svoboda avait fait remarquer que l'Assemblée parlementaire examinerait la prochaine partie de la session la possibilité de créer un organisme donnant des avis obligatoires relativement à l'interprétation des conventions du Conseil de l'Europe. Pour le moment, il est prévu d'élargir les compétences de la Cour européenne des Droits de l'Homme pour inclure cette compétence.

Lors de la 43^e réunion plénière de la Commission, M. Jiří Mucha, représentant permanent de la République tchèque auprès du Conseil de l'Europe, a exposé la proposition visant à créer une autorité judiciaire générale du Conseil de l'Europe.

Un certain nombre d'arguments soulignent la nécessité de créer un organe de ce type :

la dimension juridique est fondamentale pour les travaux du Conseil de l'Europe qui le distinguent d'autres organisations. En l'absence d'un organe judiciaire compétent pour appliquer les textes juridiques du Conseil, ceux-ci risquent d'être réduits à une simple politique internationale;

le Conseil de l'Europe, tel qu'il est aujourd'hui, est très différent du club des démocraties occidentales prospères qui l'avaient créé en 1949. Il est maintenant plus hétérogène et, comme il a accueilli en son sein de nombreuses nouvelles démocraties, la nécessité d'un organe judiciaire se fait d'autant plus sentir;

l'existence d'un important corpus de plus de 170 traités et accords fait qu'il faut un organe judiciaire pour garantir la transparence et la cohésion et résoudre les problèmes d'interprétation et d'application;

la structure du Conseil de l'Europe devrait refléter le principe de la division des pouvoirs entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire.

Les détails relatifs à un tel organe doivent encore être discutés, cependant l'Assemblée parlementaire envisage qu'il ait compétence pour adopter des avis, contraignants et non contraignants, sur l'interprétation des conventions du Conseil de l'Europe (la demande d'un organe de ce dernier ou d'un ou plusieurs États membres) et pour rendre des avis préjudiciels la demande d'une cour d'un État membre.

Dans la discussion qui s'ensuit, diverses opinions sont exprimées quant à la nécessité d'un tel organe. Certains intervenants soulignent que la Commission de Venise a la possibilité de donner des avis non contraignants. Il semblait prématuré d'adopter une position sur cette réunion.

À la 45^e réunion plénière, la Commission a examiné un projet de rapport établi par MM. Matscher, Svoboda, van Dijk et de Mme Suchocka.

M. Matscher a pris en compte l'idée de la création d'une autorité judiciaire générale, qui avait déjà été soulevée dès 1951, et a relancé lors du deuxième sommet des chefs d'État et de Gouvernement du Conseil de l'Europe en 1997, puis reprise par l'Assemblée parlementaire, qui a formulé la recommandation 1458 (2000). La recommandation a été transmise au Comité des Ministres, qui a donné pour avis au CAHDI et à la Commission de Venise. L'avis du CAHDI est plutôt négatif, en ce sens qu'il est envisagé pour le moment de ne pas créer d'autorité judiciaire générale.

La Commission a approuvé le rapport sur la création d'une autorité judiciaire générale et a formulé les conclusions suivantes :

Dans la réflexion relative à l'autorité judiciaire générale, il convient de prendre en premier lieu en considération le besoin de disposer de mécanismes d'interprétation des conventions du Conseil de l'Europe. Un choix doit ensuite être fait entre la voie judiciaire et la voie non judiciaire. La voie judiciaire permet l'adoption d'actes de caractère contraignant, mais ne pourra être utilisée qu'après l'adoption ou la révision de textes conventionnels. Le rôle de cette autorité - qu'il s'agisse de la Cour européenne des droits de l'homme ou d'un nouvel organe - dépendra des conventions pour lesquelles elle sera compétente et des organes qui pourront la saisir. En cas de création d'une autorité judiciaire générale, il conviendra de lui confier, du moins en premier lieu, la compétence d'interpréter la plupart des conventions du Conseil de l'Europe. Le recours à une instance judiciaire apparaît ainsi, à long terme, comme le meilleur moyen de parvenir au but recherché, savoir une interprétation des conventions présentant un caractère obligatoire.

Le recours à la Commission de Venise comme instance d'interprétation - *non judiciaire* - serait par contre possible dans le domaine de ses compétences sans modification conventionnelle. Un groupe restreint de membres, désigné par la Commission dans des conditions définies, pourrait exercer la tâche d'interprétation des conventions.

La Commission a transmis ce rapport au Comité des Ministres^[1].

2. Un cadre juridique général de référence pour faciliter la solution des conflits ethno-politiques en Europe

Lors de sa 44^e réunion plénière la Commission a adopté le rapport sur un cadre juridique général de référence pour faciliter la solution des conflits ethno-politiques en Europe.

Lors de la 713^e réunion du Comité des Ministres (7 juin 2000), le Président a indiqué l'intention d'inviter la Commission, lors de sa réunion du 16 juin 2000, à étudier les possibilités de donner suite à l'une des propositions prioritaires du programme d'action de la Présidence italienne, savoir l'élaboration d'un cadre juridique général de référence pour faciliter la solution de conflits ethno-politiques en Europe.

Au cours de sa 43^e réunion, la Commission de Venise a adopté un document relatif à l'élaboration d'un cadre juridique général de référence pour faciliter la solution des conflits ethno-politiques en Europe, qui a été présenté au Comité des Ministres lors de sa 718^e réunion (19 juillet 2000). Les Délégués ont pris note que la Commission de Venise est prête à entreprendre une étude indicative d'après les lignes présentes dans le document CM (2000) 99.

Un certain nombre de conflits ethno-politiques demeurent non résolus en Europe. Un cadre juridique de référence, tel que défini dans le rapport, vise à montrer les questions qui peuvent se poser dans la recherche d'une solution de tels conflits. Comme son titre l'indique, le rapport a pour but de définir un cadre juridique général de référence, et non de proposer des solutions dans des cas particuliers. Par conséquent, il traite des questions générales qui se posent non seulement dans le cadre de conflits ethno-politiques spécifiques, tels que ceux mentionnés dans le document CM (2000) 99, mais beaucoup plus largement dans les relations entre divers niveaux de puissance publique. Chaque situation particulière pourra faire l'objet, dans le cadre d'autres travaux, d'un examen spécifique.

Il n'est en effet pas possible de distinguer, dans le cadre d'une approche générale, les situations conflictuelles d'une part, et les situations non conflictuelles d'autre part, car la notion de conflit peut être comprise de différentes manières, impliquant un degré plus ou moins grand de violence. En outre, il est également difficile de distinguer les conflits ethno-politiques des conflits d'une autre nature.

La première partie est consacrée au cadre général de l'étude. En premier lieu, il fait référence aux principes du caractère permanent de l'État et de l'intégrité territoriale. Ensuite, les grands types de partage de compétences entre différents niveaux de pouvoirs sont présentés, et les principes relatifs au règlement des différends en droit international sont brièvement rappelés.

La deuxième partie aborde les questions communes à tous les systèmes comportant une pluralité de niveaux de pouvoir : répartition des compétences, processus de décision et règlement des différends entre l'État central et les entités, et envisagera aussi la possibilité de garanties internationales.

Dans cette étude, il est essentiellement question des solutions données par le droit (constitutionnel) interne. Référence est brièvement faite aux principes du droit international applicables à la résolution des conflits.

Les conclusions suivantes ont été formulées :

Les solutions détaillées aux différentes questions qui se posent en cas de répartition de pouvoirs entre différents niveaux de la structure politique sont spécifiques à chaque cas particulier. Par contre, les questions sont semblables. Le rapport montre que, dans le respect de l'intégrité territoriale, peuvent être concernés aussi bien des statuts d'autonomie que le régionalisme, le fédéralisme voire la confédération, sans oublier les règles sur la protection des minorités. Dès lors que plusieurs niveaux de pouvoir coexistent, il convient de se déterminer sur la répartition des compétences : d'abord sur son fondement et le titulaire de la compétence résiduelle ; ensuite, sur le choix des différents types de compétences (exclusives, concurrentes, d'adoption des lois-cadres, etc.) ; ou encore sur le caractère symétrique ou non de la répartition des compétences. Par ailleurs, les entités participent-elles, directement ou indirectement (par exemple à travers une deuxième chambre) au processus de décision de l'État central ? En matière de répartition des compétences comme de processus de décision, l'approche est-elle symétrique ou asymétrique ? Le mode de règlement des différends entre l'État central et les entités (en principe juridictionnel ou arbitral) est également un point important. Enfin, dans la solution de situations conflictuelles, une garantie internationale peut être recherchée.

3. Les questions constitutionnelles soulevées par la ratification du Statut de Rome, instituant une Cour pénale internationale

Lors de sa 43^e réunion plénière la Commission a décidé d'examiner les questions constitutionnelles soulevées par la ratification du Statut de Rome instituant une Cour pénale internationale. Un groupe de travail composé de MM. Robert, Zbudun, Hamilton, van Dijk, Luchaire, Mmes Livada et Err et M. Vogel ont préparé un projet de rapport lors d'une réunion qui s'est tenue à Paris le 1^{er} décembre 2000.

Lors de la 45^e réunion plénière, M. Robert a présenté l'étude sur les questions constitutionnelles soulevées par la ratification du statut de Rome instituant la Cour pénale internationale. Les principaux domaines de conflit constitutionnel éventuel sont l'immutabilité du chef de l'État, l'extradition de ressortissants, les arrêts et le droit de grâce et les pouvoirs du procureur de la Cour. L'auteur signale que cette étude ne doit pas être considérée comme une recommandation de la Commission de Venise sur la manière d'éviter les problèmes constitutionnels mais plutôt comme une compilation des différentes idées avancées sur le sujet. L'étude est destinée à servir d'instrument pratique mettant en évidence les différentes options qui se présentent aux États rencontrant des problèmes au niveau de la ratification du statut. Afin de surmonter les problèmes constitutionnels, deux grandes solutions sont possibles. Celle que la France et le Luxembourg ont choisie consiste à adopter un seul amendement constitutionnel permettant la ratification du statut. Une autre solution consiste à identifier chaque problème et à modifier toutes les dispositions constitutionnelles qui sont contraires au statut.

Lors de sa 45^e réunion plénière la Commission a adopté le rapport sur les questions constitutionnelles soulevées par la ratification du

4. Financement des partis politiques

Lors de la 43^e réunion plénière, M. Robert a présenté son rapport sur le financement des partis politiques. Ce rapport, établi sur la base des réponses à un questionnaire, prend en considération les réponses de plus d'une trentaine de pays. L'étude comprend deux parties. Dans la première, consacrée aux constatations générales, il est question notamment du caractère relativement récent de la problématique et de l'absence, dans la plupart des États, de réglementation exhaustive du sujet. La deuxième partie contient des principes directeurs, sur la base d'un certain nombre de questions : L'aide doit-elle être limitée aux périodes d'élections ou être plus régulière ? Quelle est la nature des fonds susceptibles d'être accordés aux partis ou recueillis par eux ? Quelles sont les limites des financements par des fonds privés ? Comment le financement et son utilisation sont-ils contrôlés ?

Il est clair que le rapport ne se propose point de dresser un bilan exhaustif de toutes les solutions apportées à tous les problèmes complexes que pose la question fort délicate - aux multiples ramifications politiques - du financement des partis politiques. Il donne plutôt une synthèse dans le but de tenter d'expliquer - si elles existent - les grandes règles générales retenues par les différents pays, de faire ressortir les incidences, de dégager la similitude de certaines solutions ou, au contraire, leurs grandes différences, afin de suggérer éventuellement des améliorations à apporter, ici ou là, pour que le fonctionnement des partis politiques, indispensables à toute démocratie, rencontre moins de difficultés, voire de drames dans l'avenir.

En conclusion :

Il résulte de l'examen des différents systèmes mis au point par les États pour organiser le mieux possible le financement de leurs partis politiques que, si les techniques choisies diffèrent souvent profondément, les préoccupations sont les mêmes partout et les objectifs assez semblables.

Il s'agit toujours d'assurer l'exigence du côté nécessaire de la démocratie. Si l'on veut que cette dernière s'exerce harmonieusement, il faut en effet tout à la fois limiter au maximum et réduire les dépenses des partis politiques et en même temps préserver le principe de l'égalité entre eux qui semble être souvent détruit en faveur des partis majoritaires qui, parce qu'ils ont obtenu le plus de voix et le plus d'élus, se voient attribuer de considérables subventions publiques.

Il faut également assurer une plus grande transparence dans l'information exigée des partis et un contrôle plus minutieux de l'utilisation des divers fonds recueillis.

Sans doute - pour les fonds privés doit-on être aussi plus exigeant dans la fixation des seuils ne pas dépasser et plus stricts pour les contrevenants...

Sur la base de ce rapport, la Commission a décidé d'établir des lignes directrices pour le financement des partis politiques. Un groupe de travail, composé de Mme Err, de MM. Luchaire, Robert, Vogel et Zbudun, s'est penché sur les lignes directrices sur le financement des partis politiques lors d'une réunion qui s'est tenue à Paris le 30 novembre 2000. Ces lignes directrices traitent aussi bien du financement public et privé que des campagnes électorales, des contrôles et des sanctions.

Les travaux sur les lignes directrices sur le financement des partis politiques se poursuivent en 2001 et celles-ci devraient être adoptées par la Commission lors de sa réunion plénière en mars 2001.

5. Exécution des décisions des Cours constitutionnelles et de la Cour européenne des Droits de l'Homme

Lors de sa réunion de décembre 1999, la Commission avait décidé d'effectuer une étude sur l'exécution des décisions des cours constitutionnelles. Un projet de questionnaire sur les pratiques qui facilitent ou gênent l'exécution des décisions des cours constitutionnelles a été établi.

En ce qui concerne l'exécution des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme, M. van Dijk a rédigé la demande de l'Assemblée des commentaires concernant l'avis préliminaire de M. Jurgens, rapporteur de l'Assemblée parlementaire. M. Jurgens a étudié le rôle de tous les organes du Conseil de l'Europe et la manière dont ils pourraient être mieux utilisés pour garantir l'exécution effective des arrêts de la Cour et l'application de la Convention européenne des Droits de l'Homme, et a souligné la part que pourraient jouer les membres de l'Assemblée parlementaire au sein de leurs parlements nationaux. M. van Dijk propose d'entreprendre une étude comparative de la législation et de la pratique juridique des États membres du Conseil de l'Europe dans les secteurs dans lesquels existent des obstacles, afin d'aider les autorités nationales à trouver des solutions. L'expérience de la Commission pourrait être utile à cet égard.

Lors de sa 42^e réunion plénière la Commission a adopté les commentaires concernant le rapport préliminaire de l'Assemblée parlementaire sur l'exécution des arrêts de la Cour et le suivi de la jurisprudence de la Cour et de la Commission européennes des Droits de l'Homme, a décidé de les transmettre à l'Assemblée parlementaire et d'inclure ses futurs travaux sur ces questions dans son étude de l'exécution des décisions des cours constitutionnelles.

Les travaux se sont poursuivis tout au long de l'année 2000 et sur la base des réponses au questionnaire, un rapport de synthèse sur les arrêts des juridictions constitutionnelles et leur exécution a été élaboré ainsi qu'un tableau synoptique des réponses.

Les points principaux du rapport sont :

La juridiction constitutionnelle est devenue, au XXI^e siècle, un des piliers de la primauté du droit et, plus généralement, du droit constitutionnel. Mme si son rôle et ses compétences varient selon les États, qui l'ont introduite dans des circonstances historiques et politiques très variées, il est essentiel que ses décisions soient exécutées avec efficacité. L'étude a ainsi pour objet principal d'examiner les effets des arrêts des juridictions constitutionnelles et leur exécution, ce qui sera fait dans ses deuxième et troisième parties. Cependant, ces questions ne peuvent être séparées de l'examen du type et de l'objet du contrôle de constitutionnalité, qui seront traités dans une première partie.

De lors, loin de se cantonner aux problèmes d'exécution des décisions en matière constitutionnelle, l'étude vise une présentation générale du fonctionnement de la juridiction constitutionnelle dans les États participant aux travaux de la Commission de Venise.

Le rapport a pour conclusion que, comme on pouvait s'y attendre, la diversité des formes de juridiction constitutionnelle conduit à une diversité dans les effets des décisions et dans la manière de les exécuter.

Par exemple, le contrôle préventif ou même abstrait engendrera moins de difficultés d'exécution que le contrôle exercé l'occasion de cas particuliers, mais donnant lieu des arrêts de portée générale. La sanction de la non-entrée en vigueur ou de l'invalidation de la loi est plus facile à exécuter que celle qui impose un organe de réviser les actes qu'il a adoptés ou, pire, l'administration de modifier une pratique établie depuis longtemps. Les considérations politiques ou financières peuvent également constituer des entraves importantes à l'exécution des arrêts.

Cela ne signifie évidemment pas que seuls doivent pouvoir être rendus des arrêts faciles à exécuter, car un tel raisonnement pourrait avoir l'effet pervers de réduire la portée du contrôle de constitutionnalité. Cela ne signifie pas non plus que des décisions nuancées ne doivent pas être prises, qui laissent une certaine marge de manœuvre au législateur, plutôt que d'imposer de manière irréaliste de grosses dépenses ou de créer un vide législatif. Par contre, les règles de procédure doivent être rigides de manière suffisamment précise, pour éviter de donner prise à un cas d'inexécution ou des doutes sur les effets d'un arrêt ; la législation doit prévoir les organes compétents pour exécuter les arrêts et, au besoin, agir en cas d'inexécution. Il est cet égard heureux que, malgré leurs imperfections, les systèmes actuellement appliqués ne donnent lieu qu'à un nombre restreint de cas d'inexécution.

Les travaux sur cette question se poursuivent en 2001 et le rapport de synthèse devrait être adopté par la Commission lors de sa réunion plénière en mars 2001.

RAPPORTS ET ETUDES ADOPTES

Les textes de ces rapports et études sont reproduits dans le Volume II.

- Rapport sur un cadre juridique général de référence pour faciliter la résolution des conflits ethno-politiques en Europe ([CDI-INF \(2000\) 16](#)) adopté par la Commission lors de sa 44^e réunion plénière (Venise, 13-14 octobre 2000) ;

- Rapport sur les questions constitutionnelles soulevées par la ratification du statut de Rome instituant la Cour pénale internationale, (CDL-INE (2001) 1) adopté par la Commission lors de sa 45^e réunion plénière (Venise, 15-16 décembre 2000) ;

- Rapport sur la création d'une autorité judiciaire générale (CDL-INE (2001) 5) adopté par la Commission lors de sa 45^e réunion plénière (Venise, 15-16 décembre 2000)

IV. Centre de justice constitutionnelle

Le développement le plus significatif dans le domaine de la justice constitutionnelle pendant l'année 2000 est la forte demande de coopération de la part des groupes régionaux de cours constitutionnelles et équivalentes. Des demandes sont venues, en particulier, de la conférence des cours constitutionnelles européennes, de l'association des cours constitutionnelles francophones et des cours suprêmes et constitutionnelles de la région de l'Afrique australe. Il est espéré que la coopération régionale va atténuer la pression des demandes de coopération directe de la part des cours individuelles auprès de la Commission, qui pèsent sur les ressources du secrétariat.

En plus du programme des séminaires en coopération avec les cours constitutionnelles, et principalement avec des cours constitutionnelles établies récemment, la Commission a continué la publication régulière du *Bulletin de Jurisprudence Constitutionnelle* ainsi que le développement de la base de données CODICES. Pendant l'année 2000, cette dernière s'est considérablement tendue en taille et est devenue également beaucoup plus facilement accessible.

Coopération avec la Conférence des Cours constitutionnelles européennes

La présidence belge de la Conférence des Cours constitutionnelles européennes a demandé l'aide de la Commission pour l'organisation de la 12^e Conférence par le biais d'une assistance administrative ainsi que de la compilation des ressources du Centre de justice constitutionnelle sur les cours postulant au statut de membre la Conférence. De plus, la Présidence a demandé la Commission de préparer un dictionnaire spécial du Bulletin de jurisprudence constitutionnelle sur le thème de la prochaine Conférence : Les relations entre les cours constitutionnelles et les autres cours nationales, y compris l'interférence dans ce domaine de l'action des Cours européennes, thème choisi lors de la réunion préparatoire Bruxelles, en Octobre 2000.

Coopération avec l'Association des Cours Constitutionnelles ayant en Partage l'Usage du Français (ACCPUF)

Au cours de l'année 2000, l'Association des Cours Constitutionnelles ayant en Partage l'Usage du Français (ACCPUF) a demandé l'assistance du Secrétariat pour l'organisation de séminaires sous-régionaux pour la formation des agents de liaison de l'Association. Le but de ces séminaires était de familiariser les agents de liaison avec le Thésaurus systématique auquel l'ACCPUF a droit en vertu de l'accord de coopération entre la Commission et l'ACCPUF signé à Vaduz le 30 avril 1999. Conformément à l'accord, l'échange des publications des deux institutions au bénéfice des cours participantes a débuté.

En outre, l'ACCPUF a présenté une demande à la Commission d'inclure la jurisprudence des Cours de l'Association dans la base de données CODICES afin de permettre des recherches dans une aire géographique plus large. La base de données jointe enrichira les ressources disponibles pour toutes les cours participantes. Une étude de faisabilité préliminaire a donné des résultats positifs. Un amendement à l'accord de coopération sera nécessaire afin de pouvoir mettre en œuvre une telle coopération.

Coopération avec les cours constitutionnelles et autres instances équivalentes dans la région d'Afrique australe

Dans le cadre du programme La démocratie, du livre de droit la vie réelle, financé par la Suisse, la Commission de Venise et la Cour Suprême de Zambie ont organisé une conférence sur la séparation des pouvoirs des juges des cours constitutionnelles/suprêmes dans l'Afrique australe. Au cours de cette conférence, les cours se sont constituées elles-mêmes en une Commission des Juges de l'Afrique australe et ont demandé l'aide et une éventuelle assistance de la Commission de Venise pour l'échange de la jurisprudence suivant le modèle du *Bulletin de Jurisprudence constitutionnelle* et de la base de données CODICES de la Commission de Venise. Une telle coopération dépendra nécessairement de l'existence de fonds spécifiques à cet effet.

Bulletin de Jurisprudence Constitutionnelle

- Pendant l'année 2000, trois numéros du *Bulletin de Jurisprudence Constitutionnelle* ont été publiés avec la participation d'environ 50 cours constitutionnelles et organes équivalents. Deux numéros supplémentaires en version russe ont été publiés sur les grands arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

CODICES

- À la fin de l'année 2000, la base de données CODICES contenait environ 2700 résumés et 3000 textes intégraux de décisions des cours constitutionnelles et d'organes équivalents, ainsi que les règlements des cours, leurs descriptions et leurs constitutions. Trois nouvelles versions de CODICES ont été publiées sur Internet et sur CD-ROM. Tous les numéros réguliers ainsi que les numéros spéciaux ont été intégrés dans la base CODICES. Un grand nombre de constitutions a été indexé, article par article, selon le thésaurus systématique utilisé par la Commission, ce qui facilite les recherches par sujet.

Une nouvelle fonction de recherche permet à l'utilisateur de CODICES de trouver la jurisprudence des cours participantes concernant un article particulier d'une constitution ou de la CEDH. De plus, un outil de recherche a été ajouté à CODICES, permettant de trouver une jurisprudence postérieure se référant à une décision donnée.

Séminaires organisés en coopération avec les cours constitutionnelles

- De manière à promouvoir le primat du droit, la Commission de Venise a organisé une série de séminaires en coopération avec les cours constitutionnelles (CoCoSem), orientés vers un échange d'expériences entre les participants (juges et personnels des cours) des anciennes et des plus récentes cours constitutionnelles. À ces séminaires, il a été reconnu que, même si les constitutions diffèrent, des questions identiques peuvent être résolues par différentes cours en même temps. Le bulletin et les séminaires ont tous deux l'intention de permettre la comparaison de l'application des principes qui gouvernent les décisions prises.

En 2000, de tels séminaires ont été organisés en coopération avec les cours d'Arménie, d'Azerbaïdjan, d'Estonie et de Pologne. Les sujets traités lors de ces séminaires comprenaient la protection des droits de l'homme par les cours constitutionnelles, la justice constitutionnelle dans une société en transition, l'accès direct des citoyens à la cour constitutionnelle et les implications et efforts pour les cours constitutionnelles en vue de l'adhésion aux structures européennes.

V. Le programme UniDem (Universités pour la démocratie)

Au cours de l'année 2000, la Commission a organisé trois séminaires dans le cadre de ce programme :

1. Conférence UniDem sur la protection des droits de l'homme au XXI^e siècle : vers une plus grande complémentarité entre les organisations régionales européennes et au sein de celles-ci en coopération avec la présidence irlandaise du Comité des Ministres (Dublin, 3-4 mars 2000)

Une conférence intitulée La protection des Droits de l'Homme au XXI^e siècle : vers une plus grande complémentarité entre les organisations régionales européennes et au sein de celles-ci a été organisée par la Présidence irlandaise du Comité des Ministres, la Commission de Venise et la Direction générale des droits de l'homme du Conseil de l'Europe à Dublin, les 3-4 mars 2000.

La conférence a été ouverte par M. Brian Cowen, T.D., Ministre des affaires étrangères de l'Irlande. Des remarques introductives ont été présentées par M. Walter Schwimmer, Secrétaire général du Conseil de l'Europe, M. Antonio La Pergola, Président de la Commission européenne pour la démocratie par le droit et M. Michael McDowell S.C., Attorney General de l'Irlande. M. Alvaro Gil-Robles y Gil Delgado, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, a ensuite introduit les débats en présentant les premiers mois d'exercice de sa fonction.

La discussion a ensuite porté sur différents aspects de la complémentarité. Après l'exploration du concept de complémentarité (M. le Professeur Conor Gearty, Londres), des rapports sur la complémentarité au sein du Conseil de l'Europe ont été présentés par plusieurs intervenants des organes du Conseil de l'Europe.

Les participants ont ensuite traité de la complémentarité entre les organisations internationales et au niveau européen ainsi que la question d'une coordination inter-institutionnelle plus efficace en Europe et les implications du projet de Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

La synthèse des débats a été présentée par le Dr Gerard Quinn, de l'Université de Galway.

2. Séminaire UniDem sur Démocratie dans une société en transition en coopération avec l'Université de Lund (Lund, Suède, 19-20 mai 2000)

Un séminaire UniDem sur Démocratie dans une société en transition a été organisé par la Commission en coopération avec l'Université de Lund les 19 et 20 mai 2000, Lund.

L'objectif de ce séminaire était de faire le point sur les progrès réalisés sur le chemin de la démocratie et de la primauté du droit dans les pays d'Europe centrale et orientale au cours des dix années qui ont suivi la chute du rideau de fer. Des séminaires comme celui-ci devraient nous permettre d'être davantage conscients de la situation et des réels problèmes afin de nous permettre de donner le bon avis et de prendre les bonnes mesures dans l'assistance aux pays qui doivent achever le difficile processus de transition.

Le séminaire a été ouvert par M. Per Ole Trskman, Doyen de la Faculté de droit, Université de Lund. Lors de la première séance de travail Lord Russell Johnston, Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a présenté un rapport sur le rôle du Conseil de l'Europe dans la promotion de la primauté de droit en Europe centrale et orientale. Ensuite les intervenants ont parlé sur les sujets, le point de vue d'un politologue et la primauté de droit dans les États européens de la CEI.

Les deuxième et troisième séances de travail ont traité d'études de cas de certains pays d'Europe centrale et orientale : Arménie, Bulgarie, Estonie, Pologne, Russie et Ukraine.

Le rapport général a été présenté par M. Otto Luchterhandt, Professeur, Institut du droit de l'Est, Université de Hambourg.

3. Séminaire UniDem sur le thème "Intégration européenne et droit constitutionnel en coopération avec le cabinet de l'Attorney General de Chypre (Chypre, 29-30 septembre 2000)

Un séminaire UniDem intitulé "Intégration européenne et droit constitutionnel" a été organisé par la Commission en coopération avec l'Attorney General de Chypre les 29-30 septembre 2000 Nicosie.

Au moment où des négociations d'adhésion se sont engagées entre l'Union européenne et douze États, le thème traité est une des questions les plus importantes qui se posent aux constitutionnalistes européens.

Le séminaire avait pour but d'examiner les implications constitutionnelles de l'adhésion à l'Union européenne.

Un rapport introductif sur la situation dans les États membres, qui a mis jour les travaux déjà réalisés par la Commission de Venise sur le sujet, a été présenté par M. Armando Toledano Laredo, Directeur général honoraire la Commission européenne.

L'essentiel des travaux a consisté en l'examen de la situation d'États candidats à l'Union européenne. La question des modifications constitutionnelles qui impliqueraient une participation à l'intégration européenne a été traitée selon une approche régionale. Des rapports ont été présentés par des représentants de la région méditerranéenne, de l'Europe du Sud-est, des États baltes et de l'Europe centrale.

Les rapports ont mis avant tout l'accent sur les questions institutionnelles, mais ont aussi abordé le droit matériel.

La synthèse a été effectuée par M. Luis Lopez Guerra, Vice-Président du Conseil supérieur de la magistrature de l'Espagne.

Les Actes du séminaire seront publiés dans la série Science et Technique de la Démocratie.

* * * * *

Les trois séminaires ont été organisés dans le cadre du programme commun entre la Commission européenne et la Commission de Venise du Conseil de l'Europe pour renforcer la démocratie et le développement constitutionnel en Europe centrale et orientale et dans la CEI.

4. Séminaires UniDem en préparation

Les séminaires UniDem suivants sont envisagés en 2001 :

- un séminaire sur la démocratie, l'état de droit et la politique étrangère organisée dans l'ex-République yougoslave de Macédoine en octobre 2001, en coopération avec la cour constitutionnelle ;

- un séminaire sur les implications constitutionnelles de l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne, organisé en Turquie en novembre 2001, en coopération avec l'université d'Ankara.

i. Commentaires sur la loi de la République d'Azerbaïdjan relative aux élections législatives (CDL-JNF (2000) 17) adoptés par la Commission lors de sa 44^e réunion plénière (Venise, 13-14 octobre 2000)

Remarques introductives

1. Les présents commentaires se fondent uniquement sur le texte de la loi, sans tenir compte de son application. On peut se référer sur ce point au paragraphe iii. a de l'Avis n 222 (2000) de l'Assemblée parlementaire, qui recommande non seulement de réviser la législation en matière d'élections, mais aussi que les prochaines élections législatives qui auront lieu en automne 2000 confirment définitivement les progrès effectués et que leurs résultats soient acceptés par la majorité des partis politiques participant aux élections, et qu'elles puissent être considérées comme libres et équitables par des observateurs internationaux. On peut aussi faire référence aux documents suivants: CG/BUR (6) 154 Bureau du Congrès (des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe) rapport provisoire de la délégation d'observateurs du CPLRE aux élections locales partielles qui ont eu lieu en Azerbaïdjan le 26 mars 2000; Doc. 8256 de l'Assemblée parlementaire, observation des élections présidentielles en Azerbaïdjan (11 octobre 1998); Doc. 7430 addendum III addendum III au rapport d'activité du Bureau de l'Assemblée et du comité permanent, rapport d'information sur les élections législatives en Azerbaïdjan (9-13 novembre 1995).

2. La demande formulée par les autorités de l'Azerbaïdjan porte uniquement sur des commentaires concernant la loi relative aux élections au Milli Majlis (sans tenir compte des annexes mentionnées, par exemple, aux articles 39.3, 40.4 et 42.3) et non pas la loi relative à la Commission électorale centrale. Le présent avis ne portera pas sur cette loi, mais il convient de rappeler que la composition électorale de la Commission électorale centrale est un élément important pour que des élections soient libres et équitables (voir remarques ci-dessous concernant les commissionslectorales inférieures).

Le présent avis ne traitera pas non plus de la législation relative aux partis politiques.

3. Les présents commentaires se fondent sur la traduction anglaise de la loi relative aux élections au Milli Majlis et de la Constitution. Les autorités de l'Azerbaïdjan ont fourni des informations sur les points que les auteurs du présent avis avaient eu quelques difficultés à comprendre. La plupart de ces points ne seront pas évoqués dans le présent avis.

4. Le présent avis abordera plusieurs points sur lesquels la loi pourrait être améliorée, en particulier par son application correcte. Les diverses commissionslectorales, les tribunaux et les autres autorités sont invités à appliquer la loi conformément aux normes internationales. Cela devrait permettre d'éviter un grand nombre des risques d'irrégularités mentionnés ci-dessous, même s'il est néanmoins préférable, terme, de clarifier la loi.

1. Campagne électorale/médias/liberté d'expression

Il est entendu que la CEC [Commission électorale centrale] interprète les dispositions relatives aux campagnes électorales et aux médias. De manière générale, la CEC devrait interpréter ces dispositions en se conformant notamment aux principes et remarques ci-après.

La liberté d'expression et, surtout, la liberté de la presse (article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH), article 47 de la Constitution de l'Azerbaïdjan), sont de la plus haute importance pendant une campagne électorale. Le chapitre VIII doit être interprété conformément à ces libertés; quant aux restrictions apportées à ces libertés, elles doivent être prévues par la loi et motivées par l'intérêt général et le respect du principe de proportionnalité.

Plus particulièrement, les dispositions des articles 56 et 57 doivent être interprétées conformément à la liberté d'expression. Il convient de mentionner les dispositions ci-après:

Article 56.1: L'expression régies définies par la législation est très générale; il vaudrait mieux la remplacer par [conformément] la loi relative aux médias et (au) Code pénal. Pour l'instant, il est entendu que l'expression employée vise uniquement ces lois, qui ne font pas l'objet du présent avis.

Article 56.3-5: Il n'est guère concevable que de telles dispositions, qui restreignent la liberté d'expression, puissent jamais être nécessaires dans une société démocratique pour préserver l'un des intérêts publics mentionnés à l'article 10 paragraphe 2 de la CEDH. Il est cependant légitime que le nom d'une personne ou d'une organisation responsable de la publication soit indiqué dans le document. Voir aussi les commentaires relatifs à l'article 56.9.

Article 56.9: Cette disposition concerne les faux documents. Il conviendrait de faire référence au droit pénal et au droit de la responsabilité civile. Selon les normes internationales, une interdiction préalable n'est conforme à la liberté d'expression que dans des cas exceptionnels. En tout état de cause, une interdiction préalable doit être prononcée par un tribunal. Par essence, la propagande électorale manque d'objectivité. C'est pourquoi seuls les tribunaux devraient pouvoir interdire de tels documents, et seulement lorsqu'une infraction pénale ou un acte engageant la responsabilité civile de son auteur est sur le point d'être commis(e). En général, les limites imposées au langage politique devraient être moins strictes que celles qui s'appliquent au langage courant.

Article 57.1: L'encore, l'interdiction ne devrait pas aller plus loin que ce qui est interdit par le droit commun en matière pénale ainsi que par le droit de la responsabilité civile. Selon les normes internationales, l'incitation à changer le fondement constitutionnel du gouvernement ne peut être interdite que lorsqu'il est envisagé d'instaurer un tel changement par la force. La proposition de réformes de la Constitution fait partie du débat politique normal. De même, l'incitation à violer l'intégrité territoriale du pays devrait être comprise comme concernant les actions violentes ou les autres méthodes agressives qui font peser des dangers aussi graves et qui sont contraires à la loi. En général, il faut tenir compte de la spécificité du discours politique pendant une campagne électorale et les autorités doivent être relativement tolérantes, notamment le procureur général, dans l'application de l'article 46.5.

Article 57.3: De même que toutes les dispositions relatives aux restrictions des libertés fondamentales, cette disposition doit être interprétée de manière restrictive; cela signifie que les seules publicités qui font l'objet de cette disposition sont les publicités qui laissent apparaître clairement un lien avec un candidat ou un parti.

Article 57.4: Cette disposition devrait être reformulée ou, du moins, interprétée de manière ce qu'il soit clair, premièrement, que les chances de télévision ont pour obligation principale de réunir les conditions permettant aux candidats de défendre leur dignité et leur honneur et, deuxièmement, que des sanctions s'appliquent uniquement lorsque des violations manifestes du droit pénal ou du droit de la responsabilité civile se produisent et qu'il n'existe aucune possibilité de défendre l'honneur et la dignité. En tout état de cause, il ne faut pas abuser de cette disposition pour aller plus loin que ce qui est interdit par le droit commun en matière pénale ou par le droit de la responsabilité civile. Si des conditions générales sont prévues par la loi pour les listes/candidats, ils ont la possibilité de défendre leur prestige, leur dignité et leur honneur et d'apporter la preuve contraire des informations mensongères. La propagande électorale s'en prend très souvent au moins au prestige des adversaires. L'interdiction préalable est en général contraire aux normes internationales (voir commentaires relatifs à l'article 56.9).

Article 57.5: L'annulation de l'enregistrement de la candidature d'une personne ou d'un parti politique est une sanction très sévère; or, il n'existe pas de motifs suffisants pour l'appliquer. Des sanctions pénales pour violation de la loi devraient suffire. Les tribunaux devraient tenir compte de ces principes en appliquant la loi.

2. Désignation des candidats et enregistrement des candidatures

Articles 22.6.2, 34.6, 37.4, 39.3 et 40.5, voir aussi article 67.3 2^e paragraphe: Les dispositions relatives aux candidats qui ont été condamnés s'appliquent aux personnes qui ont été condamnées, pendant une certaine période antérieure ou postérieure à l'exécution de leur peine. Ces dispositions ont l'air assez compliquées. Celles qui concernent les personnes ayant une double nationalité pourraient être

en contradiction avec des normes internationales: voir ci-dessous, point 6, Inligibilit/Incompatibilit, commentaires relatifs l'article 4.4.

Article 38.2.4: Les exceptions prvues par la loi de la Rpublique d'Azerbadjan relative la fonction publique ne devraient pas laisser la voie libre des ingalits entre candidats.

Article 41.2: D'aprs les explications donnes par les autorits de l'Azerbadjan, cette disposition s'applique aux personnes dont l'altination mentale a t confirme de manire premtoire par un tribunal sur avis mdical dment certifi.

Article 41.11: Cette disposition doit tre interprte comme signifiant que, s'il y a un nombre suffisant de signatures valables, il n'est plus ncessaire de vrifier les autres signatures.

Article 43: Cette disposition concerne la question de savoir si le nombre requis de signatures valables a t atteint. Les seules faons de fournir une rponse exacte cette question sont soit de vrifier toutes les signatures figurant sur la feuille soit de compter les signatures valables jusqu' ce que le nombre ncessaire ait t obtenu, mme si ce procod prend beaucoup de temps. Ce qui est important, c'est le nombre de signatures valables et non pas le nombre de signatures non valables. Voir aussi les commentaires relatifs l'article 43.14.

Article 43.10: La rgle prvue l'article 43.7 doit s'appliquer aussi dans ce cas, ce qui signifie que la signature de l'intress pour lui-mme doit tre considre comme valable.

Article 43.14: L'invalidit de 15 % des signatures peut rsulter des actes d'adversaires politiques qui introduisent des signatures non valables afin d'liminer un candidat ou une liste. C'est pourquoi il faut vrifier toutes les signatures ou fixer un nombre minimal de signatures valables afin de savoir combien de signatures valables ont t runies. Il faudrait donc supprimer l'article 43.14 et le remplacer par une rgle s'appuyant sur le nombre de signatures valables.

Article 43.15: Si l'on vrifie seulement 10 ou 20 % des signatures, il est rare que le nombre de signatures non valables soit si lev que le nombre total de signatures soit insuffisant. En revanche, si l'on vrifie toutes les signatures, une telle situation est plus frquente.

En rsum, la vrification d'une partie seulement des signatures conformment aux dispositions actuelles pourrait conduire au refus d'enregistrement d'une liste alors que le nombre ncessaire de signatures valables a t atteint (voir commentaires relatifs l'article 43.14) ainsi qu' l'enregistrement d'une liste alors que le nombre ncessaire n'a pas t atteint (voir commentaires relatifs l'article 43.15). Le seul moyen d'viter une telle situation consiste vrifier toutes les signatures et dclarer valable la liste des signatures uniquement lorsque le nombre requis a t atteint. Cependant, pour des raisons d'ordre pratique, on pourrait arrter de vrifier toutes les signatures lorsqu'il semble qu'un nombre suffisant de signatures ait t atteint aprs en avoir vrifi 10 %; il est moins grave d'enregistrer une liste comportant un nombre insuffisant de signatures que de ne pas enregistrer une liste comportant un nombre suffisant de signatures.

Articles 44.4 et 84.2: La CEC devrait respecter les lignes directrices suivantes. La liste des cas de refus doit imprativement tre considre comme exhaustive. Le rejet d'un candidat ou d'une liste de candidats ne devrait avoir lieu que dans de rares cas, conformment au principe de proportionnalit. Plus particulirement, dans le cas mentionn l'article 44.1, seules des violations graves devraient donner lieu une telle sanction (c'est-ldire lorsque tout porte croire qu'un nombre insuffisant de signatures aurait probablement t obtenu si ces rgles avaient t respectes). Dans le cas de l'article 44.4.2 et de l'article 44.4.4, il faudrait donner un dlai pour corriger les donnes erronees. Il est ncessaire de se rappeler qu'il est beaucoup plus grave, du point de vue de la dmocratie, d'empcher quelqu'un de prsenter sa candidature que de permettre quelqu'un qui a enfreint quelques dispositions techniques de la loi de se porter candidat. Dans ce dernier cas, le dernier mot appartiendra aux lecteurs. Il faudrait supprimer la deuxime partie de l'article 44.4.3 (voir commentaires relatifs l'article 43.14-15). En ce qui concerne l'article 44.4.5, seules des violations graves devraient conduire une telle sanction; dans les autres cas, il faudrait ordonner une *restitutio in integrum*, le refus d'enregistrement pouvant tre une sanction de la violation d'une telle disposition. A l'article 44.4.6, il ne faudrait pas non plus tenir compte des violations peu importantes.

3. Commissions lectorales

Il faudrait insrer dans la loi une disposition obligeant les membres des commissions lectorales exercer leurs fonctions en toute impartialit et ne pas divulguer mauvais escient des informations qu'ils ont obtenues dans le cadre de leurs activits. Il serait donc prfrable que les membres des commissions lectorales n'aient aucune activit politique.

Article 19: Il faut se rappeler que le prsent document n'aborde pas la question de la composition de la Commission lectorale centrale.

En ce qui concerne la composition des commissions lectorales infrieures, l'article 19.2 prvoit la nomination de trois membres de la Commission lectorale territoriale (CET) par les membres de la CEC qui reprsentent le parti majoritaire (mme s'il n'a qu'une majorit relative), trois membres par les membres de la CEC qui reprsentent les partis minoritaires, et trois membres par les membres de la CEC qui reprsentent les dputs sans tiquette. L'un des membres de la CET dsigns par ce dernier groupe doit tre agr par le premier groupe et un autre par le deuxime groupe. En outre, la majorit et la minorit sont dfinies conformment aux rsultats du vote au niveau de la circonscription et non pas en fonction du nombre total de dputs de chaque parti au parlement. Un systme aussi complexe est peut-tre tout fait adapt la situation actuelle, mais il pourrait cesser de l'tre en cas de changement dans la composition du Milli Majlis (par exemple, s'il y a trs peu de dputs independants, ou si la majorit est compose de plusieurs partis). Il serait prfrable d'adopter l'avenir des rgles pouvant fonctionner quelle que soit la composition du Milli Majlis.

Article 20: On peut faire des remarques analogues celles formulees relativement l'article 19.

Article 22.6.3: Le terme infirmit (en anglais, *disability*) devrait tre interprte de manire restrictive et s'appliquer uniquement aux situations dont la gravit est comparable l'incapacit mentale (*mental incapacity*).

Article 22.7: En priode lectorale, il semble qu'un dlai de dix jours pour remplacer un membre d'une commission lectorale soit trop long. Par exemple, selon la nouvelle loi albanaise, le dlai est de quarante-huit heures.

Article 27.2: Les modalits de la participation d'observateurs devraient tre aussi librales que possible. Les autorits comptentes devraient normalement tenir compte des propositions faites par les organisations mentionnes l'article 27.3 et envoyer des invitations conformment ces propositions.

Article 27.12: Cette disposition doit s'appliquer conformment au principe de proportionnalit.

Article 28.9: Les commissions lectorales devraient, de prfrence, s'iger uniquement lorsque tous leurs membres ont t nomms, moins que la nomination de certains membres nait pas eu lieu dans les dlais normaux en raison de l'absence de coopration de l'organe charg de la nomination ou de la proposition de candidature.

4. Protection des donnes

Articles 7.4, 15.9, 63.4, 63.6, 79:

La loi voque plusieurs reprises l'utilisation de systmes informatiques nationaux. Selon les informations communiquees par les autorits de l'Azerbadjan, aucun systme informatique national n'a t cr pour l'instant. Les systmes informatiques servent uniquement des calculs. Os qui existeraient un tel systme informatique national, les dispositions en question devraient tre rendues plus prcises afin d'tre conformes l'article 32.3 de la Constitution.

On peut dj donner les indications ci-aprs en ce qui concerne la manire d'aborder la question de la protection des donnes aprs la cration dun systme informatique national.

La disposition constitutionnelle (article 32.3) ne permet pas l'utilisation d'informations relatives la vie d'une personne sans son consentement. Si des exceptions sont admises, elles devraient au moins se fonder sur des dispositions lgislatives claires. Il existe de telles dispositions dans la loi lectorale mais, afin de prserver les droits des particuliers en ce qui concerne le traitement automatis des donnes caractre personnel, la loi elle-mme devrait prciser un certain nombre de points.

Il est notamment indispensable de dfinir dans la loi:

les finalits exactes de la collecte de donnes;

les sources et le catalogue des données qui peuvent être consultés par les commissions lectorales; il faudrait notamment exclure de la consultation les données sensibles telles que celles qui relèvent des convictions religieuses, l'origine ethnique, les opinions politiques, les condamnations pénales, la santé ou l'orientation sexuelle et qui n'ont aucun intérêt des fins lectorales (voir l'article 6 de la Convention STE n° 108); seules les données qui sont indispensables devraient pouvoir être consultées, condition que cela soit prévu par la loi et dans le respect des garanties appropriées. Une indication concernant les données qui peuvent être collectées figure, par exemple, à l'article 41.7;

le délai pendant lequel les données sont conservées; des données caractéristiques personnelles ne devraient pas être conservées plus longtemps que ne le exigent les finalités initiales de la collecte;

le droit d'accès des individus aux données les concernant et leur droit de rectification de ces données;

les recours et les sanctions existants dans les cas où les données ont été collectées ou utilisées à d'autres fins que celles prévues par la loi.

La protection des données concerne principalement les personnes physiques. Cependant, il pourrait être utile, et il faudrait donc envisager, de s'étendre aux personnes morales (mentionnées dans la loi) (cela peut dépendre de l'interprétation de l'article 32.3 de la Constitution).

5. Recours

La loi ne prévoit pas un système de recours clair et simple. Il faudrait la réviser pour la rendre plus cohérente.

La question des voies de recours judiciaires est régie principalement par la loi relative aux tribunaux et aux juges qui ne pas être mise à la disposition des auteurs du présent avis; en tout état de cause, pour faciliter la lecture de la loi, il serait préférable de mentionner dans une section spéciale de la loi lectorale toutes les voies de recours existantes, quelles soient judiciaires ou non judiciaires. Par exemple, on pourrait éviter l'expression la juridiction compétente (articles 44.7, 85.3 et 85.4) et la remplacer par l'indication de la juridiction compétente. Les autorités de l'Azerbaïdjan ont confirmé qu'il était toujours possible de faire appel d'une décision d'une commission lectorale devant la commission lectorale supérieure jusqu'à la Commission lectorale centrale et qu'il était possible aussi d'exercer un recours contre une décision d'une juridiction inférieure devant une juridiction supérieure, jusqu'à la Cour suprême. En outre, les délais d'appel ne sont pas plus courts que dans les autres domaines. Or, la législation lectorale est l'un des domaines dans lesquels les recours doivent être examinés le plus rapidement possible: ce principe trouve son expression concrète à l'article 83.12, par exemple.

Articles 17.3, 18.6, 44.7: L'lecteur a le choix, pour exercer un recours, entre la saisine d'une commission lectorale supérieure ou celle d'un tribunal. Cela pourrait conduire des décisions contradictoires des commissions lectorales et des tribunaux. Selon l'interprétation donnée par les autorités de l'Azerbaïdjan à l'article 129 de la Constitution, les décisions des tribunaux l'emporteraient en pareil cas (voir l'article 83.11 de la loi). Si des recours sont soumis simultanément à une commission lectorale et à un tribunal, le recours devant la commission lectorale peut être inutile et surcharger cette autorité.

L'article 83.10 ne paraît pas compatible avec l'article 83.3, d'une part, ni avec les articles 17.3 et 44.7, d'autre part. Selon les autorités de l'Azerbaïdjan, il existe un choix entre la saisine d'un tribunal et celle d'une commission lectorale supérieure.

D'après les explications fournies par les autorités de l'Azerbaïdjan, la Cour constitutionnelle, lorsqu'elle agit en vertu des articles 85 de la Constitution et 75 de la loi lectorale, ne connaît que de la validité formelle des documents qui lui sont soumis par la Commission lectorale centrale. Les tribunaux de droit commun sont compétents pour connaître des recours sur les autres points.

L'article 85 permet aux tribunaux de droit commun d'annuler les résultats des élections sans aucun délai de forclusion si des irrégularités sont constatées. Les autorités de l'Azerbaïdjan nous ont informés qu'une telle règle s'applique uniquement en cas d'apparition de faits nouveaux, si bien qu'il existe alors un motif pour juger l'affaire nouvelle. Il serait préférable de prévoir un délai, après la découverte des faits nouveaux, pour demander que l'affaire soit réjugée.

6. Inligibilité/incompatibilité

L'article 4.4 se réfère à l'article 85 de la Constitution. Cependant, cette disposition n'établit pas une claire distinction entre les cas d'inligibilité et les cas d'incompatibilité. La loi pourrait remédier partiellement ce défaut si elle était plus précise sur ce point.

L'article 85 de la Constitution peut raisonnablement se comprendre de la manière suivante (voir aussi l'article 56 de la Constitution): l'inligibilité s'applique aux personnes dont l'incapacité a été confirmée par un tribunal ainsi qu'aux personnes qui purgent une peine dans un lieu de détention en vertu d'une décision de justice.

Les autres cas mentionnés à l'article 85 de la Constitution sont des cas d'incompatibilité. Les personnes qui sont au service de l'État dans d'autres pays, les personnes qui travaillent dans des organes de l'exécutif ou du judiciaire, les personnes qui exercent une activité rémunérée différente, et les ministres du culte doivent renoncer ces fonctions s'ils sont élus. Les personnes qui ont une double nationalité doivent renoncer leur nationalité étrangère si elles sont élues.

Cette interprétation a été confirmée par les autorités de l'Azerbaïdjan.

La disposition de l'article 85 de la Constitution qui oblige les personnes ayant une double nationalité à renoncer leur nationalité étrangère si elles sont élues est, selon les autorités de l'Azerbaïdjan, la période transitoire qui a suivi la dissolution de l'URSS. Cependant, au moins long terme, une telle disposition pourrait être en contradiction avec des normes internationales, notamment avec l'article 17 de la Convention européenne sur la nationalité, qui dispose que les ressortissants d'un État partie possédant une autre nationalité doivent avoir, sur le territoire de cet État partie dans lequel ils résident, les mêmes droits et devoirs que les autres ressortissants de cet État partie. Il faut éviter toute discrimination à l'encontre de personnes appartenant à des minorités nationales. Le même problème se pose avec l'article 81.2 de la loi et l'article 89.2.2 de la Constitution.

7. Procédures de vote

Articles 68.4, 68.6, 70.8, 71.7.3, 71.8.3, 72.2.2, 78.4 dernier alinéa: Le vote contre toutes les listes de candidats est complètement inhabituel dans les démocraties établies. Il est vivement conseillé de supprimer cette possibilité, du moins long terme, car elle peut aboutir à des contestations de la légitimité des élections et, par conséquent, porter atteinte au régime démocratiquement élu. Les autorités de l'Azerbaïdjan nous ont fait savoir que cette disposition était liée au quorum prévu par l'article 72.2.1. Il serait préférable de renoncer à ces deux règles.

Article 68.13: Il faudrait éviter les modifications, ou, du moins, les modifications manuscrites. Elles peuvent aisément conduire des violations du secret du scrutin. Le délai pour le retrait de listes ou de candidats devrait expirer suffisamment tôt avant les élections pour permettre l'impression des bulletins de vote après son expiration. Une autre possibilité serait de publier la liste des candidats qui se sont inscrits.

Article 68.14: Il faut respecter strictement la condition selon laquelle une telle solution est appliquée uniquement dans des cas exceptionnels.

Articles 70.3 et 70.10: Ces dispositions ont été comprises comme signifiant que la possibilité de voter jusqu'à dix jours avant le jour des élections est limitée aux cas mentionnés la deuxième phrase de l'article 70.3, tandis que, dans les autres cas, cela n'est possible que le jour des élections. Le fait de se trouver dans un endroit loigné sans autre incapacité ne devrait pas être un motif suffisant pour utiliser une urne mobile. La Commission lectorale centrale devrait préciser les cas dans lesquels l'utilisation d'une urne mobile est autorisée dans les endroits loignés.

Article 70.6: La liberté de vote doit être respectée. La manière dont un bulletin de vote a été coupé peut permettre de le reconnaître. Les autorités de l'Azerbaïdjan ont expliqué que le bulletin comprenait une partie qui pouvait être enlevée facilement, aussi ce problème ne se poserait-il pas si les bulletins ne comportaient pas de numéros. Le simple fait que le bulletin de vote ait été manipulé par d'autres personnes que l'lecteur (y compris les membres de la commission lectorale) pourrait conduire à une violation du secret du scrutin (par exemple, un bulletin de vote pourrait être égaré, froissé, taché, etc.). Il serait préférable de permettre à l'lecteur de prendre lui-même le bulletin de vote et de lui donner une enveloppe dans laquelle il devrait placer le bulletin ou un tampon apposé sur un certain endroit du bulletin de vote.

Articles 71.10, 72.7, 73.9: Il devrait être clair que, si un membre de la commission lectorale s'est vu offrir la possibilité de signer mais a refusé de signer, le protocole est néanmoins valable.

Article 72.2.1: Il faudrait reconsidérer la nécessité d'une telle disposition car la participation a tendance à diminuer lorsqu'il faut voter. En tout état de cause, les nouvelles élections devraient être valables quel que soit le taux de participation.

Article 72.2.3, 72.5: Afin d'éviter l'organisation de nouvelles élections, on pourrait régler la question de l'égalité des suffrages en déclarant le candidat le plus âgé ou en procédant à un tirage au sort.

Articles 72.3.1, 73.8.1, 85.2: Ici, il est nécessaire que les violations aient pu avoir une incidence sur le résultat. Il vaudrait mieux le dire expressément.

Article 73.3: Étant donné que vingt-cinq sièges seulement sont attribués en fonction du scrutin (proportionnel) dans les circonscriptions à plusieurs sièges, il semble qu'un quorum de 6 % soit inutilement élevé. Le quorum peut seulement avoir pour finalité de garantir que le parlement soit en mesure de former des majorités de gouvernement cohérentes. Cette finalité est déjà accentuée par le fait que les trois quarts de tous les sièges sont attribués par les élections des circonscriptions uninominales, règle qui favorise les grands partis. En vertu du système actuel, il faut recueillir au moins 4 % des suffrages pour obtenir un siège au parlement. Si la loi avait pour but d'empêcher les représentations de partis par un seul membre au parlement, elle devrait alors fixer un seuil de 8 %. Un tel seuil serait manifestement trop élevé. Il est donc suggéré d'abaisser le seuil à 5 %.

Article 73.4: Le cas dans lequel le nombre de suffrages restants pour le dernier siège est le même pour deux listes ou plus devrait être réglé, par exemple en attribuant le dernier siège à la liste qui a obtenu le plus élevé de suffrages.

Article 76: Cette règle s'applique aussi au cas dans lequel un candidat renonce à son siège.

Article 76.1: Le délai prévu par la dernière phrase devrait être réexaminé: il semble trop long et il pourrait être diminué de moitié. La même question se pose à l'article 82.4.

8. Interdiction pour les étrangers, les apatrides ou les personnes morales étrangères de participer aux élections

Article 11: Cette règle devrait contenir une clause selon laquelle les interdictions s'appliquent sans faire obstacle à la liberté d'expression et à la liberté d'information. Cette clause serait, notamment, importante pour les étrangers qui résident en Azerbaïdjan et qui souhaitent participer aux débats politiques et des campagnes électorales. Quant aux binationaux, voir les commentaires relatifs à la section 6: Inéligibilité/Incompatibilité.

Cependant, d'après les autorités de l'Azerbaïdjan, cette disposition ne s'applique qu'aux questions financières (voir chapitre IX). Il serait préférable de le dire expressément.

9. Sanctions

Articles 7.2, 11.2, 22.8, 86: Les sanctions applicables en cas de violation de la loi ne sont pas toutes mentionnées dans celle-ci. Cela serait souhaitable du point de vue de la clarté et de la technique législative. Une autre possibilité serait de faire référence au Code pénal et au Code des infractions administratives. En tout état de cause, la sanction doit être proportionnelle à la gravité de l'infraction.

Article 84: L'article 44 prévoit déjà le refus d'enregistrer des candidatures et des listes de candidats. Les articles 72.3 et 73.7 traitent de l'annulation des élections.

Article 84.1: L'information par l'intermédiaire des médias en ce qui concerne les violations de la loi devrait être limitée à une brève publication, si cela est véritablement jugé nécessaire. À défaut, la commission électorale pourrait publier partiellement. L'information détaillée du public devrait relever de la propagande électorale de l'adversaire politique.

Le principe de proportionnalité doit être respecté. Par exemple, le refus d'enregistrer une candidature en raison d'un très faible dépassement des dépenses (article 84.2.5B) est manifestement contraire à ce principe. Un dépassement aussi faible pourrait même être dû à une erreur de calcul. Le principe de proportionnalité doit aussi être respecté dans l'application des articles 84.2.11, 84.3 et 84.5. Par exemple, le simple fait qu'un représentant d'un parti politique commette une infraction (article 56.3) ne devrait pas conduire à l'annulation de l'enregistrement (voir article 84.3.3). L'article 84.5 contient l'expression vague d'abus des médias, terme qu'il faudrait remplacer ou interpréter de façon restrictive comme recouvrant uniquement les violations du droit pénal et du droit de la responsabilité civile (voir, en outre, les commentaires relatifs aux articles 56.3 et 57.3). Les autorités de l'Azerbaïdjan ont déclaré que l'article 84.5 ne visait que les violations de la loi.

Article 85.12: Ces dispositions concernent-elles l'article 84 ou l'article 86 de la loi? La dernière solution serait plus logique.

Article 86: Il serait préférable de régler les poursuites et sanctions pénales dans la même loi, soit dans la loi électorale soit dans la législation relative aux sanctions pénales ou administratives (voir article 86.2). L'acte de voter deux fois ou de tenter de voter deux fois pourrait être mentionné.

Article 86.1.6: L'expression informations mensongères (en anglais, *misinformation*) doit être entendue dans le respect de la liberté d'expression. Cela signifie qu'il faut que les informations mensongères aient été communiquées intentionnellement (voir commentaires relatifs à l'article 57.4).

Voir aussi les commentaires relatifs à l'article 57.5.

10. Questions diverses

Article 12.1: Il s'agit d'un point important: il serait plus opportun de confier une commission chargée du redécoupage la tâche de tracer les limites des circonscriptions électorales. Voir, par exemple, l'article 68 du nouveau Code électoral albanais: la commission chargée du redécoupage s'est composée du Secrétaire de la Commission électorale centrale, du directeur de l'Institut des statistiques, du directeur du cadastre et du directeur du Centre d'études géographiques de l'Académie des sciences. On pourrait aussi envisager d'y inclure un juge. La commission chargée du redécoupage remettrait un rapport à la Commission électorale centrale pour que celle-ci prenne une décision définitive.

Article 12.2: La répartition des électeurs résidant à l'étranger entre les différentes circonscriptions devrait être réglée de manière abstraite et plus prise en compte dans la loi elle-même. Selon les autorités de l'Azerbaïdjan, les électeurs qui résident à l'étranger sont répartis également et proportionnellement entre les circonscriptions. Il serait préférable de le dire expressément et, en ce cas, d'indiquer que la répartition se fait par tirage au sort.

Article 14.5: Ici aussi, les cas exceptionnels devraient être très peu nombreux.

Articles 20.7, 26.8: Il conviendrait d'autoriser aussi des observateurs nationaux neutres (non partisans) (par exemple, envois par des organisations non gouvernementales).

Articles 26.11, 72: Les observateurs devraient avoir accès aux protocoles de la commission électorale territoriale. Selon les autorités de l'Azerbaïdjan, cela découle de l'article 26.1 alinéa 3, qui doit être interprété de manière ce que la transparence soit garantie à ce niveau, car il est très important de prévoir la transparence à tous les niveaux. Il conviendrait de fixer dans la loi le délai prévu pour la remise à la Commission électorale centrale des protocoles des commissions électorales territoriales; à défaut, la Commission électorale centrale devrait fixer un délai bref.

Article 29.1: Selon les autorités de l'Azerbaïdjan, cette disposition n'a pas d'effet rétroactif (voir article 149 de la Constitution). Cela signifie que les partis créés avant l'entrée en vigueur de la loi, et aussi, par exemple, au cours du mois suivant l'adoption de la loi, devraient se voir délivrer le certificat.

Articles 48.11, 84.4: Ces dispositions paraissent draconiennes; apparemment, le retrait d'un seul candidat peut empêcher l'enregistrement de toute une liste. Néanmoins, selon les autorités de l'Azerbaïdjan, seul le retrait des trois premiers candidats de la liste (et non pas de l'un de ces trois candidats) peut empêcher l'enregistrement. Certes, l'importance de la liste pour l'électeur change considérablement lorsque l'un des candidats de tête se désiste, mais il semble que ce fait soit porté à l'attention des électeurs par la propagande électorale des adversaires politiques. Cela devrait être une garantie suffisante contre les abus.

Article 59.45: Les limites fixes pour le financement des partis et des groupes de partis semblent assez basses par rapport aux limites fixes pour les candidats individuels (article 59.21). Elles pourraient cependant être justifiées par les ressources financières assez restreintes de la plupart des partis.

ii. Conclusions sur la fusion de la chambre des droits de l'homme et de la cour constitutionnelle de Bosnie-Herzgovine (CDL-INF (2000) 8), adoptées par la Commission lors de sa 42^e réunion plénière (Venise, 31 mars-1^{er} avril 2000)

Lors de sa 39^e réunion plénière (Venise, 18-19 juin 1999), la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) a adopté une **Proposition Préliminaire de restructuration des mécanismes de protection des droits de l'homme en Bosnie-Herzgovine (CDL-INF (99) 12)**. Ce document, rédigé suite à la demande du Bureau du Haut Représentant, comprend la proposition de fusion de la Chambre des droits de l'homme (ci-après : la Chambre) et de la Cour constitutionnelle (ci-après : la Cour), au niveau de l'Etat de Bosnie-Herzgovine. Pour cette proposition, deux raisons ont été avancées :

Premièrement, le chevauchement partiel entre les compétences de la Chambre et celles de la Cour en ce qui concerne les questions relatives aux droits de l'homme pourrait, d'après la Commission de Venise, s'avérer une des principales causes du dysfonctionnement du système de protection judiciaire des droits de l'homme dans le pays.

Deuxièmement, d'après la Commission, la Chambre est une institution transitoire quasi internationale, *sui generis*, dont l'établissement en vertu de l'Annexe 6 des Accords de Paix de Dayton était nécessaire jusqu'à ce que Bosnie-Herzgovine adhère au Conseil de l'Europe et jusqu'à ce qu'elle ratifie la Convention Européenne des Droits de l'Homme (CEDH). Cependant, la Chambre devra cesser ses activités après la ratification de la CEDH, puisque Bosnie-Herzgovine sera alors soumise au mécanisme de contrôle de cet instrument, savoir la Cour européenne des Droits de l'Homme.

La Commission de Venise est arrivée à la conclusion qu'il serait aussi bien logique que souhaitable d'opter pour un transfert des compétences de la Chambre vers la Cour afin de confier un seul organe juridictionnel au niveau de l'Etat, tous les recours en dernier ressort en matière de droits de l'homme. Ce transfert devrait prendre la forme d'une fusion de la Chambre des droits de l'homme et de la Cour constitutionnelle, assurant aussi bien un transfert de compétences, qu'un transfert effectif d'expertise, d'expérience, de capacités et de ressources procédurales et autres.

Comme suggéré dans la proposition susmentionnée, la Commission de Venise a chargé un groupe de travail d'examiner les modalités de cette fusion et les éventuels problèmes et de rédiger un rapport. M. Christos Giakoumopoulos, Chef de la Division de justice constitutionnelle de la Commission de Venise, et M. Peter Kempees, membre du Greffe de la Cour européenne pour les Droits de l'Homme et ancien Greffier de la Chambre des droits de l'homme de Bosnie-Herzgovine, assistés par M. Anders Hansson, Greffier de la Chambre des droits de l'homme, M. Nicolas Maziau, Conseiller du président de la Cour constitutionnelle, Mme Therese Nelson, Administrateur exécutif de la Chambre des droits de l'homme et Mme Biljana Potparic, Secrétaire Général par intérim de la Cour constitutionnelle, ont rédigé un rapport qui examinait les questions d'ordre juridique et pratique relatives à la fusion proposée.

Le groupe de travail est arrivé à la conclusion que le transfert proposé des compétences de la Chambre des droits de l'homme vers la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzgovine peut en principe se réaliser sans entraîner un affaiblissement de la protection accordée par les Accords de Paix de Dayton. Dans la mesure où la Cour constitutionnelle suit une interprétation évolutive de sa juridiction d'appel, le transfert de compétences nécessitera aucun amendement de la Constitution en vigueur. Cependant, l'adoption d'une loi sur la Cour constitutionnelle et une série d'amendements aux règlements de la Cour seraient recommandés. D'après le groupe de travail, il s'agit d'engagements substantiels qui devraient être réalisés avant la fusion proposée.

De plus, le groupe de travail a mis en évidence que les actuelles ressources humaines et financières de la Cour sont manifestement insuffisantes pour assurer un traitement effectif des très nombreuses affaires de droits de l'homme qui lui seront confiées après le transfert proposé des compétences. Par conséquent, il faudrait procéder à une fusion des ressources aussi bien humaines que financières des institutions, ainsi qu'à des changements des méthodes de travail et de formation du personnel juridique local.

Lors d'une réunion qui a eu lieu à Paris le 24 mars 2000, les Rapporteurs de la Commission de Venise, MM. Jambrek, Malinverni et Matscher, en présence de Mme Michèle Picard, Présidente de la Chambre des droits de l'homme et du Professeur Louis Favoreu, Juge de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzgovine, ainsi qu'en présence des représentants des greffes de la Chambre et de la Cour, du Bureau du Haut Représentant et de la mission de l'OSCE en Bosnie-Herzgovine, ont examiné les conclusions susmentionnées du rapport du groupe de travail. M. William Spencer, en tant qu'Observateur des États Unis à la Commission de Venise, a assisté à la réunion. La Commission européenne (DG I) a soumis une note de commentaires sur le rapport et les conclusions du groupe de travail.

Les Rapporteurs ont examiné les conclusions et les propositions du groupe de travail à la lumière des discussions lors de la réunion à Paris ainsi que toute autre information soumise.

Les Rapporteurs sont arrivés à la conclusion que la Constitution de Bosnie-Herzgovine accorde à la Cour constitutionnelle des fonctions qui dépassent celles qui sont accordées d'habitude de telles cours. La Cour constitutionnelle est compétente pour réviser la constitutionnalité des lois, a une juridiction d'appel des jugements d'autres cours en matière de constitutionnalité, décide, sur renvoi judiciaire de la part d'autres cours, sur la compatibilité des normes avec la Constitution, avec la CEDH ou avec les lois de Bosnie-Herzgovine. Ainsi, la Constitution donne-t-elle à la Cour constitutionnelle les moyens d'être un acteur décisif dans la formation du système judiciaire de Bosnie-Herzgovine dans son ensemble. D'après les Rapporteurs, la Cour constitutionnelle a le pouvoir, voire l'obligation, d'assumer toute seule en temps voulu la responsabilité de la protection judiciaire des droits de l'homme, et ceci implique la cessation du fonctionnement de la Chambre. Les Rapporteurs pensent qu'il est de la plus haute importance que cette cessation du fonctionnement de la Chambre soit préparée très attentivement afin d'éviter toute lacune ou un affaiblissement dans la protection judiciaire des droits individuels en Bosnie-Herzgovine. Cela exige un cadre juridique pour la fusion qui entre autres assurera une sécurité juridique en ce qui concerne les voies judiciaires disponibles aux éventuelles victimes de violation des droits de l'homme et les conditions préalables pour leur utilisation. Cela exige, également, une coopération intense entre la Cour et la Chambre afin de transférer à la Cour les compétences et les affaires pendantes devant la Chambre. Enfin, cela exige la participation active de la Cour constitutionnelle et de la Chambre à la préparation des mesures législatives que l'Assemblée Parlementaire de Bosnie-Herzgovine devra prendre.

Les Rapporteurs sont arrivés aux conclusions suivantes :

1. La position de la Commission selon laquelle il est très souhaitable de **confier tous les recours en dernier ressort en matière de droits de l'homme à un seul organe juridictionnel** au niveau de l'Etat et que cela pourrait se réaliser une fusion entre la Chambre des Droits de l'Homme et la Cour constitutionnelle, doit être confirmée.
2. La fusion proposée devrait entraîner le **fin du fonctionnement de la Chambre** et le transfert de ses compétences (et peut-être même des registres des affaires pendantes devant elle) ainsi que de ses ressources humaines et financières, vers la Cour constitutionnelle.
3. La fusion proposée **ne devrait pas** avoir lieu avant la **ratification de la CEDH par la Bosnie-Herzgovine**, après laquelle la Bosnie-Herzgovine sera soumise aux mécanismes de contrôle de cet instrument, savoir la Cour Européenne des Droits de l'Homme.
4. Afin de permettre **l'accès à la Cour constitutionnelle** dans les mêmes conditions qu'à la Chambre en cas d'absence d'autres voies de recours, la juridiction d'appel de la Cour (Article VI, 3 (b) de la Constitution) pourrait être interprétée de façon à permettre à la Cour de traiter non seulement des questions de droits de l'homme affrèntes un jugement, mais également les questions de droits de l'homme résultant de l'absence de jugement telles que le déni de justice. Cependant, comme la jurisprudence de la Cour ne présente, aucune indication d'un tel développement, il est pour l'instant difficile de dire que la compétence de la Chambre de traiter des allégations de violations de droits de l'homme en vertu de l'Article II paragraphe 3 de l'Annexe 6, coïncide avec la juridiction d'appel de la Cour. Par conséquent, si la jurisprudence de la Cour ne se développe pas vers cette direction, les Rapporteurs considéreraient nécessaire un amendement à l'Article VI, 3 (b) de la Constitution ou encore mieux une interprétation de cet article par une **loi constitutionnelle interprétative** qui indiquerait que la juridiction d'appel de la Cour constitutionnelle comprend les recours contre des jugements ainsi que les recours contre l'absence de jugement. Une telle loi interprétative devrait être adoptée avant la fin de la juridiction de la Chambre et de préférence 18 mois au plus tard de la fin de la période transitoire prévue par les Accords de Dayton, c.-à-d. jusqu'en juin 2002 au plus tard.
5. Une **loi constitutionnelle (sur la Cour constitutionnelle) adoptée par l'Assemblée Parlementaire de Bosnie-Herzgovine**, devrait régler la fin du fonctionnement de la Chambre, la nomination de juges étrangers (telle qu'elle est exigée par l'Article VI paragraphe 1 (d) de la Constitution et probablement certaines questions de recevabilité de recours par la Cour constitutionnelle (purement des autres voies de recours et des délais pour les appels) ainsi que certaines questions concernant les relations de la Cour avec d'autres Etats et d'autres institutions, des questions comme

l'obligation de respecter les ordonnances de la Cour constitutionnelle sur des mesures provisoires;

la responsabilité individuelle (pénale ou disciplinaire) individuelle en cas de non-exécution des ordonnances et des arrêts de la Cour;

la coopération avec d'autres autorités nationales, y compris le Procureur de la Cour de Bosnie-Herzgovine ainsi que le Médiateur de Bosnie-Herzgovine;

- la responsabilité de Bosnie-Herzgovine d'assurer l'indépendance financière adéquate de la Cour;

6. Le **rglement intrieur de la Cour constitutionnelle** devrait prvoir la possibilit de traiter certaines affaires en Chambre (formation restreinte) plutt quen sance plinire afin daccrder les procdures; la possibilit pour une Chambre de renvoyer laffaire devant la sance plinire au cas o des questions importantes sont en jeu, devrait aussi tre prvue. La possibilit de faire appel dun arrt dune Chambre devant la Cour plinire devrait tre exclue. De plus, linstitution dun ou plusieurs comits, composs de 3 ou 4 membres ayant plens pouvoirs de rejeter (par dcision unanime) des affaires manifestement irrecevables ou qui nont aucune chance de succs devrait tre prvue. Les dcsions des comits ne devraient pas tre soumises un recours. Il serait souhaitable que le rglement intrieur de la Cour comprenne des rgles pour que cette dernire puisse traiter certaines affaires en priorit ainsi que des rgles sur la recevabilit des conclusions *amicus curiae*.

7. La loi sur la cessation du fonctionnement de la Chambre devrait galement prvoir le **transfert des ressources humaines, financires et autres de la Chambre vers la Cour**. Lide (incluse dans le rapport du groupe de travail) de nommer certains membres de la Chambre en tant que membres de la Cour doit tre maintenue puisque la continuit des mthodes de travail et de la jurisprudence serait ainsi assure.

8. Jusqu ce que la CEDH soit ratifie et que la loi et le rglement ncessaire soient adopts, comme il a t expos ci-dessus, les deux juridictions devraient continuer leur fonctionnement parallle, malgr les problmes de forum shopping

iii. Avis sur le *locus standi* de lOmbudsman de la Fdration de Bosnie-Herzgovine au regard de la Cour constitutionnelle de la Fdration de Bosnie-Herzgovine, tabli sur la base des commentaires de M. Franz Matscher (CDL-INF (2000) 9) adopt par la Commission lors de sa 43^e runion plinire (Venise, 16 juin 2000)

Par lettre en date du 29 mars 2000, le Bureau de lombudsman de la Fdration de Bosnie-Herzgovine a demand la Commission de Venise de rdiger un rapport sur la possibilit, pour les ombudsmen de la Fdration de Bosnie-Herzgovine, de saisir la Cour constitutionnelle de la Fdration de Bosnie-Herzgovine dune demande de contrle abstrait de la constitutionnalit des lois et autres dispositions lgislatives. La Commission a dsign M. Matscher comme rapporteur sur cette question.

Lors de sa 43^e runion plinire (Venise, 16-17 juin 2000), la Commission, sappuyant sur le rapport de M. Matscher, a adopt le prsent avis.

I. Introduction

1. Dans le cadre de leur activit, les ombudsmen de la Fdration de Bosnie-Herzgovine se trouvent parfois confronts lventualit dune inconstitutionnalit de certaines lois ou dispositions lgislatives dont lapplication entrane des violations des droits de lhomme et des liberts fondamentales garantis par la Constitution et les divers instruments relatifs aux droits de lhomme numrs en annexe celle-ci. La question pose la Commission tait donc celle de savoir si les ombudsmen pouvaient, dans de tels cas, saisir doffice la Cour constitutionnelle de la Fdration de Bosnie-Herzgovine dune demande de contrle abstrait de la constitutionnalit des lois ou dispositions concernes.

II. Base juridique

2. Le Bureau de lombudsman et la Cour constitutionnelle de la Fdration de Bosnie-Herzgovine doivent leur existence aux accords de paix de Washington de mars 1994. La Cour constitutionnelle, dont le fonctionnement est rgi par les dispositions de la loi relative la procdures de la Cour constitutionnelle de la Fdration de Bosnie-Herzgovine, a adopt son propre rglement (publi au journal officiel de la Fdration de Bosnie-Herzgovine n 2/1996) ainsi quune Dcision relative lorganisation et au fonctionnement de la Cour constitutionnelle de la Fdration de Bosnie-Herzgovine (sance du 10 janvier 1996). Un projet de loi relative lombudsman de la Fdration, labor par le groupe de travail de la Commission de Venise et de la Direction des droits de lhomme sur les institutions de mdiature en Bosnie-Herzgovine, est actuellement examin par les organes lgislatifs de la Fdration de Bosnie-Herzgovine. Toutefois, aucune loi na encore t adopte, et cet organe nest pour lstant vis que par les dispositions de la Constitution et de son propre rglement intrieur.

3. Les articles de la Constitution rgissant linstitution des ombudsmen disposent notamment que:

Article II.B.5

Les ombudsmen peuvent procder lexamen des activits de toute institution de la Fdration, dun canton ou dune commune, et de toute autre institution ou personne qui pourrait attenter la dignit humaine, aux droits ou aux liberts, notamment par le biais dune purification ethnique ou dun maintien des effets de celle-ci.

Article II.B.6

Un ombudsman peut engager une procdures devant les tribunaux comptents et intervenir dans toute affaire pendante, notamment devant la Cour des Droits de lHomme.

4. Les comptences de la Cour constitutionnelle sont essentiellement organises par les article IV.C.10 et 11 de la Constitution de la Fdration]. Le contrle abstrait de la constitutionnalit de dispositions lgislatives est possible sur la base des dispositions constitutionnelles ci-dessous:

Article IV.C.10

2. La Cour constitutionnelle:

a. la demande du Prsident, du Vice-Prsident, du Premier ministre, du Vice-Premier ministre ou dun tiers des membres de lune des chambres du parlement, examine la constitutionnalit de toute proposition de loi adopte par lune ou lautre chambre du Parlement et de toute loi ou proposition de loi adopte par chacune des chambres du parlement;

b. la demande du Premier ministre, du Vice-Premier ministre, du Prsident du canton concern ou dun tiers des membres de lorgane lgislatif dun canton, examine la constitutionnalit de toute loi ou proposition de loi adopte par cet organe lgislatif (y compris la Constitution du canton concern et toute rvision de celle-ci);

c. la demande du Prsident, du Vice-Prsident, du Premier ministre ou du Vice-Premier ministre, examine la constitutionnalit de tout rglement adopt par lun quelconque des organes du gouvernement de la fdration ou de tout projet de rglement soumis lun quelconque de ces organes;

d. la demande du Premier ministre, du Vice-Premier ministre ou du Prsident du canton concern, examine la constitutionnalit de tout rglement adopt par lun quelconque des organes du canton ou de la commune et de tout projet de rglement soumis ladoption de lun quelconque de ces organes.

3. La Cour constitutionnelle examine galement les questions de constitutionnalit qui lui sont soumises par la Cour suprme de la fdration, la Cour des Droits de lHomme de la fdration ou un tribunal cantonal dans le cadre dune procdures pendante devant lun de ces organes.

5. Larticle 9 de la loi relative la procdures de la Cour constitutionnelle de la Fdration de Bosnie-Herzgovine dispose par ailleurs que:

Sont considres comme partie une procdures [devant la Cour constitutionnelle] dune part, le requérant autoris, cest--dire la partie autorise, soit soumettre une requete visant rsoudre un diffrend, trancher une question de constitutionnalit, tabilir lexistence dun intrt vital pour une nation constitutive, au remplacement du Prsident de la fdration et du Vice-Prsident de la fdration, soit faire appel de toute dcision de la juridiction cantonale suprme quant lexistence dun intrt vital pour une nation constitutive dun canton rgime spcial, et, dautre part, lorgane ou la personne objet de la requete ou du recours.

6. La loi ne dfinit pas explicitement lexpression requérant autoris. Toutefois, les chapitres de la loi consacrs aux divers types de requetes susceptibles dtre prsentes la Cour constitutionnelle conformment larticle IV.C.10 de la Constitution font tat dun certain nombre de personnes ou dinstitutions habiles soumettre tel ou tel type de requete (articles 31, 35 et 42). Cest ainsi, en particulier, que larticle 35 de cette loi, dans la section consacrer au contrle de la constitutionnalit, dispose que:

La procédure de contrôle de constitutionnalité vise aux articles IV.C.10.2 et IV.C.10.3 de la Constitution est engagée sur la base d'une instance introduite par le requérant autorisé.

L'article 39, paragraphe 1 de la loi poursuit:

Les parties à la procédure d'examen de la constitutionnalité sont les requérants autorisés au sens de l'article IV.C.10.2 et 3 de la Constitution ainsi que l'organe fédéral, cantonal ou municipal ayant proposé ou adopté la Constitution, la loi ou le règlement cantonal.

7. Selon l'article IV.C.10.2 de la Constitution, une disposition peut faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité par voie de requête soumise par le Président, le Vice-Président, le Premier ministre, le Vice-Premier ministre, un tiers des membres de l'une des chambres du parlement, un Président de canton ou un tiers des membres de l'organe législatif d'un canton. Selon l'article IV.C.10.3, la Cour suprême, la Cour des Droits de l'Homme ou toute juridiction judiciaire cantonale peut demander un contrôle incident de la constitutionnalité dans le cadre de toute affaire pendante devant elle. Il n'est cependant fait mention nulle part de la possibilité, pour les ombudsmen, de saisir la Cour constitutionnelle d'une demande de contrôle abstrait de la constitutionnalité d'une disposition.

8. Selon l'article 26 de la loi relative à la procédure de la Cour constitutionnelle de la Fédération, la Cour constitutionnelle () se prononce sur le rejet d'une demande lorsque () le requérant n'est pas autorisé à engager la procédure (). Si le moindre doute devait subsister quant au sens précis de l'expression se prononce sur le rejet de la demande, les autres cas numérotés dans cette disposition - par exemple, lorsque la Cour n'est pas compétente pour se prononcer sur la demande ou lorsque celle-ci est frappée de prescription - montrent bien que l'intention n'était pas que la Cour puisse décider de rejeter ou non une demande de contrôle de constitutionnalité, mais bien plutôt quelle doit rejeter une telle demande lorsque celle-ci n'est pas soumise par un requérant autorisé.

9. Il ressort de ce qui précède que, si les ombudsmen de la Fédération de Bosnie-Herzégovine saisissent la Cour constitutionnelle de la Fédération d'une demande de contrôle abstrait de la constitutionnalité d'une loi ou d'une disposition législative, la Cour serait tenue de rejeter une telle demande, même si l'application d'une telle disposition se traduit par la violation de droits de l'homme et de libertés fondamentales tels que garantis par la Constitution et les instruments internationaux numérotés en annexe celle-ci.

10. Il ressort clairement des considérations qui précèdent que la Cour constitutionnelle ne saurait être considérée comme un organe compétent devant lequel les ombudsmen puissent engager une procédure au sens de l'article II.B.6.1 de la Constitution. Ainsi que la Commission a déjà eu l'occasion de l'indiquer dans son avis sur la réforme de la protection judiciaire des droits de l'homme dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine (document [CDL\(99\)78](#)), la Cour constitutionnelle est sans aucun doute habilitée à procéder à un contrôle abstrait de la constitutionnalité de toute disposition ayant une incidence sur les droits de l'homme, mais sa compétence est limitée aux situations dans lesquelles une telle demande de contrôle de la constitutionnalité est effectuée par l'une des personnes ou institutions prévues aux articles IV.C.10.2 et 3 de la Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine.

11. La Commission rappelle toutefois que les ombudsmen peuvent prendre part aux procédures portées devant la Cour constitutionnelle du fait de la compétence qui leur est reconnue d'intervenir dans toute affaire pendante devant celle-ci par l'article II.B.6.1 de la Constitution ainsi que par l'article 12, paragraphe 3, de la loi relative à la procédure de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, qui permet cette dernière d'inviter des tiers à prendre part à la procédure en raison de leur expertise. Les ombudsmen peuvent de même poursuivre leur pratique actuelle consistant à recommander aux requérants autorisés de saisir la Cour constitutionnelle d'une demande de contrôle de la constitutionnalité de certaines dispositions, bien que l'efficacité de cette pratique dépende de la disposition de la partie concernée de formuler une telle demande. Enfin, lorsqu'est soulevée une question de contrôle du respect d'un droit de l'homme en particulier, bien que la Cour des Droits de l'Homme n'ait pas encore été mise en place, les ombudsmen peuvent intervenir dans une procédure, voire en engager une, devant les tribunaux compétents, y compris la Cour suprême, cette possibilité leur étant reconnue par la Constitution.

12. La possibilité pour les ombudsmen d'engager un contrôle abstrait de la constitutionnalité pourrait néanmoins être envisagée à l'avenir. Comme nous le montrons plus loin, cette possibilité existe déjà ailleurs en Europe. Cependant, ainsi qu'il ressort des considérations qui précèdent, l'introduction de cette possibilité requerrait une révision de la Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine.

III. Comparaison avec d'autres systèmes européens

13. La question de l'opportunité de reconnaître des médiateurs a une qualité pour agir en matière de contrôle abstrait de la constitutionnalité lorsqu'ils se trouvent confrontés au problème d'éventuelle inconstitutionnalité de lois ou de dispositions législatives a déjà été traitée par un certain nombre de systèmes juridiques d'autres pays européens. Un élément d'appréciation important réside sans doute dans le fait que les médiateurs, dont le domaine de compétence privilégie nettement les droits de l'homme, sont particulièrement bien placés pour avoir connaissance des dispositions juridiques qui sont l'origine de violations fréquentes ou systématiques des droits de l'homme.

14. Un certain nombre de pays européens reconnaissent leurs médiateurs ou aux institutions équivalentes une qualité pour agir devant la Cour constitutionnelle afin que celle-ci procède à un contrôle abstrait de la constitutionnalité des dispositions juridiques qu'ils souhaitent voir examiner. Tel est le cas par exemple en Slovaquie, où le médiateur aux droits de l'homme est habilité à engager une procédure, mais uniquement dans le cadre d'une affaire individuelle dont il a été saisi; l'effet de la décision de la Cour constitutionnelle est généralement contraignant, et celle-ci peut abroger en tout ou partie tout texte de loi qui ne serait pas conforme à la Constitution (voir en particulier les articles 22, 23 et 43 de la loi relative à la Cour constitutionnelle de Slovaquie). En Espagne, au contraire, la faculté reconnue au Défenseur du peuple d'engager une procédure de contrôle abstrait de la constitutionnalité ne se limite pas à engager une procédure de contrôle incident; le délai de trois mois suivant la publication dans laquelle la constitutionnalité d'une disposition peut être contestée semble en effet exclure la possibilité d'entamer une telle action dans le cadre d'une affaire pendante devant une juridiction (articles 32 et 33 de la loi organique n° 2/1979 relative à la Cour constitutionnelle).

15. D'autres pays pourraient être cités dans lesquels les médiateurs ont une qualité pour agir en matière de demande de contrôle abstrait de la constitutionnalité d'un texte juridique, parmi lesquels la Croatie, la Grèce et le Portugal. Par ailleurs, en Autriche, le médiateur peut, actuellement, saisir la Cour constitutionnelle d'une demande de contrôle de la légalité des règlements, et un amendement constitutionnel qui lui permettrait en outre de demander un contrôle abstrait de constitutionnalité est en cours d'examen. La Commission n'a toutefois pas l'intention de procéder ici à une étude exhaustive de la question. Qu'il suffise de noter qu'il n'y a en principe aucune raison pour que, si les autorités compétentes le souhaitent, une telle compétence ne soit pas reconnue à une institution de médiation. Dans le contexte actuel, une révision de la Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine serait nécessaire pour attribuer une telle compétence aux ombudsmen.

IV. Conclusions

16. La Commission note que, si:

- seules les personnes et institutions numérotées aux articles IV.C.10.2 et 3 de la Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine ont une qualité pour saisir la Cour constitutionnelle de la Fédération d'une demande de contrôle abstrait de la constitutionnalité;

- l'article II.B.6.1 de la Constitution ne permet pas d'étendre la compétence de la Cour constitutionnelle à l'examen de demandes de contrôle abstrait de la constitutionnalité de textes présentés par les ombudsmen de la Fédération de Bosnie-Herzégovine;

- les ombudsmen de la Fédération de Bosnie-Herzégovine n'ont dès lors pas une qualité pour demander à la Cour constitutionnelle de procéder à un contrôle abstrait de la constitutionnalité de dispositions juridiques qu'ils jugent susceptibles de se révéler inconstitutionnelles; il n'y a cependant en principe aucune raison pour que les ombudsmen ne se voient pas reconnaître une telle qualité pour agir, si toutefois les autorités concernées choisissent de procéder aux révisions nécessaires de la Constitution et des lois.

17. La Commission demeure à la disposition de toutes les parties pour collaborer, si les parties le souhaitent, à l'élaboration et à la mise en œuvre de telles modifications.

iv. Avis consolidé sur la liberté d'expression et la liberté d'accès à l'information telles que garanties par la Constitution de la Bosnie-Herzégovine ([CDL-INF \(2000\) 15](#)) adopté par la Commission lors de sa 44^e réunion plénière (Venise, 13-14 octobre 2000)

I. Introduction

Le 30 juillet 1999, le Haut Représentant a invité les gouvernements et les parlements de l'État de Bosnie-Herzégovine et de ses Entités à entamer la préparation de la loi sur la liberté d'information^[2]. Cette loi permettrait de garantir et de faire respecter les droits de l'homme, et elle relève de la compétence la fois de l'État de Bosnie-Herzégovine et de ses Entités. En avril 2000, la mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine a suggéré que la Commission de Venise étudie la relation entre la liberté d'expression et la liberté d'accès à l'information dans le contexte du régime constitutionnel de la Bosnie-Herzégovine.

La première question posée à la Commission est de savoir si la liberté d'expression telle qu'elle est mentionnée dans la liste des droits de l'article II.3.1. de l'Annexe 4 de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine (ci-après dénommé l'Accord de paix)

englobe la liberté d'accès à l'information.

La deuxième question soulevée est de se demander si une loi nationale établissant le droit de toute personne physique ou morale d'avoir accès à l'information détenue par une autorité publique et l'obligation de divulguer cette information correspond à l'obligation de [garantir] les droits de l'homme et les libertés fondamentales internationalement reconnus les plus tendus, conformément à l'article II.1 de l'Annexe 4 de l'Accord de paix.

Lors de sa 42^e réunion plénière (Venise, 9 juin 2000), la Commission a désigné MM. Helgesen, Lavin et Van Dijk comme rapporteurs sur cette question.

II. Dispositions pertinentes de l'Accord de Dayton

L'article II Droits de l'homme et libertés fondamentales de la Constitution de Bosnie-Herzégovine dispose, dans ses paragraphes 1 et 2 :

1. Droits de l'homme. *La Bosnie-Herzégovine et les deux Entités garantissent les droits de l'homme et les libertés fondamentales internationalement reconnus les plus tendus. À cette fin, il est institué une Commission des droits de l'homme de la Bosnie-Herzégovine, comme prévu à l'Annexe 6 de l'Accord-cadre général.*

2. Normes internationales. *Les droits et libertés reconnus dans la Convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et dans les protocoles y relatifs s'exercent directement en Bosnie-Herzégovine. Ces instruments priment toute autre loi [.]*

L'article II, paragraphe 3 dispose que toute personne jouit sur le territoire de la Bosnie-Herzégovine des droits et des libertés fondamentales visés au paragraphe 2 ci-dessus, savoir : [.] h) la liberté d'expression.

En outre, l'Annexe à la Constitution de la Bosnie-Herzégovine établit une liste d'Autres accords relatifs aux droits de l'homme qui s'appliquent en Bosnie-Herzégovine, qui inclut, entre autres, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et ses protocoles facultatifs de 1966 et 1989.

Il résulte de ce qui précède que les droits et les libertés fondamentales tels qu'ils sont noncés dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme sont directement applicables dans le système juridique de la Bosnie-Herzégovine et de ses deux Entités, et que le champ d'application de ces instruments doit correspondre celui défini par les organes internationaux chargés de leur interprétation faisant autorité. En ce qui concerne la liberté d'expression, les instruments directement applicables dans le système juridique de la Bosnie-Herzégovine sont la Convention européenne des droits de l'homme (Article II, paragraphe 2 de la Constitution de la Bosnie-Herzégovine) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966.

Compte tenu des dispositions susmentionnées de la Constitution de la Bosnie-Herzégovine, le présent rapport examinera l'interprétation donnée à la liberté d'expression par la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg et par les organes compétents des Nations Unies, en se concentrant sur les points suivants :

la liberté d'expression en tant que droit fondamental de l'homme reconnu par le droit international inclut-elle le droit d'accès à l'information ?

Y a-t-il des obligations directes des pouvoirs publics quant à l'étendue de la liberté d'accès à l'information ?

La première question concerne le droit d'accès à l'information sans qu'il y ait une intervention des pouvoirs publics autre que les restrictions prévues par la loi et nécessaires dans une société démocratique afin de protéger certains intérêts publics ainsi que la réputation et les intérêts des autres. Ce droit vise à encourager la libre circulation des informations et empêcher le monopole de certains flux d'information.

En ce qui concerne l'accès à l'information détenue par les pouvoirs publics, le présent rapport traite de *l'accès public*, c'est-à-dire du droit de tout citoyen au sens large d'avoir accès aux informations détenues par le gouvernement, afin de promouvoir une administration transparente et la participation des citoyens au processus démocratique. Il convient de le distinguer de *l'accès privé*, c'est-à-dire le droit d'une personne d'avoir accès des renseignements personnels la concernant, et de *l'accès officiel*, c'est-à-dire le droit des institutions, comme le Parlement ou les tribunaux, d'avoir accès aux informations détenues par le gouvernement.

III. Interprétation de la liberté d'expression en droit international

A. La Convention européenne des droits de l'homme. La Cour européenne des droits de l'homme

La liberté d'expression et la liberté d'accès à l'information

Comme nous l'avons déjà mentionné au paragraphe 5 du présent rapport, les droits et libertés noncés dans la Convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et ses protocoles sont directement applicables en Bosnie-Herzégovine en vertu de sa Constitution ayant priorité sur la législation nationale. La liberté d'expression est protégée par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui dispose :

1. *Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.*

2. *L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.*

Il ressort clairement de la deuxième phrase du paragraphe 1 de cet article que le droit de recevoir ou de communiquer des informations est considéré comme faisant partie intégrante de la liberté d'expression.

Obligation pour un organisme public de communiquer des informations

La Commission européenne des droits de l'homme a estimé que le droit à la liberté d'accès public aux informations détenues par le gouvernement était lié au droit à la liberté d'expression en vertu de l'article 10 de la Convention, dans la mesure où l'information concerne l'accès accessible à tous en vertu du droit interne. En outre, la Commission a exprimé l'avis que le droit d'accès à l'information concerne principalement l'accès des sources générales d'information et vise à interdire essentiellement un gouvernement d'empêcher quelqu'un de recevoir des informations que d'autres aspirent ou peuvent consentir à lui fournir^[3].

Dans plusieurs cas dont elle a été saisie, la Cour européenne des droits de l'homme a traité la question de savoir si l'article 10 protège l'accès à l'information en tant que tel.

Dans les affaires *Observer et Guardian c. Royaume-Uni* et *Autronic c. Suisse*^[4], la Cour a clairement reconnu que, en vertu de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, la liberté d'expression inclut le droit de communiquer et de recevoir des informations.

L'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Guerra et autres c. Italie* révèle la position actuelle de la Cour relativement au droit de rechercher des informations. Dans cette affaire, la Cour rappelle que la liberté de recevoir des informations, mentionnée au paragraphe 2 de l'article 10 de la Convention, interdit essentiellement un gouvernement d'empêcher quelqu'un de recevoir des informations que d'autres aspirent ou peuvent consentir à lui fournir. Dans le même temps (renvoyant aux circonstances particulières de l'affaire *Guerra et autres c. Italie*)^[5], elle indique que ladite liberté ne saurait se comprendre comme imposant à un État des obligations positives de collecte et de diffusion, *motu proprio*, des informations. Ainsi, comme indiqué dans cet arrêt, la Cour :

a) considère que l'article 10 interdit essentiellement un gouvernement d'empêcher quelqu'un d'avoir accès des informations que d'autres aspirent à lui fournir ;

b) reconnu que l'article 10 implique peut-être aussi certaines obligations positives pour faire appliquer le droit de recevoir des informations ;

c) n'accepte pas comme règle générale qui y ait une obligation positive pour l'État de collecter et de diffuser des informations de sa propre initiative (bien que le juge Paoli et six autres juges aient formulé une opinion concordante^[6] dans laquelle ils estiment qu'un État pourrait avoir une telle obligation dans certaines circonstances).

Il résulte de ce qui précède que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme n'a toujours pas donné de réponse claire quant à savoir si l'article 10 comporte une obligation générale, pour les pouvoirs publics, de diffuser des informations de leur propre initiative. Cet article semblerait toutefois impliquer une obligation de fournir des informations à la demande, sous réserve, naturellement, des limites fixes de l'article 10, paragraphe 2 de la Convention.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, dans sa Recommandation du 23 janvier 1973 relative aux moyens de communication de masse et aux droits de l'homme^[7], a proposé d'étendre la portée de l'article 10 de la Convention européenne en garantissant expressément la liberté de rechercher des informations, avec une obligation correspondante des autorités de mettre à disposition de tous les informations relatives des questions d'intérêt public, sous réserve des restrictions appropriées. Cette recommandation n'a pas abouti à un amendement de l'article 10.

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, dans sa Déclaration du 29 avril 1982 sur la liberté d'expression et d'information, a exprimé l'intention des États membres de poursuivre une politique ouverte de l'information dans le secteur public, y compris l'accès à l'information, permettant d'accroître pour chaque individu sa capacité de comprendre et de discuter librement les questions politiques, sociales, économiques et culturelles. L'accès à l'information n'y est cependant pas envisagé en tant que droit inscrit à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme.

On peut conclure de ce qui précède que, bien qu'aucune règle contraignante sur cette question ne puisse être tirée de la Convention ou de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, il existe une certaine tendance à accepter que le droit de recevoir des informations en tant qu'il met en œuvre la liberté d'expression implique en principe le droit d'accéder à l'information détenue par l'administration, l'information qui doit être rendue publique lors d'une demande spécifique sous réserve des restrictions usuelles.

Il convient de noter qu'un certain nombre d'États démocratiques sont récemment passés d'un système traditionnel de confidentialité officielle à un régime de liberté d'information officielle. Certains pays, comme la Suède ou la Belgique, ont adopté des instruments juridiques^[8] octroyant un droit à la liberté d'information qui va bien au-delà des obligations découlant du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ou de la Convention européenne des droits de l'homme (un régime de gouvernement ouvert prévoit qu'un document est public s'il est conservé par une autorité publique et s'il a été reçu, préparé ou rédigé par elle)^[9].

La Convention européenne des droits de l'homme encourage les États signataires à promouvoir davantage encore les droits de l'homme en adoptant une législation nationale spécifique qui accorde une protection supplémentaire certains droits, ou signer d'autres accords internationaux. L'article 53 dispose que : *Aucune des dispositions de la présente Convention ne sera interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales qui pourraient être reconnus conformément aux lois de toute Partie contractante ou toute autre Convention laquelle cette Partie contractante est partie*. En vertu de cette disposition, la Convention ne saurait en aucun cas être interprétée comme limitant l'adoption d'une législation nationale, l'octroi d'une protection supplémentaire au droit d'accéder à l'information ou la mise en œuvre de tout autre traité international s'il s'applique.

B. Les Nations Unies. Le Comité des droits de l'homme. Le Conseil économique et social. La Commission des droits de l'homme

La liberté d'expression et la liberté d'accéder à l'information

Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a adopté, lors de sa 19^e session, en 1983, une Observation générale 10 sur la liberté d'expression (article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques). En ce qui concerne la protection du droit à la liberté d'expression, il soulignait au paragraphe 2 que ce droit comprenait *non seulement la liberté de « recueillir des informations ou des idées de toute espèce, mais encore la liberté de « rechercher et de recevoir ces informations et ces idées sans considération de frontières » et quel que soit le moyen utilisé par l'intéressé, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix*.

Plus récemment, la Commission des droits de l'homme a étudié la question du droit à la liberté d'opinion et d'expression et de sa relation avec la liberté d'information dans ses résolutions 1996/39, 1998/42 et 2000/38. Le rapport de M. Abid Hussain, Rapporteur spécial sur la protection et la promotion du droit à la liberté d'opinion et d'expression, traitait également de ce même sujet (E/CN.4/2000/63). Les résolutions de la Commission des droits de l'homme ne renvoient pas à la *liberté d'accéder à l'information* mais choisissent une approche plus étroite pour promouvoir le droit de *rechercher, de recevoir et de recueillir des informations*. La notion de *accès à l'information* apparaît dans les recommandations que contient le rapport du Rapporteur spécial. Ces sources, bien qu'elles ne puissent être considérées comme des normes contraignantes, ont bel et bien une valeur d'interprétation des instruments internationaux de protection du droit à la liberté d'expression et la liberté de rechercher, de recevoir et de recueillir des informations.

Les résolutions 1996/39 et 1998/42 prennent toutes deux acte des Principes de Johannesburg relatifs à la sécurité nationale, la liberté d'expression et l'accès à l'information, adoptés par un groupe d'experts réunis en Afrique du Sud, le 1^{er} octobre 1995^{[10][11]}. Les Principes de Johannesburg établissent un lien précis entre la liberté d'expression et la liberté d'accéder à l'information dans le Principe 1(b) :

(b) Toute personne a droit à la liberté d'expression, qui comprend la liberté de chercher, de recevoir et de recueillir des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, que ce soit sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.

La Résolution 1998/42 établit aussi un lien univoque entre la liberté d'expression et la liberté d'information dans le domaine des technologies modernes, puisqu'elle souligne la nécessité d'une *prise de conscience accrue de tous les aspects de la relation étroite entre l'utilisation et la disponibilité des nouveaux médias, y compris les techniques modernes de télécommunications, et le droit à la liberté d'expression et d'information* [] .

Dans la Résolution 2000/38, le droit à la liberté d'expression apparaît toujours en relation avec la *liberté de rechercher, de recevoir et de recueillir des informations*. Les États sont invités ne pas imposer de restrictions ce droit, bien qu'ils aient une marge d'appréciation dans certaines circonstances définies par la loi.

On peut conclure de ce qui précède que la liberté de rechercher, de recevoir et de recueillir des informations fait partie intégrante de la liberté d'expression. Considérant le contenu de l'article II.1 de l'Accord de paix, qui se réfère aux normes *internationalement reconnues* [e] *les plus tendue[s]*, la liberté d'expression mentionnée à l'article II.3.h doit inclure la liberté de rechercher, de recevoir et de recueillir des informations, tant donné qu'il fait directement référence à l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et sa portée telle que définie dans les résolutions de la Commission des droits de l'homme.

- Obligation d'un organe public de communiquer les informations

Comme il ressort du PIDCP et de l'Observation générale 10 relative à l'article 19, les États ne sont pas tenus de divulguer des informations des personnes physiques ou morales. Cependant, la jurisprudence du Comité des droits de l'homme montre qu'une limitation de l'accès à l'information peut être équivalente, dans certaines circonstances, à une violation de l'article 19 du PIDCP.

Dans la Communication n°633/1995^[12], le Comité a examiné la question de savoir si la restriction d'accès aux locaux de la presse dans le Parlement constituait une violation du droit, protégé par l'article 19 du PIDCP, de rechercher, recevoir et recueillir des informations. Le Comité a fait allusion au droit de participer à la conduite des affaires publiques, tel qu'énoncé à l'article 25 du PIDCP, et en particulier dans l'Observation générale 25⁽⁵⁷⁾^[13]. Selon le Comité, l'article 25, *lu en regard de l'article 19, [il] signifie que les citoyens devraient, notamment grâce aux médias, avoir largement accès aux informations et avoir la possibilité de diffuser des informations et des opinions au sujet des activités des organes élus et de leurs membres* [14]. Toutefois, ni le cas qui précède, ni aucun autre cas de la jurisprudence du Comité permet de tirer la conclusion que l'article 19 nonce une obligation pour les États de communiquer des informations aux personnes physiques et morales.

Dans son rapport, M. Abid Hussain, Rapporteur spécial sur la protection et la promotion du droit à la liberté d'opinion et d'expression (E/CN.4/2000/63), a affirmé : *le droit de rechercher, de recevoir et de recueillir des informations n'est pas qu'un simple corollaire de la liberté d'opinion et d'expression ; c'est un droit en soi. En tant que tel, il est l'un des droits sous-jacents toute soit libre et démocratique, qui donne de plus tout son sens au droit de participer, jugé fondamental notamment pour la réalisation du droit au développement* [15]. Le rapporteur spécial fait part de sa préoccupation *face à la propension des gouvernements et institutions gouvernementales dissimuler la population des informations quelle est en droit de connaître dans la mesure où les décisions prises par les gouvernements et les politiques mises en œuvre par les institutions publiques ont un impact direct et souvent immédiat sur la vie des citoyens et supposent de leur consentement clair* [16]. Enfin, il attire l'attention des gouvernements sur un certain nombre de points en les priant instamment soit de réviser la législation en vigueur sur l'accès à l'information soit d'en adopter une nouvelle en conformité avec ces principes généraux [17].

Il résulte de ce qui précède que, bien que les traités des Nations Unies ne contiennent pas de dispositions garantissant expressément la

libert d'accès à l'information détenue par les pouvoirs publics, il se dégage une tendance très nette, dans la pratique de l'ONU et de ses institutions spécialisées, encourageant les autorités nationales à donner à leurs citoyens le droit au libre accès à l'information par la législation nationale.

IV. Conclusion

La Commission de Venise est davis que :

a. la liberté d'expression telle que mentionnée dans l'énumération des droits à l'article II.3.h de l'Annexe 4 de l'Accord-cadre général sur la paix en Bosnie-Herzégovine inclut la liberté d'accès à l'information ;

b. les instruments de l'ONU ainsi que la Convention européenne des droits de l'homme n'imposent pas aux États membres l'obligation d'octroyer toute personne physique ou morale un droit d'accès à l'information détenue par les pouvoirs publics et n'imposent pas à ceux-ci en retour une obligation de divulguer cette information. On ne peut donc conclure que la liberté d'expression mentionnée à l'article II.3.h de l'Annexe 4 de l'Accord de paix donne automatiquement une telle protection. Toutefois, les législateurs nationaux octroient et réglementent de plus en plus le droit d'accès à l'information détenue par les pouvoirs publics et imposent à ceux-ci une obligation correspondante de diffuser cette information dans certaines conditions ; cette évolution se reflète clairement dans la législation internationale et européenne, car tant les recommandations de l'ONU que celles du Conseil de l'Europe se prononcent clairement en faveur de telles mesures législatives.

v. Avis sur les aspects constitutionnels de certains amendements du Code de procédure pénale de Bulgarie, tabli sur la base des commentaires de MM. James Hamilton et Franz Matscher (CDL-INTF (2000) 6), adopté par la Commission lors de sa 42^e réunion plénière (Venise, 31 mars-1^{er} avril 2000)

A. INTRODUCTION

La délégation bulgare à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a demandé à la Commission de Venise de formuler un avis sur les aspects constitutionnels de certains amendements au Code de procédure pénale de la Bulgarie, sujets de désaccord entre les membres de ladite délégation. La Commission a nommé rapporteurs MM. Hamilton et Matscher, qui ont rédigé des commentaires (CDL (2000) 12 et 18).

Le Code de procédure pénale a été promulgué dans le Journal officiel n° 89 de 1974 et les amendements en question figurent dans la loi portant modification du Code de procédure pénale parue dans le Journal officiel n° 70 du 6 août 1999. La loi d'amendement est un document de fond comportant 255 articles. Le Code de procédure pénale comprend lui-même quelque 466 articles dont beaucoup ont été modifiés par la loi d'amendement de 1999 (le secrétariat peut en fournir des copies sur demande). La Commission de Venise s'est donc enquis auprès de la délégation bulgare de la nature précise du litige constitutionnel. La Commission a fait clairement comprendre quelle ne pouvait étudier le code dans son intégralité.

La délégation a informé la Commission que le litige portait sur le point de savoir si la loi modificatrice portait atteinte à l'indépendance de la magistrature en donnant aux forces de l'ordre la compétence d'instruire une grande partie des affaires pénales. M^{me} Milenkova a précisé quelles étaient les trois objections soulevées par les amendements (CDL (2000) 12) :

(1) la création d'une ingalité entre les citoyens lors de la phase procédant la saisie du tribunal dans diverses affaires pénales;

(2) l'enquête qui a lieu pendant l'instruction policière est effectuée par des organes de l'exécutif qui sont intéressés aux résultats;

(3) les droits des suspects sont limités par rapport à ceux des accusés.

B. LES AMENDEMENTS LA LOI

3. Aux termes du Code de procédure pénale en vigueur avant les amendements, la procédure concernant l'instruction était la suivante :

(i) l'instruction préliminaire devait être menée par les juges chargés de l'instruction et leurs adjoints, en collaboration avec les organes respectifs du ministre de l'Intérieur (article 48 (1));

(ii) ces enquêtes se déroulaient sous l'encadrement et le contrôle du procureur (article 48 (3));

(iii) dans l'exercice de son encadrement et de son contrôle, le procureur jouissait de pouvoirs tendus, dont celui de donner des directives, de demander, d'étudier et de vérifier tous les éléments rassemblés, de réclamer les pièces de procédure, de prendre part à l'instruction préliminaire, de dessaisir les personnes chargées de l'enquête, de transférer le dossier à une autre instance et de révoquer les décisions arbitraires (article 176). Les directives données au magistrat par le procureur étaient impératives (article 178), et susceptibles de recours devant le procureur général;

(iv) le procureur pouvait également procéder des investigations séparées après la clôture de l'affaire par le juge d'instruction (articles 48 (2) et 177);

(v) en Bulgarie, les procureurs font partie intégrante de la branche judiciaire du gouvernement (article 117 de la Constitution bulgare).

4. Les amendements au Code de procédure pénale induisent les changements suivants :

(i) dans les affaires où une enquête préliminaire doit être effectuée, le juge d'instruction continue d'agir en tant qu'organe d'instruction (article 48 (1)) et demeure sous l'encadrement et le contrôle du procureur (article 48 (3)). Les pouvoirs du procureur sur les activités du juge d'instruction restent intacts (articles 176 et 178);

(ii) le procureur peut désormais mener une enquête séparée pendant l'instruction préliminaire et n'est plus obligé d'en attendre la clôture (article 177);

(iii) les cas dans lesquels une enquête préliminaire est impérative sont exposés à l'article 171 du code;

(iv) en outre, une enquête préliminaire doit être ouverte en cas de possibilité juridique et d'informations suffisantes sur un délit accompli. La possibilité juridique inclut les informations transmises au procureur ou au juge d'instruction sur un délit, les articles de presse, l'obtention d'aveux ou la découverte directe d'indices. Les plaintes anonymes ne sont pas recevables (articles 186, 187 et 188);

(v) une enquête préliminaire peut également être ordonnée lorsqu'il est urgent de procéder des investigations (article 186 (2));

(vi) aux termes du code sous sa forme amendée, en l'absence d'enquête préliminaire, les organes d'instruction sont des enquêteurs du ministre de l'Intérieur (article 48 (1)). Ce sont des emplois du ministre de l'Intérieur nommés sur ordre du ministre. Pour les délits prévus par les articles 242 et 251 du Code pénal, ce peuvent être des emplois des douanes nommés sur l'ordre conjoint du ministre de l'Intérieur et du ministre des Finances;

(vii) en vertu de l'article 48 (3), les organes d'instruction restent sous l'encadrement et le contrôle du procureur;

(viii) nonobstant leur désignation par le ministre et leur statut d'emplois du ministre, l'article 9 du code sous sa forme amendée prévoit que les organes d'instruction seront indépendants dans l'exercice de leurs fonctions et n'obéiront qu'à la loi;

(ix) l'article 191 a traite la situation o les donnees sont insuffisantes pour l'ouverture d'une enquete preliminaire et o aucune investigation urgente nest necessaire:

les juges charges de l'instruction, les organes respectifs du ministre de l'interieur et d'autres corps administratifs conduiront comme le prévoit la loi un examen preliminaire dont ils donneront notification au procureur. L'examen preliminaire peut aussi tre men sur ordre du procureur. Dans tous les cas, les organes respectifs agiront sous l'encadrement et le contrle du procureur et seront tenus de lui en notifier les resultats dans un dlai fix par lui ;

en outre:

au cours de l'examen preliminaire, aucune investigation prvue par le code ne sera autorisee, si ce nest l'inspection des lieux du dlit, les perquisitions et confiscations necessaires et l'interrogatoire des tmoins, lorsque la conduite immediate de ces actions est le seul moyen de rassembler et de preserver des lments de preuve. Le juge d'instruction en donnera aussitt notification au procureur ;

(x) les organes respectifs du ministre de l'interieur se voient confier des fonctions lors de l'ouverture d'une enquete preliminaire contre des auteurs inconnus. Cest le procureur ou le juge d'instruction qui doit les charger de rechercher le coupable (article 192 a). L'ensemble des lments de preuve doit tre remis au magistrat lorsqu'ils considrent avoir runi suffisamment de renseignements impliquant une personne donnee;

(xi) aux termes de l'article 201, le juge d'instruction dcide en toute independance de la nature de l'investigation effectuer. Il peut solliciter l'aide des organes du ministre de l'interieur pour l'aider mener des investigations paralleles (article 201 a).

C. CONCLUSIONS

Les conclusions suivantes ont trait l'independance de la magistrature, la compatibilit des amendements avec la Convention europeenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et l'egalit mais n'expriment pas d'avis sur leur compatibilit avec la Constitution en gneral.

1. Independance de la magistrature

5. Le grief expos par certains membres de la dllegation bulgare l'Assemblee parlementaire du Conseil de l'Europe est le suivant: l'amendement au Code de procedure penale porte atteinte l'independance de la magistrature en donnant aux forces de l'ordre competence pour instruire une grande partie des affaires penales.

6. Mme si, conformement au concept du droit bulgare, le procureur gneral et le juge d'instruction sont tous deux membres de la magistrature, la question souleve parat prter confusion. Sil est vrai que pour un nombre considerable d'affaires, les amendements prvoient que l'instruction doit tre menee par la police plutot que par la magistrature, cela peut avoir une incidence sur les competences d'instruction de la magistrature sans pour autant porter atteinte son independance. La question de l'independance d'une instance ne peut tre mise en jeu que dans des questions relevant en droit de sa competence et sil y a possibilite d'ingrence par d'autres instances.

7. Il est donc difficile de conclure que le grief est effectivement fonde au regard du texte des amendements propos. En premier lieu, comme il ressort de l'analyse des nouvelles dispositions de l'article 4 susmentionne, le transfert des fonctions d'instruction ne porte que sur des affaires dans lesquelles une enquete preliminaire est inutile; cest-dire sur des affaires mineures ou dans lesquelles un coupable na pas encore t identifi, ou encore sur des affaires pour lesquelles le juge d'instruction demande tre assist. En second lieu, les competences des instances concernees doivent s'exercer sous l'encadrement et le contrle du procureur qui a statut d'officier ministriel.

Il convient en outre de noter qu'il n'existe pas de principe juridique selon lequel la fonction d'enquete preliminaire doit tre exercee par un procureur ou un officier ministriel ou soumise leur contrle. Ni la primence du droit ni la Convention europeenne de sauvegarde des Droits de l'Homme ne prvoient une rpartition entre les diverses instances des competences d'instruction des dlits. Cette rpartition est donc un point de politique juridique laisss la discretion des Etats. Une tude comparee de la legislation en ce domaine montre que les approches varient en effet d'un pays lautre. Dans nombre dentre eux, l'instruction est considree comme un acte relevant de l'excutif.

Les principes directeurs applicables au rle des magistrats du parquet adoptes lors du huitieme Congrès des Nations Unies pour la prevention du crime et le traitement des dlinquants (les principes directeurs de la Havane) qui sest tenu en 1990, la Havane, disposent de ce qui suit:

10. Les fonctions de magistrat du parquet sont strictement separees des fonctions du juge.

11. Les magistrats du parquet jouent un rle actif dans la procedure penale, y compris l'engagement de poursuites et, *lorsque la loi ou la pratique nationale les y autorise*, ils participent aux enquetes criminelles, supervisent la lgalite de ces enquetes, supervisent l'execution des decisions des tribunaux et exercent d'autres fonctions en qualite de representants de l'interit public.

(italiques emphatiques rajoutees)

Les normes de l'Association internationale des procureurs adoptees le 23 avril 1999 en matiere de poursuites penales font galement mention de cette diversite des pratiques entre les juridictions. Le preambule stipule:

Attendu que le degr de l'engagement ventuel des procureurs au stade de l'instruction varie d'une juridiction lautre.

A l'article 4, il est ddclar ce qui suit:

Les procureurs jouent un rle actif dans la procedure penale:

lorsque la loi ou la pratique les autorisent prendre part l'instruction d'un dlit ou exercer une autorit sur les forces de police ou autres enqueteurs, ils le font avec objectivite, impartialite et professionnalisme.

10. Il y a deux abus de pouvoir possibles viter en matiere de l'instruction. Le premier consiste empcher l'ouverture d'une instruction necessaire; le second est de proceder une instruction qui ne se justifie pas, des fins de harclement ou d'intimidation. En vertu de l'article 192 du Code de procedure penale bulgare remani, le procureur et le juge d'instruction conservent le pouvoir d'ouvrir une enquete preliminaire. Les organes du ministre de l'interieur n'ont pas competence pour les empcher et lorsqu'ils procèdent une investigation qui sort du cadre de l'enquete preliminaire, cest sous l'encadrement et le contrle du procureur (articles 48 (3) et 191). Le texte du code offre donc des garanties contre ces abus qui ne peuvent avoir lieu sur la seule initiative des organes d'instruction nomms par le ministre de l'interieur.

-

11. Lon peut donc en conclure que les amendements au Code de procedure penale bulgare qui donnent competence aux fonctionnaires du ministre de l'interieur pour instruire des dlits ne portent pas atteinte l'independance de la magistrature.

2. Compatibilit avec la Convention europeenne de sauvegarde des Droits de l'Homme

12. Quel que soit le systeme d'instruction applique, il importe que les droits de la personne accusee soient protgs et que la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme.

13. Conformement la jurisprudence de la Cour europeenne des Droits de l'Homme, une accusation au penal au sens de l'article 6 de la Convention commence au moment mme o les premieres mesures d'instruction sont prises et o les instances d'instruction prennent pour la premiere fois contact avec l'accus. Cest ce moment prcis que commencent de s'appliquer les garanties procedurales prvues par l'article 6 de la Convention (et par l'article 5 pour les personnes arrees).

14. Examine la lumiere de ces garanties, les amendements au Code de procedure penale de Bulgarie ne paraissent pas incompatibles avec la Convention.

3. Egalite

15. Ce principe requiert l'egalite entre les personnes: deux personnes se trouvant dans la mme situation ne doivent pas tre traitees

différemment. Cela exclut cependant pas que des procédures différentes soient appliquées à différents types de affaires. L'adoption de procédures pour l'instruction de certaines catégories de délits, qui diffèrent de celles appliquées à d'autres catégories, ne porte pas atteinte au principe d'égalité. De même, la diversité des choix proposés en matière de procédures à différents stades de la procédure pénale ne porte pas atteinte au principe d'égalité pour autant que les droits de l'accusé soient protégés.

vi. Avis sur les modifications de la Loi constitutionnelle croate de 1991, tabli sur la base du rapport préparé par MM. Matscher, van Dijk et Mme Suchocka (CDL-INF(2000)10) adopté par la Commission lors de sa 43^e réunion plénière (Venise, 16 juin 2000)

Le 28 avril 2000, le Parlement de la République croate a examiné, en première lecture, un avant-projet de Loi constitutionnelle portant modification de la Loi constitutionnelle sur les droits de l'homme et les droits des communautés ou minorités ethniques ou nationales. Ayant été invité, par l'Assemblée parlementaire, à suivre les travaux de révision et de mise en œuvre de cette Loi constitutionnelle de 1991, la Commission de Venise a examiné ce même projet de texte en vue de soumettre aux autorités croates ses commentaires et observations à cet égard. Le 3 mai 2000, le Gouvernement croate a transmis pour observation le projet de loi constitutionnelle (accompagné de deux autres projets de loi concernant, respectivement, l'utilisation des langues minoritaires et l'éducation dans les langues minoritaires) à la Commission de Venise.

Il est à cet égard rappelé que, dans le cadre de la procédure d'adhésion de la Croatie au Conseil de l'Europe, la Commission de Venise avait demandé que les dispositions suspendues de la Loi constitutionnelle de 1991 relatives aux droits de l'homme et aux droits des minorités soient revues dans les plus brefs délais de façon à garantir aux personnes appartenant aux minorités des droits en matière d'autonomie locale, conformément à la Charte européenne de l'autonomie locale et la Recommandation 1201 (1993).

Lors de son adhésion au Conseil de l'Europe, la Croatie s'est engagée à mettre en œuvre ses recommandations (voir l'avis n°195 (1996) de l'Assemblée sur la demande d'adhésion de la Croatie au Conseil de l'Europe, paragraphe 9.viii). Par ailleurs, la Résolution (96)31 du Comité des Ministres subordonnait cette adhésion à l'engagement de coopérer avec le Conseil de l'Europe, notamment dans l'application de la Loi constitutionnelle relative aux droits de l'homme, aux libertés fondamentales et aux droits des communautés ou minorités nationales et ethniques.

Les rapporteurs de la Commission de Venise ont alors examiné en urgence le projet de Loi constitutionnelle et, le 10 mai, soumis au Gouvernement croate et à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe un rapport préliminaire (CDL(2000)31). Il y est indiqué que, en l'état, le projet de Loi constitutionnelle ne semblait pas apporter une réponse appropriée aux besoins politiques des minorités en Croatie. Ils regrettaient en outre que, malgré l'engagement des autorités croates et les offres de services rendus par la Commission, aucune consultation n'ait eu lieu au stade antérieur de l'élaboration de la Loi constitutionnelle.

Le 11 mai 2000, le Parlement de la République croate adoptait néanmoins ce projet sans y apporter de modifications substantielles (CDL(2000)33). Il convient cependant de préciser que, dans une conclusion adoptée lors de la même séance, le parlement chargeait le gouvernement d'élaborer un nouveau projet de Loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales de façon ce que celui-ci puisse être présenté au parlement dans les six mois venant.

Il convient enfin de noter que, le 22 mai 2000, quatorze représentants de la Chambre des Comptes ont demandé au gouvernement de saisir la Cour constitutionnelle afin que celle-ci examine la conformité de l'adoption de la Loi constitutionnelle avec la Constitution croate. Ils soutenaient que la Chambre des Comptes n'avait pas consulté préalablement l'adoption de cette nouvelle Loi constitutionnelle, contrairement aux dispositions des articles 127 et 137 de la Constitution.

Deux autres lois (sur l'utilisation des langues minoritaires et l'éducation dans les langues minoritaires CDL(2000)32 et 36) ont été adoptées ce même jour, constituant ainsi avec la précédente un ensemble législatif sur les minorités. La Commission comprend que, pour des raisons de rationalisation de l'activité législative, ces lois aient été présentées et examinées simultanément par le législateur. Elle ne voit toutefois aucune raison objective pour que la nouvelle Loi constitutionnelle soit considérée comme liée ou comme un préalable à l'adoption des deux autres lois. Elle rappelle à cet égard que la base constitutionnelle de ces deux lois réside dans les articles 5 et 12 de la Loi constitutionnelle de 1991 qui n'avaient pas été suspendus en 1995, et qui se trouvaient par conséquent déjà en vigueur lorsque les lois en question ont été examinées et adoptées.

La Loi constitutionnelle de 1991, sa suspension et sa révision

La Loi constitutionnelle de 1991 confère notamment toutes les minorités représentant plus de 8 % de la population un certain nombre de droits spécifiques de représentation et de participation au fonctionnement des institutions publiques (parlement, gouvernement et organes judiciaires suprêmes); ces dispositions avaient été pour l'essentiel conçues en vue de protéger les principales minorités peuplant la Croatie en leur accordant une représentation effective à différents échelons des institutions législatives, exécutives et judiciaires. Bien que la Croatie compte seize minorités, seule la minorité serbe était concernée par ces dispositions. Les minorités représentant 8 % de la population se virent accorder cinq sièges au Parlement de la République de Croatie.

Par une Loi constitutionnelle adoptée le 20 septembre 1995, toutes les dispositions concernant ces droits spécifiques des minorités représentant au moins 8 % de la population furent suspendues, y compris les dispositions accordant un statut spécial aux districts majoritairement peuplés de Serbes. La raison avancée pour justifier cette suspension fut que, la suite de mouvements de population, il n'existait plus de territoires dans lesquels la minorité serbe constituait une majorité et que, par conséquent, la condition préalable à la mise en œuvre des dispositions en question n'était plus remplie.

La Commission de Venise indiqua cette époque que les dispositions correspondantes de la Loi constitutionnelle de 1991 devaient être révisées en vue d'assurer une participation effective des minorités à la vie publique (CDL(96)26).

En octobre 1996, le Gouvernement de la République croate institua une commission chargée d'étudier et de proposer une révision de la Loi constitutionnelle; la Commission de Venise désigna un certain nombre de membres pour participer aux travaux de cette commission. Les membres de la Commission de Venise se réunirent avec la Commission croate pour la révision de la Loi constitutionnelle, Zagreb, en mars et mai 1997. À la suite de ces réunions:

un organe consultatif (aujourd'hui Conseil des minorités nationales) fut institué; celui-ci permet un dialogue entre des représentants des minorités et des fonctionnaires du gouvernement sur des questions touchant la politique en matière de protection des minorités. Mme Zorić Tabaković, qui préside ce conseil, a participé à la 36^{ème} réunion plénière de la Commission de Venise (Venise, 11-12 décembre 1998);

la Commission de Venise adressa aux autorités croates, en juin 1997, une note contenant les orientations et conclusions relatives à la révision de la Loi constitutionnelle (se reporter au deuxième rapport de la Commission de Venise sur l'état d'avancement de sa coopération avec la République de Croatie (CDL-INF(98)7));

les autorités croates convinrent d'élaborer un projet de loi sur la révision de la Loi constitutionnelle, devant servir de base aux futurs travaux de révision.

Le 12 décembre 1997, le Parlement de la République de Croatie adoptait un certain nombre de modifications à la Constitution par lesquelles, notamment, la liste des minorités expressément citées dans le préambule de la Constitution fut modifiée de manière à supprimer les mentions Musulmans et Slovènes et y inclure les Allemands, Autrichiens, Ukrainiens et Ruthéniens. La Commission ne put cette époque évaluer l'incidence possible de cette modification sur les travaux de la Commission croate pour la révision de la Loi constitutionnelle ainsi que sur la composition et les activités du Conseil des minorités nationales. Il devait toutefois clairement apparaître, par la suite, lors de l'adoption de la loi électorale, que cette modification avait des effets négatifs sur la représentation des groupes minoritaires qui n'étaient plus mentionnés dans le préambule (voir plus loin).

Le 29 avril 1999, l'Assemblée parlementaire, dans sa Résolution 1185 (1999) sur le respect des obligations et engagements de la Croatie, regretta que la Croatie ait réalisé peu de progrès dans le respect des engagements et obligations liés aux principes fondamentaux du Conseil de l'Europe (démocratie, prééminence du droit, droits de l'homme) et appela les autorités croates, notamment, à adopter une Loi constitutionnelle qui réviserait les dispositions suspendues de la Loi (constitutionnelle) de 1991 (3) en conformité avec les recommandations de la Commission de Venise et en prenant en considération la nouvelle situation, avant la fin du mois d'octobre 1999 au plus tard.

À l'invitation de Mme Zorić Tabaković, MM. G. Maas Geesteranus et F. Matscher participèrent, le 5 mai 1999, à une réunion du Conseil des minorités nationales de Zagreb (voir le document CDL(99)34). Lors de cette rencontre, l'urgence d'une telle révision fut soulignée, en même temps qu'il fut fait état de la note adressée par la Commission de Venise au Parlement croate en 1997, note dans laquelle avaient été précisés les principaux thèmes à traiter dans le cadre de la révision, savoir, notamment, les statuts du Conseil des minorités nationales et d'autres institutions en rapport avec les minorités, la représentation des minorités au sein des organes législatifs et du gouvernement et des garanties d'autonomie en matière d'éducation et de culture. Les participants s'accordèrent reconnaître que les points non-cités dans la note de la Commission de Venise pourraient servir de base à cette révision et soulignèrent en outre que le fait d'associer, à un stade précoce, cette Commission aux travaux préparatoires de cette révision faciliterait la coopération et en renforcerait l'efficacité. Néanmoins, il est à cet égard souligné de ce que possible la Commission tout projet de modification de la Loi constitutionnelle de 1991, et notamment les dispositions relatives aux droits électoraux des personnes appartenant aux minorités. Le directeur de l'Office national des minorités précisa cette occasion que les travaux de révision étaient en cours, mais qu'aucun projet n'avait jusqu'à présent été revu de forme définitive. Dès que cela serait le cas, le projet devrait être communiqué pour examen à la Commission de Venise et au Conseil des minorités nationales. Toutefois, aucun projet de texte ne fut soumis à la Commission avant avril 2001.

En outre, un certain nombre des dispositions suspendues concernant les droits électoraux des minorités, et notamment de la minorité serbe, furent en fait modifiés par l'adoption, le 29 octobre 1999, de la nouvelle Loi électorale croate. Celle-ci prévoit la représentation des minorités nationales indigènes (autochtones) la Chambre des Représentants. Les minorités ont le droit d'être cinq représentants au sein d'une circonscription nationale spécifique aux minorités conformément au schéma suivant: les communautés italiennes, hongroises et serbes lisent chacune un représentant; les communautés tchèque et slovaque lisent un représentant; les communautés ukrainienne, ruthène, juive, allemande et autrichienne lisent également un représentant. Afin de permettre la représentation de toutes ces minorités, les représentants des communautés tchèque et slovaque, d'une part, et ceux des communautés ukrainienne, ruthène, juive, allemande et autrichienne d'autre part, agissent selon un système de rotation. L'adoption de cette loi a eu pour effet de ramener de trois à un le nombre de sièges réservés à la représentation des Serbes au parlement. La modification apportée au préambule de la Constitution a également eu pour effet d'assurer une représentation, par rotation, des communautés allemande, autrichienne, ukrainienne et ruthène, alors que les communautés slovène et bosnienne (musulmane) ne se voient garantir aucune représentation.

La Loi constitutionnelle portant modification de la Loi constitutionnelle de 1991

Cette Loi constitutionnelle comporte un certain nombre de dispositions importantes:

Elle abroge en premier lieu toutes les dispositions concernant les districts statutaires spécialement provisoirement suspendues.

Elle introduit en outre le droit spécifique des minorités représentant plus de 8 % de la population représentées de façon proportionnelle au parlement, au gouvernement, ainsi que dans les organes judiciaires suprêmes. Toutefois, la mise en œuvre effective de ce droit ne débute qu'après la publication des résultats d'un recensement national (la date de ce recensement n'est pas précisée dans la loi mais, selon les informations obtenues par la Commission lors de sa réunion plénière, celui-ci devrait se dérouler à la fin de 2001).

Les droits des minorités qui ne représentent pas plus de 8 % de la population ne sont pas affectés par cette loi.

Selon cette dernière, une nouvelle liste de minorités nationales doit figurer à l'article 3 de la Loi constitutionnelle de 1991; outre celle y introduit les minorités slovène et bosnienne, plusieurs autres minorités y figurent désormais, savoir les minorités albanaise, bulgare, monténégrine, polonaise, rom, roumaine, russe, turque et valaque.

Evaluation de la Loi constitutionnelle

1. L'article 1^{er} de la nouvelle Loi constitutionnelle modifie l'article 3 de la Loi constitutionnelle relative aux droits de l'homme et aux droits des minorités. Cette dernière disposition ne garantit plus l'égalité des groupes ou minorités nationales ethniques mais l'égalité des **membres** des communautés ou minorités ethniques ou nationales.

Cette évolution démontre la volonté des constituants croates de s'écarter du concept de protection des droits d'une minorité en tant que droits spécifiques d'un groupe pour privilégier la protection des droits individuels des personnes appartenant aux minorités. Toutefois, les articles 4 et 5 de la loi constitutionnelle, qui garantissent aux minorités le droit de s'organiser de façon autonome et de développer leurs relations avec leur pays d'origine, afin de promouvoir le développement de leur culture nationale ainsi que le droit à l'autonomie culturelle, demeurent inchangés.

La formulation équivoque des membres appartenant des minorités montre que cette loi n'opère plus de distinction entre les minorités sur la base de leur importance numérique ou de leur nature autochtone (voir le préambule de la Constitution). En outre, les minorités sont présentées dans l'ordre alphabétique. Dans la Constitution, au contraire, les Serbes apparaissent en début de liste.

Ces divergences entre la liste figurant dans la Constitution et celle figurant dans la loi constitutionnelle ne devraient pas en principe soulever de difficultés, dans la mesure où l'une et l'autre sont considérées comme indicatives. Cependant, la conclusion que le législateur a tiré de la liste des minorités autochtones telle qu'elle figure dans la Constitution, savoir que seules ces minorités ont le droit d'être représentées au parlement, ne se justifie plus si l'on considère la modification proposée à l'article 3 de la loi constitutionnelle.

2. Les articles 2, 3 et 5 de la nouvelle loi constitutionnelle abrogent toutes les dispositions concernant le statut spécial des districts majoritairement peuplés de membres d'une minorité (articles 13 et 21 de la loi constitutionnelle de 1991), savoir les districts de Gline et de Knin, majoritairement peuplés de Serbes selon le recensement de 1991. Selon le rapport explicatif, ces districts à statut spécial sont supprimés tant donné que, compte tenu de la situation actuelle de la République de Croatie, cette forme de protection d'une minorité n'apparaît plus nécessaire.

Cette mesure de suppression est contraire aux propositions faites plusieurs reprises par la Commission de Venise dans le cadre de ses travaux consacrés à la mise en œuvre et à la révision de la loi constitutionnelle de 1991. Dans son rapport sur l'application de la loi constitutionnelle ([CDL \(96\) 26](#)), adopté lors de sa 2^{ème} réunion plénière (Venise, 17-18 mai 1996), la Commission avait déjà examiné largement selon lequel ce statut spécial ne serait plus adapté à la situation démographique de la région, celle-ci ayant voulu. La Commission avait également fait part de son inquiétude quant aux conséquences psychologiques négatives que cette suspension pourrait avoir sur les minorités et les populations déplacées souhaitant demeurer ou retourner en Croatie. Elle avait alors indiqué que la loi constitutionnelle de 1991, amputée de ses dispositions relatives à un statut spécial, ne pouvait être considérée comme représentant une réponse appropriée à la situation d'après 1995. Du point de vue de la Commission, une révision de ces dispositions était certes nécessaire, sans pour autant devoir se traduire par la suppression de tout statut spécial.

3. La loi constitutionnelle n'ayant aucune proposition de révision de la loi constitutionnelle.

Dans sa note adressée aux autorités croates, la Commission avait proposé que la loi constitutionnelle révisée institue un conseil des minorités nationales, organe consultatif auquel seraient désignés des représentants des minorités et qui conseilleraient les autorités en matière de politique législative des minorités.

Quant aux dispositions relatives au statut spécial la Commission a, deux reprises, avancé des propositions et gardé:

Tout d'abord, dans son rapport relatif à l'application de la loi constitutionnelle de 1991, la Commission avait exprimé de la façon suivante:

Dès lors, bien que les événements récents soient de nature à justifier une révision de certaines dispositions de la loi constitutionnelle de 1991 (...) **l'adite révision ne doit pas conduire la suppression de tout statut spécial, mais mettre en place un régime d'autonomie locale adapté à la nouvelle situation.** À cet égard, il appartiendra au législateur national de déterminer les traits principaux du régime en question. Toutefois, les nouvelles dispositions devraient, s'inspirant de la Recommandation 1201 (1993) et de la Charte européenne de l'autonomie locale, garantir **pour les minorités concernées un droit de régler et créer une part importante des affaires publiques.**

Concernant en particulier la situation de la minorité serbe, la Commission devait plus tard indiquer, dans son Mémorandum sur la révision de la loi constitutionnelle, adressé aux autorités croates en juin 1997:

Les autorités de la République croate devraient envisager de faire figurer, dans la loi constitutionnelle révisée, les garanties concernant la représentation politique et l'autonomie en matière d'éducation et de culture qui figuraient dans la lettre d'intention (lettre du Gouvernement de la République de Croatie en date du 13 janvier 1997 sur la réintégration par des moyens pacifiques de la région sous le contrôle de l'Administration transitoire (région du Danube) dans la République de Croatie).

Dans ce mémorandum, la Commission indiquait que la loi constitutionnelle devrait noncer le principe de la représentation de la communauté ethnique serbe, provenant notamment de la région du Danube, au sein des organes de l'État et des collectivités locales de la région. Elle soulignait également que cette loi révisée définisse le cadre de fonctionnement et les compétences d'un conseil mixte de municipalités conformément aux principes noncés dans la Charte européenne de l'autonomie locale, dans la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et dans la Recommandation 1201 (1993) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Enfin, cette loi révisée devait affirmer le principe de la représentation de la communauté ethnique serbe au parlement.

4. L'article 12 de la nouvelle loi constitutionnelle a remis en vigueur l'article 18 de la loi constitutionnelle, ce qui devrait permettre aux minorités représentant plus de 8 % de la population d'être représentées, sur une base proportionnelle, au parlement, au gouvernement et dans les instances judiciaires supérieures. Toutefois, dans la pratique, cette remise en vigueur est elle-même suspendue, en application de l'article 11, jusqu'à la publication des résultats du (futur) recensement.

La Commission ne sous-estime pas l'importance de la remise en vigueur de l'article 18. Tel qu'il est formulé, celui-ci garantit une véritable participation à la vie politique de minorités, condition que celles-ci constituent un effectif suffisant, ce qui pourrait favoriser le processus de retour des réfugiés. Toutefois, l'incidence pratique de cette disposition dépendra essentiellement de la politique générale du gouvernement croate à l'égard de ce processus de retour, et notamment de l'existence de procédures rapides et équitables en matière d'acquisition de la nationalité.

Il convient en outre de rappeler que la Commission avait indiqué qu'un statut spécial devrait [] être accordé aux minorités concernées atteignant un nombre substantiel de la population indépendamment du pourcentage total de cette minorité au niveau national ([CDL \(96\) 26](#), paragraphe 22).

Les nouvelles lois relatives à l'utilisation des langues minoritaires et à l'éducation dans les langues minoritaires

Le jour même de l'adoption de la nouvelle loi constitutionnelle (11 mai 2000), le Parlement croate adoptait deux autres lois: la loi

relative utilisation des langues et alphabets de minorités nationales en République de Croatie ([CDL \(2000\) 32](#)) et la loi relative à l'éducation dans les langues et alphabets des minorités nationales ([CDL \(2000\) 36](#)).

La loi relative à l'utilisation des langues minoritaires prévoit l'utilisation officielle des langues et alphabets des langues minoritaires par les administrations locales dans leurs activités officielles, dans tous leurs documents et dans leurs rapports avec les citoyens ainsi que pour les procédures menées devant les organes judiciaires de première instance. Elle prévoit en outre l'utilisation, galilé avec la langue et l'alphabet majoritaires, des langues et alphabets minoritaires dans les indications de nature topographique ainsi que dans les cas suivants:

lorsque les membres d'une minorité nationale particulière sont majoritaires dans la population d'une commune;

lorsqu'elle est prévue par des accords internationaux auxquels la Croatie est partie;

lorsqu'une commune en a ainsi décidé dans son statut, conformément aux dispositions de la loi constitutionnelle sur les droits de l'homme et les droits des minorités et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales;

lorsqu'un comté, sur le territoire duquel est appliqué, pour certaines communes, le principe en question, a prévu dans son statut l'utilisation d'une langue minoritaire pour les travaux de ses organes.

La loi fait plusieurs reprises référence à la convention-cadre pour la protection des minorités nationales, ce qui doit en principe être considéré comme un élément positif. Bien que la condition nécessaire à l'utilisation obligatoire, sur un pied d'égalité avec la langue majoritaire, de la langue plus minoritaire (condition selon laquelle la minorité en question doit être majoritaire dans la population de la commune considérée) soit relativement stricte^[18], elle laisse aux collectivités locales une marge d'appréciation significative lorsqu'il s'agit de décider si une langue ou un alphabet minoritaire sera utilisé de façon officielle même si la condition précitée n'est pas remplie. De manière générale, on peut considérer que cette loi permet une application relativement large de l'utilisation officielle, sur un pied d'égalité, des langues minoritaires.

La loi relative à l'éducation dans les langues minoritaires prévoit un enseignement en langue minoritaire dans les écoles maternelles, primaires et secondaires ainsi que dans les autres établissements scolaires. Elle prévoit des possibilités importantes d'éducation dans une langue minoritaire et non obligatoire, pour l'État, de financer les établissements d'enseignement en langues minoritaires. Il convient de noter que cette loi dispose que les programmes destinés aux cultures minoritaires sont adoptés par le ministre de l'éducation après consultation des associations de la minorité nationale concernée. Les établissements scolaires qui comportent des classes rassemblant des enfants appartenant aux minorités peuvent utiliser des manuels scolaires du pays souche sous réserve d'approbation du ministre de l'éducation. En outre, les dispositions qui, dans le projet de texte précité, exigeaient, lors de l'inscription dans une unité d'enseignement en langue minoritaire (établissement scolaire, classe ou groupe), que l'enfant déclare son appartenance à une communauté ou une minorité ethnique ou nationale ont été supprimées du texte définitif. La loi dispose que les enseignants exerçant dans une unité d'éducation en langue minoritaire doivent en principe appartenir à la communauté ou à la minorité ethnique ou nationale concernée elle-même^[19].

Il serait bien sûr souhaitable que la loi précise un certain nombre d'éléments quant à la procédure à suivre lors des négociations en vue de la mise en place d'un programme d'enseignement et de l'approbation de manuels scolaires. C'est ainsi que la loi ne précise pas les principes auxquels le ministre doit se conformer lorsqu'il adopte un programme d'enseignement conformément à l'article 6.2, et quelle ne donne pas plus d'indications sur la représentativité des associations de minorités devant être consultées par le ministre cette occasion. Elle ne comporte pas davantage de dispositions quant aux motifs que pourrait invoquer le ministre, ou aux conditions dans lesquelles il devrait le faire, pour refuser d'approuver l'utilisation de manuels scolaires provenant du pays souche. De telles dispositions pourraient en effet contribuer à renforcer la sécurité juridique et empêcher que ne puissent être prises des décisions arbitraires. Quoi qu'il en soit, la Commission est d'avis que, de manière générale, la loi sur l'éducation réglemente de façon satisfaisante un domaine qui joue un rôle important dans la protection des minorités, et quelle définit un cadre approprié permettant de garantir l'éducation dans les langues minoritaires.

Évaluation générale des lois relatives à l'utilisation des langues minoritaires et à l'éducation dans les langues minoritaires

Bien que l'une et l'autre lois comportent des dispositions critiquables qui pourraient soulever des questions d'interprétation délicates lors de leur application, on peut considérer, de manière générale, qu'elles accordent un niveau de protection relativement élevé aux droits culturels des minorités nationales, qu'il s'agisse de l'utilisation par celles-ci de leurs langues ou de l'éducation dans ces langues. Il n'y a sans aucun doute lieu de se féliciter vivement de ce fait ainsi que de l'intention positive dont témoignent ces lois.

Toutefois, celles-ci ne comblent vraisemblablement pas le vide juridique laissé par l'abrogation des dispositions relatives au statut spécial.

Il convient d'insister sur le fait que, au plan constitutionnel, aucune disposition n'a été adoptée qui définirait ou régirait un cadre de participation effective des minorités à la vie publique, pas davantage qu'il n'existe de règles quant à la création et aux compétences d'organes représentant les minorités aux niveaux local et national.

Prochaines étapes

La Commission note que, en application de la conclusion du Parlement croate (*Sabor*), le gouvernement devra présenter, dans les six mois (c'est-à-dire d'ici le 11 novembre 2000) un nouveau projet de révision de la loi constitutionnelle relative aux droits des minorités. Quels que soient la valeur et les effets juridiques de cette conclusion en droit croate, la Commission interprète comme un engagement politique reconsidérer cette question de la révision de la loi constitutionnelle sur les droits des minorités et se félicite de ce que qu'une commission, placée sous l'autorité de M. Ivanisevic, ministre de la Justice, ait déjà

commencé à travailler sur cette révision. Rappelant les engagements pris par la Croatie lors de son adhésion au Conseil de l'Europe, la Commission réitére d'une manière formelle sa proposition de coopérer cet regard avec les autorités croates compétentes.

Conclusion

Selon la Commission:

1. La nouvelle loi constitutionnelle ne révoque pas les dispositions suspendues mais supprime tout régime spécial en faveur des minorités importantes de la Croatie. Elle remet certes en vigueur les dispositions concernant la représentation proportionnelle des minorités constituant plus de 8 % de la population, mais cette remise en vigueur est elle-même suspendue, dans l'attente des résultats du recensement qui reste encore à organiser.
2. Les lois relatives à l'utilisation des langues minoritaires et à l'éducation dans les langues minoritaires accordent un niveau de protection relativement élevé aux droits culturels des minorités nationales, qu'il s'agisse de l'utilisation par celles-ci de leurs langues ou de l'éducation dans ces langues; il est toutefois peu probable que les dispositions qui comblent le vide juridique laissé par l'abrogation des dispositions relatives au statut spécial.
3. À la législation considérée font encore défaut, de façon générale, des règles de nature constitutionnelle même de régir la participation effective des minorités à la vie publique ou de définir un cadre cette participation effective ainsi que des règles relatives à la création, au fonctionnement et aux compétences d'organes représentatifs aux niveaux national et local.

La Commission rappelle enfin quelle s'est plusieurs reprises déclarée disposée à coopérer avec les autorités croates compétentes. Elle regrette que, malgré l'engagement pris par ces dernières, une consultation n'ait pas eu lieu plus tôt et réitére une nouvelle fois, de façon formelle, sa proposition de coopérer avec les autorités croates compétentes au cours des mois venant en vue d'élaborer un nouveau projet de révision de la loi constitutionnelle relative aux droits de l'homme et aux droits des minorités conformément à ce qui avait été demandé par le parlement croate.

vii. Avis consolidé concernant la loi constitutionnelle sur la cour constitutionnelle de la République de Croatie, établi sur la base des commentaires de Mme Janu et M. Vandernoot ([CDL-INF \(2001\) 2](#)) adopté par la Commission lors de sa 45^e réunion plénière (Venise, 15-16 décembre 2000)

Introduction

1. À la demande du Président de la Cour constitutionnelle de Croatie, M. S. Sokol, la Commission de Venise a été priée de préparer un avis juridique sur la loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle de la République de Croatie (document [CDL\(2000\)51](#)).

2. Mme Janu et M. Vandernoot ont désigné rapporteurs pour cette question. L'avis consolidé ci-après est fondé sur leurs observations, qui ont été communiquées aux autorités croates.

La Commission de Venise a examiné et adopté l'avis sa 45^e réunion plénière en présence de M. Sokol. Il a souligné que la loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle de la République de Croatie était conforme aux normes démocratiques appliquées par la plupart des États européens.

Le rapport ci-après résume les observations formulées par les rapporteurs dans chacun de leur avis ainsi que les discussions qui ont eu lieu lors de la réunion plénière.

-
Observations générales

La loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle vise de définir la position de cette institution dans le système juridique croate et le statut des juges, instituer des procédures pour l'examen de la constitutionnalité et la légalité, décrire les effets juridiques des décisions, la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales et régler un certain nombre d'autres questions.

La toute première observation que l'on peut faire est que le texte est très détaillé pour une loi constitutionnelle : c'est des questions relativement fondamentales, il décrit dans le détail différentes procédures. Cette méthode conduit à un certain nombre de domissions, qui pourraient poser des problèmes pour le fonctionnement efficace de la Cour. Bien que cette approche juridique ne semble pas créer de difficultés dans la pratique courante, la loi pourrait attribuer l'autorité réglementaire, voir la Cour constitutionnelle elle-même, la compétence de régler certains aspects plus détaillés de la procédure, dans le respect des principes fixés par la loi.

Malgré la description très détaillée de certains types de procédures, la distinction entre les différentes compétences de la Cour pourrait être mieux définie. L'article 125 de la constitution croate précise les différents domaines de compétence de la Cour. La loi sur la Cour constitutionnelle vise à donner des précisions sur la manière dont cette dernière exerce ces compétences. Néanmoins, certains points demeurent obscurs dans le texte (voir infra).

La Cour constitutionnelle ne traite pas seulement des questions constitutionnelles, mais se présente comme le garant de la hiérarchie de toutes les normes. Cela risque à long terme de la surcharger. De ce point de vue, l'extension de sa compétence dans les questions de contrôle de la constitutionnalité des normes pourrait être reconsidérée. Il serait peut-être sage de lui confier le pouvoir de contrôler la constitutionnalité des lois et de laisser le contrôle des actes et des décisions administratifs à d'autres juridictions (juridictions judiciaires), pour reprendre le terme employé dans le texte de la loi. Cette proposition est émise par l'article 35, 2 de la loi, qui donne le droit aux juridictions judiciaires de déterminer que le règlement autre que la loi, qui doit être appliqué, n'est pas conforme à la constitution ou à la loi, et, sur la base de cette détermination, de ne pas appliquer ce règlement et de ne pas l'appliquer à la Cour suprême. La Cour suprême, conformément à l'article 34 de la loi, peut renvoyer cette question à la Cour constitutionnelle. Il pourrait y avoir, par exemple, un système dans lequel les compétences de la Cour constitutionnelle et d'autres juridictions supérieures seraient réparties de telle manière que la Cour serait une juridiction de dernière instance pour les questions de conformité des différents actes avec la constitution. Les autres juridictions ne saisiraient la Cour constitutionnelle que dans les cas où elles considèrent qu'une disposition d'un certain acte viole manifestement la constitution et que l'intervention de la Cour constitutionnelle est absolument nécessaire.

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

10. Étant donné l'importance du rôle de la Cour constitutionnelle dans la protection des minorités, le Conseil national des minorités, quel que soit son statut, devrait avoir le droit de saisir la Cour constitutionnelle de cette question.

11. Une autre question générale qui revêt de l'importance est la protection des minorités par la Cour constitutionnelle. La loi constitutionnelle de la République de Croatie du 4 décembre 1991 sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales et sur les minorités ethniques ou nationales établit que les minorités qui représentent plus de 8% de la population doivent être représentées dans les juridictions supérieures.^[20] Ces dernières devraient comprendre, en principe, la Cour constitutionnelle. Cette disposition n'apparaît pas dans la loi sur la Cour constitutionnelle.

12. Pour ce qui est de la structure du texte, certains articles manquent de clarté du point de vue de la terminologie. C'est le cas par exemple des articles 10 et 12, 16 et 41-42, 17 et 32. Il vaudrait mieux définir les termes qui y sont employés afin d'éviter d'éventuelles confusions.

III. Quelques observations sur certains articles de la loi^[21]

A. Composition de la Cour constitutionnelle et statut des juges (articles 4 à 15).

13. La condition d'une expérience professionnelle nécessaire pour être juge à la Cour constitutionnelle, telle qu'elle est définie à l'article 5, 1, est trop vague. Il pourrait être fait référence de façon plus précise à l'expérience professionnelle requise d'un candidat, par exemple avoir enseigné le droit dans une université ou avoir été juge dans d'autres juridictions. Le paragraphe 3 du même article va dans ce sens, mais en termes très généraux.

14. L'article 6, 2, précise que le juge de la Cour constitutionnelle qui a tenu la place du juge relevé de ses fonctions avant l'expiration de son mandat prend ses fonctions à la date déterminée par la Chambre des représentants du parlement national croate. Cette disposition pourrait poser un problème car elle donne au parlement la possibilité de reporter sine die la nomination d'un nouveau juge.

15. L'article 10 énumère, dans son premier paragraphe, les motifs de fin de mandat d'un juge, mais ne mentionne au paragraphe 2 de nouveaux motifs de révocation. Il serait plus logique d'indiquer au paragraphe 1 les cas dans lesquels un juge peut être révoqué et au paragraphe 2 la discipline interne de la Cour. Les sanctions autres que la révocation pourraient également être mentionnées dans ce paragraphe.

16. À l'article 11, les paragraphes 3 et 4 sur le pouvoir de la Cour de déterminer l'incapacité permanente d'un juge ou du président devraient être noncés plus clairement. Il faudrait se demander, en vertu du principe par inter pares, si le quorum requis pour révoquer un juge ne devrait pas être le même que celui qui est requis pour révoquer le président.

17. La procédure suivie lorsque le mandat d'un juge vient à expiration ne ressort pas clairement du libellé de l'article 13, 1. Cet article devrait être plus explicite sur les conséquences de l'expiration du mandat du juge pour les affaires en suspens ou les questions qui est en train d'examiner. Une autre question très importante, comme cela a déjà été dit au paragraphe 13 du présent rapport, est la procédure de désignation d'un nouveau juge par le parlement. Il devrait y avoir une procédure permettant au titulaire de poursuivre son travail jusqu'à ce que son successeur soit officiellement nommé ou une disposition précisant qu'une procédure de nomination d'un nouveau juge pourrait commencer un certain temps avant l'expiration du mandat du titulaire.^[22]

B. Examen de la constitutionnalité des lois et de la constitutionnalité et de la légalité des autres règlements (articles 34 à 58).

18. Les articles 47 et 48, 3 ne permettent pas de faire une distinction claire entre une audience publique et une session consultative. Il devrait y avoir une audience publique toutes les fois que l'affaire dont est saisie la Cour constitutionnelle est déterminante pour les droits civils et les obligations d'un individu, au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

19. L'article 52 permet à la Cour d'examiner la constitutionnalité de la loi ou la constitutionnalité et la légalité d'autres règlements même dans le cas où cette loi ou ce règlement a déjà été examiné par la Cour constitutionnelle. Cette procédure permet à la Cour d'examiner plusieurs affaires, plaintes ou arguments différents concernant la même loi ou le même règlement. Cette disposition pourrait toutefois poser des problèmes compte tenu du principe res judicata.

20. L'article 43 autorisant la Cour à suspendre l'exécution d'actes adoptés sur la base d'une loi ou d'un règlement contestés devant elle pourrait être complété et compris de la manière suivante :

- comme cause de suspension, l'existence d'un motif suffisamment justifié ;
- comme autre cause l'adoption d'un acte identique à celui qui est contesté ;
- une autorisation de suspendre la loi ou le règlement, et non seulement les actes fondés sur eux.

21. L'article 55 concernant l'urgence de la loi ou de la modification d'une loi ou d'un règlement attaqué devant la Cour devrait être interprété d'une manière permettant à la Cour de tenir compte, lorsqu'elle doit décider de poursuivre ou d'arrêter une procédure, de l'existence d'un intérêt authentique, pour l'une des parties lésées, de la voir trancher.

22. Les articles 53 à 56 manquent de clarté quant aux effets des décisions de la Cour. Il n'apparaît pas clairement dans quels cas celle-ci invalide, abroge ou annule des normes inconstitutionnelles. Par conséquent, on ne sait pas si les effets de ses décisions sont ex tunc ou ex nunc. Une solution consisterait peut-être à dire que ces effets sont ex tunc et prévoir une exception virtuelle permettant dans certaines circonstances particulières de maintenir temporairement les effets de l'acte annulé.^[23]

C. Protection des libertés constitutionnelles et des droits de l'homme (articles 59-76)

23. Comme il a déjà été indiqué au paragraphe 7 du chapitre II du présent rapport, le texte de la loi pourrait être plus explicite quant au rôle de la Cour constitutionnelle dans l'application des normes internationales de protection des droits de l'homme.

24. Une autre remarque importante peut être faite propos de l'article 75, qui dispose que la procédure se termine en cas de décès du plaignant. Cette disposition est trop radicale. Dans certains cas, notamment lorsque des intérêts civils sont en cause, des tiers, par exemple les héritiers, pourraient avoir un intérêt légitime à reprendre l'instance entamée par la personne décédée.

IV. Conclusions

25. La loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle de la République de Croatie dans son ensemble ne pose pas de problème majeur du point de vue des principes et des règles généralement acceptés des États démocratiques européens qui visent à garantir la primauté de la Constitution, et l'indépendance et l'impartialité de la Cour constitutionnelle. Néanmoins, certaines modifications pourraient être apportées au texte pour clarifier certaines de ses dispositions. Elles peuvent être résumées comme suit :

a) il faudrait une meilleure définition des compétences de la Cour constitutionnelle et du rôle des autres juridictions dans le processus de contrôle de la constitutionnalité ;

b) les effets des décisions de la Cour devraient être définis de façon plus précise ;

c) il faudrait une référence explicite dans le texte au rôle de la Cour constitutionnelle dans le contrôle du respect par la Croatie des instruments internationaux de protection des droits de l'homme ;

d) la nomination des juges et l'organisation interne de la Cour devraient être clarifiées ; il serait indiqué que la loi comporte quelques dispositions relatives à la discipline interne ;

e) certaines dispositions sur les minorités nationales pourraient être introduites dans le texte, notamment, sur la possibilité d'être représentés au sein de la Cour, d'octroyer au Conseil des Minorités Nationales le droit de saisir la Cour constitutionnelle et d'intégrer les instruments internationaux de protection des minorités parmi les normes de référence de la Cour.

viii. Deuxième rapport intrimaire sur la réforme constitutionnelle en République de Moldova, adopté par la Commission sa 43^e réunion plénière (Venise, le 16 juin 2000)

I. Introduction

En avril 1999, suite au référendum consultatif sur l'éventuelle modification de la Constitution de Moldova organisé par le Président Lucinschi, la Commission du suivi du respect des engagements pris par les États membres, de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, a décidé de charger la Commission de Venise de suivre les développements constitutionnels en République de Moldova. Cette décision a été communiquée à la Commission de Venise par la lettre du 3 mai 1999. Par ailleurs, le 25 mai 1999, la Commission a également été saisie de la question de la réforme constitutionnelle par le Parlement de Moldova. Ce dernier a soumis à la Commission de Venise un projet de révision constitutionnelle élaboré par 39 députés du Parlement.

Le 13 juin 2000, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a demandé à la Commission de Venise d'examiner tous les projets de révision constitutionnelle actuellement à l'examen de la Cour constitutionnelle et du Parlement. La Commission a nommé des rapporteurs chargés d'examiner ces projets et adoptera son avis relatif à ces projets lors de sa prochaine réunion plénière les 13-14 octobre 2000. Les avis individuels seront transmis à l'Assemblée dès qu'ils seront disponibles.

II. Coopération entre la Commission de Venise et les autorités moldaves en 1999

3. Le 1^{er} juillet 1999, suite au référendum consultatif sur la modification éventuelle de la Constitution, le Président de la République de Moldova, M. P. Lucinschi, a signé un décret instituant une Commission nationale chargée d'élaborer un projet de loi pour modifier la Constitution de la République de Moldova (Commission constitutionnelle). Son objectif était de proposer des modifications visant à renforcer le rôle de l'exécutif. Dans un laps de temps de deux mois, la Commission constitutionnelle a présenté à la Commission de Venise 4 variantes d'un projet de modifications constitutionnelles, qui visaient toutes à établir en Moldova un régime présidentiel.

4. La Commission de Venise a adopté lors de sa 41^{ème} réunion plénière, en décembre 1999, un rapport intrimaire sur la réforme constitutionnelle en République de Moldova et l'a transmis à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (CPA (99) 38). La Commission de Venise a exprimé le souhait que les parties continuent de rechercher un consensus sur les modalités de la réforme constitutionnelle.

5. Comme indiqué ci-dessus, le Parlement de Moldova a demandé à la Commission de Venise d'examiner la proposition des 39 députés. La Commission a constaté dans son Rapport intrimaire que ce texte était conforme aux standards démocratiques (voir annexe II).

6. Par contre, la Commission de Venise a considéré que le projet de la Commission constitutionnelle contenait un certain nombre d'éléments qui ne permettaient pas d'affirmer qu'il était conforme aux standards démocratiques européens^[24]. Dans le même temps, le projet dans son ensemble était inacceptable pour le Parlement. Les observations de la Commission de Venise sont exposées dans le Rapport intrimaire présenté à l'Assemblée parlementaire en décembre 1999.

7. Un autre projet de réforme visant à instituer en Moldova un régime parlementaire a également été présenté (texte proposé par 38 députés du Parlement). La Commission n'a pas encore examiné ce projet.

III. Les travaux de la Commission mixte

8. Au cours de sa visite officielle en Moldova du 6 au 7 décembre, le Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Lord Russel-Johnston a lancé un appel pressant au Président de la République de Moldova et au Parlement pour qu'ils parviennent à un compromis au sujet du conflit constitutionnel qui les opposait sur la façon de renforcer l'exécutif. Entre autres, il a suggéré qu'un comité des sages composé de membres du Parlement moldave et de personnalités nommées par le Président de la République, pourrait, avec l'aide de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, élaborer un tel compromis^[25].

9. Faisant suite à cet appel, le Président et le Parlement de la République de Moldova ont décidé de créer, en février 2000, une Commission mixte chargée d'élaborer un projet unique de modifications constitutionnelles. Cette Commission était composée de trois représentants du Président et trois du Parlement. Les deux parties ont demandé formellement que cette Commission soit présidée par M. G. Malinverni, membre de la Commission de Venise, qui a accepté cette proposition.

10. La Commission mixte s'est réunie trois fois, les 9 et 10 mars, les 26 et 27 mai à Chisinau et les 7 et 8 avril à Strasbourg. La Commission mixte a établi un projet de proposition pour une révision de la Constitution accepté par tous ses membres (le texte apparaît dans la section 4 de ce rapport). Le texte final a été signé par les membres de la Commission mixte^[26].

11. Comme il a été indiqué ci-dessus, le projet constitue un compromis entre le Parlement et la Commission constitutionnelle. Néanmoins, les participants n'ont pas pu se mettre d'accord sur deux questions d'importance savoir : le droit du Président de démettre le Premier Ministre et le système électoral. Pour la première question le Parlement a catégoriquement refusé d'octroyer ce droit au Chef de l'État. Quant au système électoral, les parlementaires considéraient que cette réforme devait être effectuée plus tard par la voie des modifications apportées au Code électoral.

12. Il est nécessaire de mentionner dans ce contexte que, au moment où les travaux de la Commission mixte étaient encore en cours, le Président de la République a soumis un nouveau projet de réforme à l'examen de la Cour constitutionnelle. Les auteurs du projet avaient indiqué qu'ils se basaient sur les résultats des travaux de la Commission mixte travaillant sous l'égide de la Commission de Venise. En examinant le texte, on peut constater qu'il y a des différences importantes entre le texte proposé par la Commission mixte et le texte soumis par le Président. Suite à la demande du Président de la Commission mixte et du Secrétaire de la Commission de Venise, le Président de la République de Moldova a accepté de respecter un moratoire sur tous les travaux dans le domaine de la réforme constitutionnelle jusqu'à la fin des travaux de la Commission mixte. Le Parlement a fait de même pour les projets des 39 et 38 députés déposés au Parlement.

13. Selon des dispositions de la Constitution moldave, tout projet de révision constitutionnelle doit d'abord être examiné par la Cour constitutionnelle. Il appartient donc maintenant au Président ou au Parlement moldave de soumettre le projet établi par la Commission mixte à la Cour constitutionnelle. En outre, les projets des 39 et 38 députés, déposés à la Cour constitutionnelle, sont

au Parlement, quant au projet présidentiel, celui-ci est toujours soumis à l'examen de la Cour constitutionnelle. Aucun de ces textes n'a formellement été retiré. Il est donc nullement assuré que le texte tabli par la Commission mixte sera vraiment accepté.

IV. Conclusions

La Commission de Venise se félicite que les membres de la Commission mixte aient pu se mettre d'accord sur un texte de compromis pour la réforme constitutionnelle. Les modifications proposées prennent en considération la fois l'expérience des différents États européens et les besoins de la Moldova, tout en renforçant considérablement le caractère sans porter atteinte au principe de séparation des pouvoirs. La Commission de Venise espère que ce texte, qui constitue le résultat d'un travail commun des représentants du Parlement et de la Commission constitutionnelle aura le soutien des autorités et des différentes forces politiques représentées au Parlement.

ix. Avis sur la réforme constitutionnelle de la République de Moldova sur la base des observations de MM. Jowell et Tuori et Mme Suchocka, adopté par la Commission sa 45^e réunion plénière (Venise, 15-16 décembre 2000)

I. Introduction

1. En avril 1999, suite au référendum consultatif sur l'éventuelle modification de la Constitution de la Moldova, organisé par le Président Lucinschi, la commission de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe chargée du suivi du respect des engagements pris par les États membres a décidé de demander à la Commission de Venise de suivre les développements constitutionnels en République de Moldova. Cette décision a été communiquée à la Commission de Venise par lettre du 3 mai 1999. Par ailleurs, le 25 mai 1999, la Commission a également saisi de la question de la réforme constitutionnelle par le Parlement moldave.

2. En 1999, la Commission a examiné les projets de réforme constitutionnelle élaborés par la commission constitutionnelle créée par le Président de la République ainsi qu'une proposition de loi rédigée par trente-neuf députés. Ces deux textes ne concevaient pas la nature de la réforme menée de la même manière: le premier visait à renforcer le rôle de l'exécutif en donnant des pouvoirs supplémentaires au Président, tandis que le second proposait de donner de nouveaux pouvoirs au Gouvernement. À sa 41^e réunion plénière en juin 1999, la Commission a adopté un premier rapport préliminaire qu'elle a transmis à l'Assemblée parlementaire (document [CDL\(99\)88](#)). Dans ce rapport, elle soulignait qu'il était évident que le projet présidentiel donnait trop de pouvoir au Président et elle a donné une appréciation globalement favorable à la proposition des trente-neuf députés.

3. À la suite de la proposition du Président de l'Assemblée parlementaire, Lord Russell-Johnston, en décembre 1999 [\[27\]](#), le Président et le Parlement de la République de Moldova ont décidé de créer, en février 2000, une commission mixte chargée d'élaborer un projet unique de modifications constitutionnelles. Cette commission était composée de trois représentants du Président et de trois représentants du parlement. Les deux parties ont demandé M. G. Malinverni, membre de la Commission de Venise, de présider la commission.

4. La commission mixte s'est réunie trois fois en 2000, les 9 et 10 mars, les 26 et 27 mai à Chisinau et les 7 et 8 avril à Strasbourg. Elle a élaboré un projet de révision qui a été accepté par tous ses membres ([CDL\(2000\)37](#)). En juin 2000, ce projet a été soumis à la Cour constitutionnelle qui devait se prononcer sur sa conformité à la Constitution moldave. À ce jour, la Cour n'a pas statué.

5. Le projet de loi par la commission mixte résulte d'un compromis entre le parlement et la commission constitutionnelle. Cela dit, les participants n'ont pas pu se mettre d'accord sur les deux questions d'importance suivantes: le droit du Président de mettre fin aux fonctions du Premier ministre et le système électoral. S'agissant de la première question, le Parlement a catégoriquement refusé d'accorder ce droit au chef de l'État. Quant au système électoral, les députés ont estimé que cette réforme devait seffectuer plus tard par la voie de modifications à apporter au Code électoral.

6. À sa 43^e réunion plénière en juin 2000, la Commission de Venise a adopté son 2^e rapport préliminaire sur la réforme constitutionnelle en République de Moldova et la transmission à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ([CDL\(2000\)53](#)). Elle a souhaité que toutes les parties concernées continuent de rechercher un consensus sur les méthodes de cette réforme.

7. Le 13 juin 2000, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a chargé la Commission de Venise d'étudier tous les projets actuellement examinés par la Cour constitutionnelle et le Parlement. Le 5 juillet 2000, ce dernier a adopté une loi sur la réforme constitutionnelle fondée sur la proposition des trente-neuf députés (voir ci-dessus) et celle de trente-huit autres membres du parlement (proposition de système purement parlementaire avec un Président élu par le Parlement) et l'envoi pour promulgation au Président de la République, lequel a opposé son droit de veto. Le 21 juillet, le parlement est passé outre le veto à une majorité écrasante de ses membres et la loi est entrée en vigueur (avec des amendements mineurs au texte initial). Le texte adopté figure dans le document [CDL\(2000\)55](#) iv.

8. La Commission de Venise a décidé d'examiner ce texte et de ne pas travailler sur le texte présidentiel que les législateurs moldaves ont proposé. À sa 43^e réunion plénière, elle a chargé M^{mes} H. Suchocka, M. K. Tuori et M. J. Jowell de donner leur avis sur cette loi. Le texte qui suit est une synthèse des avis des rapporteurs. Les derniers paragraphes accordent une attention spéciale au rapport entre les amendements adoptés et la proposition de la commission mixte ([CDL\(2000\)37](#)).

II. Loi sur la réforme constitutionnelle adoptée par le Parlement de la Moldova

A. Remarques générales

9. La Constitution de la République de Moldova, adoptée le 29 juillet 1994, établit un régime qui est un compromis entre un régime présidentiel et un régime parlementaire. Il semblait inévitable qu'un tel système hybride engendrerait des tensions et des incertitudes quant aux rôles et aux compétences respectives du Président, du Premier ministre, du Gouvernement et du Parlement. Le principe de la séparation des pouvoirs n'a pas contribué à atténuer les tensions; au contraire, il les a exacerbées lorsque chaque pouvoir a commencé à procéder à des interprétations extensives du contenu de ses prérogatives.

10. Les amendements adoptés par le Parlement visent à consolider le caractère parlementaire de la Constitution, ce qui signifie renforcer la position du Gouvernement et du Parlement aux dépens de celle du Président et donc passer d'un régime semi-présidentiel à un régime parlementaire. Le chef de l'exécutif, le Président devient chef de l'État. Le Premier ministre élu par le Parlement assume le rôle de chef de l'exécutif.

11. Les amendements visent à garantir un fonctionnement efficace du système politique en accroissant les pouvoirs du Gouvernement. La solution fondamentale qui sous-tend chaque amendement est en soi tout à fait légitime. La principale question à examiner est de savoir si cette solution a été mise en œuvre d'une façon cohérente.

B. Amendements particuliers

Le nouveau rôle du Président

12. L'affaiblissement de la position du Président est déjà manifeste dans la modification des procédures de son élection et de sa destitution. Conformément à l'article 78, le Président est élu par le Parlement. Étant donné qu'il ne doit guère exercer de fonctions gouvernementales, ne

conservant que des fonctions essentiellement protocolaires et certaines fonctions accessoires, en particulier au niveau des affaires étrangères (en qualité de chef d'État), ces amendements sont conformes aux normes démocratiques. Il conviendrait de se féliciter de l'amendement selon lequel le Président ne peut être réélu qu'une fois (article 80, nouveau paragraphe 4).

13. En conséquence, il ne sera plus nécessaire d'organiser un référendum pour remettre le Président de ses fonctions, la décision pouvant être prise à la majorité qualifiée du parlement (article 89). Un amendement du 21 juillet 2000 permet au Président de saisir la Cour constitutionnelle et le Parlement en cas de mise en accusation. Cette garantie judiciaire supplémentaire est pleinement conforme aux exigences des principes d'un État de droit.

14. En ce qui concerne les prérogatives du Président, les dispositions de l'article 83 selon lesquelles le Président peut participer aux séances du Gouvernement et les présider seront abrogées, ce qui est conforme aux objectifs généraux des amendements adoptés. Il semble toutefois inutile de priver le Président de la possibilité de consulter le Gouvernement (article 83.2 dans le texte de la Constitution de 1994). Des consultations pourraient être particulièrement nécessaires lorsque le Président exerce certains pouvoirs accessoires (voir ci-dessus les attributions dans le domaine de la politique étrangère noncées à l'article 86). De même, rien ne saurait justifier que le Premier ministre ne soit pas tenu d'informer le Président sur tous les problèmes d'une importance particulière (la deuxième phrase de l'article 101.1 qui établit cette procédure est supprimée). Le chef de l'État ne devrait pas être privé du droit de obtenir des informations du Premier ministre, en particulier la lumière de l'article 77 qui définit le rôle du Président dans l'État: celui-ci représente l'État, est le garant de la souveraineté, de l'indépendance et de l'unité nationale ainsi que de l'intégrité du territoire.

15. Le Président perdra également son droit d'initiative de la révision de la Constitution (article 141.1). En revanche, selon le texte de la loi tel qu'adopté le 21 juillet 2000, il gardera le droit de proposer des projets de loi. Le texte initialement approuvé le 5 juillet

2000 lui enlevait ce droit. Le texte initial semblerait plus conforme la tendance gnrale de la rforme constitutionnelle.

16. Le Prsident conservera toutefois certaines prerogatives importantes. Ces prerogatives comprennent celle de dissoudre le Parlement dans les cas dfinis l'article 85 et l'article 78.6. Ce droit de dissolution nest pas contraire en soi l'orientation gnrale choisie dans les amendements. Mme dans un systme de prdminance parlementaire, il faut prvoir un moyen de sortir de certaines impasses politiques qui peuvent apparatre par exemple lors de la formation du Gouvernement. Comme la Cour constitutionnelle doit, conformment au paragraphe 1.7 de l'article 135, constater les circonstances justifiant la dissolution du Parlement, la marge de manuvre politique du Prsident sen trouve considrablement limite. Il en va de mme en cas de blocage de la nouvelle assemble pendant trois mois conscutifs, ce qui justifie galement la dissolution du Parlement.

17. Le Prsident conservera le droit de prendre part la ngociation des traits internationaux. Dans la plupart des pays rgime parlementaire, cette tche incombe essentiellement au Gouvernement et ne semble donc pas correspondre au rle du Prsident, tel que redfini par la loi en question. La conclusion par le Prsident de traits pour le compte de la Rpublique de Moldova ou la prsentation des traits au Parlement pour ratification (condition que le Prsident nait pas de libert de manuvre en la matire) ne peut faire l'objet d'aucune objection. De mme, l'accrditation par le Prsident de reprsentants diplomatiques ne peut donner lieu des objections.

18. Daprs la loi, le Prsident sera galement l'avenir commandant en chef des forces armes (article 87). Ce rle peut se justifier, du moins tant qu'il ne sagit que d'une attribution officielle qui ne s'accompagne pas d'une responsabilit excutive.

19. S'agissant de la formation du Gouvernement, le Prsident dsigne le candidat la fonction de Premier ministre, aprs consultation des groupes reprsents au Parlement (article 98.1), ce qui renforcera trs certainement le Gouvernement en lui apportant le soutien de la majorit parlementaire. Paralllement, le Prsident perdra, au profit du Gouvernement, le droit de nommer deux juges la Cour constitutionnelle (article 136.2).

20. Dans l'ensemble, les pouvoirs dont le Prsident disposera l'avenir ne semblent pas poser de problme par rapport aux orientations fondamentales des amendements qui visent renforcer la nature parlementaire du systme constitutionnel. Le Prsident reprsentera essentiellement un pouvoir neutre auquel il sera fait recours en cas de blocage politique et/ou constitutionnel. Il reste toutefois un droit qui, peut-tre en plus du rle du Prsident en matire de politique extrieure et de dfense, peut donner celui-ci la possibilit d'tre un acteur politique indpendant, savoir le droit d'organiser un rfrendum sur des questions d'intr national (article 88, paragraphe 7).

Dispositions renforant l'excutif et dfinissant ses relations avec le Parlement

21. L'objectif consistant accrotre les possibilit du pouvoir excutif de diriger efficacement la vie politique se retrouve tout d'abord dans les nouvelles dispositions concernant l'usage du pouvoir lgislatif. Ainsi, le Gouvernement peut fixer un ordre de priorit pour examen des projets et propositions de loi au Parlement et exiger galement une procudre d'urgence (article 74.3). Le libell de la Constitution ne permet gure de savoir comment interprter le mode tabli par le Gouvernement. Il est toutefois manifeste que le Parlement a le droit de fixer de faon autonome ses procdures dans un systme de sparation des pouvoirs. Les pouvoirs du Gouvernement ne sauraient donc ici prendre le pas sur ce droit du Parlement.

22. L'article 106(1) qui dfnit la procudre permettant d'engager la responsabilit du Gouvernement, inspire du modle franais, est conforme aux normes dmocratiques. Il correspond galement la proposition formule dans le projet de la commission mixte.

23. Daprs l'article 106(2), le Parlement peut galement, sur proposition du Gouvernement, adopter une loi dliquant les pouvoirs lgislatifs aux fins de mise en uvre du programme du Gouvernement. La procudre de dliation des pouvoirs est plus dtaille dans le projet de la commission mixte que dans la loi adopte. Ce projet met en place un mcanisme permettant au Parlement de conserver le contrle de la procudre lgislative et d'intervenir tout moment pendant la dure du mandat du Gouvernement pour adopter des textes d'application, et de donner ainsi des garanties supplmentaires contre l'abus de ce pouvoir par l'excutif. Ce contrle du Parlement est trs important, car de nombreuses institutions et coutumes dmocratiques sont actuellement mises en place dans les pays postcommunistes. Il va sans dire que le principe fondamental qui sous-tend cette disposition ne donne lieu aucun doute du point de vue juridique et ne reprsente pas non plus une menace dans la plupart des dmocraties. Toutefois, pour toute soci en transition, il convient d'examiner avec soin les risques d'abus de pouvoir et de prvoir si possible des garanties supplmentaires pour les viter. Il faudrait donc envisager la possibilit de rviser l'article 106 pour qu'il corresponde aux propositions de la commission mixte.

24. Daprs la loi adopte, les initiatives ou amendements lgislatifs ayant des consquences budgtaires peuvent tre adopts par le Parlement uniquement aprs l'approbation par le Gouvernement de ces consquences (article 131.4). Cette disposition est trs importante. Le Gouvernement est responsable de la politique conomique de l'Etat. L'introduction d'un amendement au budget par des dputs sans l'acceptation du Gouvernement risquerait d'entraer l'chec de la politique conomique de l'Etat.

25. Daprs le nouvel article 136.2, le Gouvernement a le droit de nommer deux juges de la Cour constitutionnelle. En vertu du systme tabli par la Constitution de 1994, le droit du Prsident de nommer deux juges prsentait un caractre diffrent, car la lgitimit de celui-ci en tant que chef d'Etat reposait sur son lection au suffrage universel direct. Dans le systme actuel, la nomination de deux juges par le Gouvernement risque de compromettre le principe de l'indpendance de la justice.

III. Conclusions

26. D'une manire gnrale, la loi adopte sur les amendements constitutionnels ne souleve pas de problme majeur la lumire des normes constitutionnelles dmocratiques modernes. L'quilibre des pouvoirs est prserv et le but du renforcement du Gouvernement initialement fix par les autorits moldaves est atteint. Toutefois, la Commission de Venise espere que ces changements garantiront une certaine stabilit constitutionnelle. On ne peut transférer les attributions d'un pouvoir autre ni modifier la Constitution chaque fois que la situation politique change dans le pays ou qu'une nouvelle majorit parlementaire apparat. Le systme tabli offre d'normes possibilit pour crer et renforcer une dmocratie authentique et efficace dans le pays. Bien que certains ajustements puissent encore tre envisags, les principes de base noncs par la rforme constitutionnelle ne posent pas de problme.

27. Les amendements constitutionnels adopts par le Parlement comprennent certaines des propositions de la commission mixte relatives par exemple au renforcement du rle du Gouvernement dans l'usage du pouvoir lgislatif et la responsabilit du Gouvernement devant le Parlement. Il y a toutefois galement des diffrences qui ne peuvent dans tous les cas tre expliques par l'orientation gnrale qui sous-tend les amendements. Ainsi, les propositions de la commission mixte sur la nomination du Gouvernement (article 92) et sur la motion de censure (article 106) auraient pu figurer dans les amendements sans tre contraires aux objectifs gnraux. Comme indiqu ci-dessus, les propositions de la commission mixte en matire de dliation des pouvoirs lgislatifs au Gouvernement sont plus prcises. Il convient de complter les dispositions sur le rfrendum que la commission mixte a inclus dans sa proposition d'article 75 mme aprs l'adoption de la loi du 5 juillet. Les propositions de la commission mixte concernant les limites de la rvision constitutionnelle (article 142), la loi sur la rvision constitutionnelle (article 143) et la promulgation des lois modifiant la Constitution (article 93.3) ont galement conserv leur pertinence.

28. La Commission de Venise considere que, si la Cour constitutionnelle de Moldova donne un avis positif sur le projet de la commission mixte, le Parlement pourrait examiner certaines des propositions qui figurent dans ce texte. Comme indiqu ci-dessus, leur teneur est non seulement compatible avec la logique du systme parlementaire tabli mais peut galement rendre la coopration entre les diffrents pouvoirs plus efficace.

x. Propositions de la Commission mixte responsable du projet de rvision de la Constitution de Moldova, adoptes Chisinau le 27 mai 2000

PROJET DAVIS SUR LA REFORME CONSTITUTIONNELLE

CHAPITRE IV

LE PARLEMENT

La Commission mixte a examin deux propositions de rforme du systme lectoral: celui de la Commission constitutionnelle consistant lire 70 dputs selon le systme majoritaire uninominal et 31 la proportionnelle et un autre consistant lire tous les dputs selon le systme proportionnel dans les circonscriptions. La Commission mixte n'a pas pu se mettre d'accord sur l'un ou l'autre de ces systmes.

La lettre "b" de l'article 66 aura le contenu suivant :

"b) la dclaration des rfrendums au sens de l'article 75."

La Section 3 serait libellée comme suit : "La procédure législative et le référendum".

L'article 72 est maintenue dans sa version de 1994.

L'article 74 aura le contenu suivant :

-

Article 74

L'adoption des lois et des arrêts

Les lois constitutionnelles sont adoptées selon la procédure prévue au Titre VI de la Constitution.

Les lois organiques sont adoptées à la majorité des voix des députés lus, après au moins deux lectures.

Les lois ordinaires et les arrêts sont adoptés à la majorité des voix des députés présents la séance, sauf disposition contraire de la Constitution. Pour l'adoption de ces actes, la présence d'au moins la moitié des députés lus est toutefois requise.

Le Parlement examine les projets de lois présentés par le Gouvernement, ainsi que les propositions de lois acceptées par celui-ci en conformité avec l'ordre et les priorités établies par le Gouvernement. Le Gouvernement peut décider de demander l'examen de ses projets selon une procédure d'urgence.

Le règlement du Parlement précise les modalités d'adoption des lois organiques, des lois ordinaires et des arrêts, y compris la procédure d'urgence.

Les lois sont remises pour promulgation au Président de la République.

6. L'article 75 aura le contenu suivant:

Article 75

Le référendum

Les plus importants problèmes de la société et de l'État peuvent être soumis au référendum consultatif républicain. Un référendum consultatif sur les questions d'intérêt national peut être déclaré par le Président ou le Parlement après une consultation réciproque dans les termes établis par la législation en vigueur.

L'organisation et le déroulement du référendum constitutionnel se fait en conformité avec les articles 142 et 143 de la Constitution et la législation en vigueur.

Les problèmes d'une importance majeure pour une localité peuvent être soumis au référendum local, dans les conditions de la législation en vigueur.

CHAPITRE V

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

7. L'article 77 sera complété par un alinéa 3 ayant le contenu suivant :

"Le Président de la République veille au respect de la Constitution et au bon fonctionnement des institutions. Dans ce but, il exerce la fonction de médiateur entre les pouvoirs de l'État et entre l'État et la société."

8. L'article 82 aura le contenu suivant:

Article 82

La nomination du Gouvernement

Dans un délai qui ne peut pas être inférieur quinze jours et supérieur trente jours après la convocation du Parlement et après consultation des fractions parlementaires, le Président propose au Parlement un candidat au poste de Premier ministre. Le candidat doit être élu à la majorité absolue des voix des députés lus dans un délai de dix jours. Il doit être nommé par le Président de la République de Moldova.

Si le candidat proposé n'est pas élu dans un délai de dix jours, le Parlement peut élire un Premier ministre à la majorité des députés lus dans un délai de quatorze jours qui suivent le scrutin prévu à l'alinéa 1.

À défaut d'élections dans ce délai, il est procédé immédiatement à un nouveau tour de scrutin, l'issue duquel est élu celui qui obtient le plus grand nombre de voix. Si l'élu n'est élu sur son nom les voix de la majorité des députés lus du Parlement, le Président doit le nommer dans les dix jours qui suivent l'élection. Si l'élu n'atteint pas cette majorité, le Président, soit le nomme dans le délai de dix jours, soit dissout le Parlement.

Les ministres sont nommés et révoqués par le Président sur proposition du Premier ministre^[28].

9. L'article 85 aura le contenu suivant :

-

Article 85

La dissolution du Parlement

1) En cas d'impossibilité d'élection du Premier Ministre selon l'article 82 alinéa 3 et l'adoption d'une motion de défiance au sens de l'article 106.(1), le Président de la République, après consultation avec des fractions parlementaires, peut dissoudre le Parlement.

2) Le Parlement ne peut pas être dissout pendant l'état d'urgence, l'état de siège ou de guerre.

10. La lettre "f" de l'article 88 aura le contenu suivant :

"f) déclare le référendum au sens de l'article 75."

11. L'article 93 sera complété par un alinéa 3 qui aura le contenu suivant :

"Les lois concernant la modification de la Constitution sont promulguées par le Président de la République de Moldova dans un délai de 15 jours après leur approbation par référendum ou l'expiration de 100 jours après la date de l'adoption de la loi, si pendant ce délai un référendum constitutionnel n'a pas été initié."

CHAPITRE VI

LE GOUVERNEMENT

12. L'article 96 change de titre. Il s'intitulera Le rôle du Gouvernement et la responsabilité de ses membres . L'alinéa 2 actuel sera supprimé et remplacé par le texte suivant:

"2) Les membres du Gouvernement portent la responsabilité politique pour la gestion de leurs ministres dans les termes établis par la Constitution et la législation en vigueur."

13. L'article 98 s'intitulera "Prise de fonction". Les trois premiers alinéas seront supprimés.

-

14. Dans l'article 102 de la Constitution, "Les actes du gouvernement", on introduit les modifications et les compléments suivants:

- a) dans l'alinéa (1) après le mot "adopte" on introduit le mot "ordonnances".
b) après l'alinéa (1) on introduit un nouvel alinéa (2) ayant le contenu suivant:

"(2) Les ordonnances sont adoptées dans les conditions de l'article 106 (2)."

- c) Les alinéas (2) et (3) deviennent respectivement les alinéas (3) et (4).

15. L'article 104 aura la rédaction suivante:

Le Gouvernement présente au Parlement les informations et les documents requis par celui-ci, par ses commissions et par les députés.

-

CHAPITRE VIII

LES RAPPORTS DU PARLEMENT

AVEC LE GOUVERNEMENT

16. L'article 106 aura le contenu suivant :

Article 106

La motion de censure constructive

Le Parlement peut retirer sa confiance au Premier ministre sur proposition d'au moins un quart des députés.

Le Parlement ne peut exprimer sa confiance envers le Premier ministre qu'en lisant un successeur à la majorité des députés lus et en invitant le Président de la République à le relever de ses fonctions. Le Président doit faire droit à cette demande et nommer la personnalité lue.

3) La motion de censure est examinée après 3 jours qui suivent la date de la présentation au Parlement.

17. On introduit un article 106 (1) ayant le contenu suivant :

Article 106 (1)

L'engagement de la responsabilité du gouvernement

1) Le Gouvernement peut engager sa responsabilité devant le Parlement pour un programme, une déclaration de politique générale ou pour un projet de loi.

2) Le Gouvernement est démis si une motion de confiance, qui est déposée par au moins un quart des députés lus au cours de trois jours à partir du dépôt du programme, de la déclaration de politique générale ou du projet de loi, est votée par la majorité des députés lus.

Si le Gouvernement n'a pas été démis en conformité avec l'alinéa (2), le projet de loi présenté est considéré comme adopté, et le programme ou la déclaration de politique générale devient obligatoire pour le Gouvernement.

Si la motion de confiance est adoptée, le Président peut dissoudre le Parlement dans les vingt et un jours. Le droit de dissolution s'étend dès que le Parlement a élu un autre Premier ministre à la majorité des députés lus.

18. On introduit un article 106 (2) ayant le contenu suivant :

Article 106 (2)

La délégation législative

1) Le Gouvernement peut demander au Parlement, en vue de la réalisation de son programme d'activités, l'autorisation d'adopter des ordonnances dans un domaine déterminé, pendant une certaine période de temps.

2) Le Parlement accorde au Gouvernement l'autorisation prévue à l'alinéa 1 par l'adoption d'une loi organique d'habilitation, qui établit, obligatoirement le domaine et la date jusqu'à laquelle des ordonnances peuvent être mises.

3) Les ordonnances entrent en vigueur au moment de leur publication. Elles ne doivent pas être promulguées. Le projet de loi relatif à l'approbation de l'ordonnance ou des ordonnances est présenté pour adoption au Parlement dans les termes établis par la loi d'habilitation. L'observation de ce délai entraîne la cessation des effets de l'ordonnance. Dans le cas où le Parlement ne rejeterait pas le projet de loi relatif à l'approbation des ordonnances, celles-ci restent en vigueur. Après l'expiration du terme indiqué dans l'alinéa 2, les ordonnances ne peuvent être abrogées, suspendues ou modifiées que par la loi".

TITRE IV

LECONOMIE NATIONALE ET LES FINANCES PUBLIQUES

19. L'article 131 "Le Budget public national" de la Constitution est complété par un nouvel alinéa 4, ayant le contenu suivant :

"4) Toute initiative législative ou amendement qui entraînent l'augmentation ou la diminution des revenus budgétaires ou des dépenses, ainsi que l'augmentation ou la diminution des dépenses du budget, ne peuvent être adoptés qu'après l'acceptation de celles-ci par le Gouvernement".

Les alinéas 4 et 5 deviennent respectivement les alinéas 5 et 6.

TITRE V

LA COUR CONSTITUTIONNELLE

20. Les lettres a) et "f)" de l'article 135 auront le contenu suivant :

a) exerce sur saisine le contrôle de constitutionnalité des lois et des arrêtés du Parlement, des décrets du Président de la République, des ordonnances et des arrêtés du gouvernement, ainsi que des traités internationaux auxquels la République de Moldova est partie.

f) constate les circonstances justifiant la suspension du Président de la République de sa fonction ou l'intrusion dans l'exercice de la fonction de Président de la République."

TITRE VI

LA REVISION DE LA CONSTITUTION^[29]

21. Les articles 142 et 143 sont complétés comme suit :

Article 142

Les limites de la révision

Les dispositions portant sur le caractère souverain, indépendant et unitaire de l'Etat, les dispositions prévues par les articles de 1 à 6, ainsi que celles portant sur la neutralité permanente de l'Etat, peuvent être révisées uniquement par voie de référendum constitutionnel, la majorité des voix des citoyens figurant sur les listeslectorales.

Aucune révision qui aurait pour résultat la suppression des droits et des libertés fondamentales des citoyens ou de leurs garanties, ne peut être effectuée.

La Constitution ne peut pas être révisée pendant la durée de l'état d'urgence, de siège ou de guerre.

Article 143

La loi concernant la modification de la Constitution

Le Parlement doit se prononcer sur la modification éventuelle de la Constitution^[30] au plus tard dix-huit mois après la date de la présentation du projet. La loi est adoptée à la majorité des voix de deux tiers du nombre des députés.

La loi sur la modification de la Constitution entre en vigueur 100 jours après son adoption par le Parlement et la publication du projet dans le Monitorul officiel moins quatorze jours du délai susmentionné 200 000 citoyens ou le Président de la République initient un référendum constitutionnel. Si une telle démarche est faite, le Parlement, après avis de la Cour constitutionnelle, organise le référendum constitutionnel dans les termes établis par la loi.

Dans le cas où le référendum constitutionnel prévu par l'article 142 (1) donne un résultat négatif la loi présentée au référendum est considérée comme nulle.

Dans le cas où le référendum constitutionnel prévu à l'article 2 donne un résultat négatif, la loi soumise à l'approbation est considérée comme adoptée.

* * *

Fait à Chisinau le 27 mai 2000 en trois exemplaires en présence de :

Giorgio MALINVERNI

Président de la Commission mixte

Mihai PETRACHE (signature)

Anatol PLUGARU (signature)

Maria POSTOIKO

Eugen RUSU (signature)

Vladimir SOLONARI (signature)

xi. Avis sur les amendements constitutionnels concernant les élections législatives en Slovmnie, établis sur la base des commentaires de MM. La Pergola, van Dijk et Bartole (CDL-INF (2000) 13) adoptés par la Commission lors de sa 44^e réunion plénière (Venise, 13-14 octobre 2000)

Dans deux lettres datées du 21 juillet et du 7 septembre 2000, M. Andrej Bajuk, Premier ministre de la République de Slovmnie, a posé à la Commission européenne pour la démocratie par le droit la question de savoir si les modifications apportées à la Constitution slovène (égard des dispositions relatives aux élections législatives, modifications ayant pour effet d'établir un mode de scrutin proportionnel fixant 4 % des voix le seuil nécessaire (trois) d'un siège au parlement, taient compatibles avec les traditions et les normes démocratiques européennes. La demande précisait que ces modifications taient contraires à la décision du peuple telle quelle était exprimée dans le cadre d'un référendum, ainsi qu'aux décisions de la Cour constitutionnelle.

S'appuyant sur le rapport de MM. Antonio La Pergola, Peter van Dijk et Sergio Bartole, rapporteurs, la Commission a examiné les éléments factuels et juridiques figurant dans la demande émise, et ce en présence de plusieurs personnalités slovènes: M^{me} Barbara Brezigar, ministre de la Justice, M. Jelko Kacin, président de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, M^{me} Tina Bitenc Pengov, directrice adjointe et chef *a.i.* du secrétariat du Service des affaires législatives et juridiques l'Assemblée nationale slovène, M. Miro Cerar, conseiller constitutionnel auprès de l'Assemblée nationale slovène, et M. Klemen Jakic, conseiller juridique du Premier ministre.

La Commission note que la question soulevée par le Premier ministre concerne les rapports entre la souveraineté du peuple, exercée conformément à la Constitution (article 90), et la possibilité dont dispose l'Assemblée nationale de procéder à une révision de la Constitution.

Dans sa décision du 8 octobre 1998, la Cour constitutionnelle a estimé que la proposition d'instituer un mode de scrutin majoritaire, soumise au référendum le 8 décembre 1996, avait été approuvée. Elle a également jugé que l'Assemblée nationale avait tenu compte, dans un délai raisonnable, d'une loi réglementant le système électoral conformément aux résultats de ce référendum. La Cour constitutionnelle a par ailleurs précisé que cette obligation n'était pas seulement d'ordre politique, mais également d'ordre juridique. A cet égard, elle a clairement rappelé que, malgré son caractère préliminaire (dans la mesure où il s'agissait d'adopter, non pas des normes spécifiques, mais simplement un concept législatif), le référendum revêtait indubitablement une nature contraignante. L'Assemblée nationale ne devait par conséquent ni adopter une loi dont le contenu serait contraire à ce concept, ni retarder de façon injustifiée l'adoption d'une loi, faute de quoi le droit constitutionnel des citoyens affirmé à l'article 90 de la Constitution ne serait que théorique et illusoire.

Malgré le message sans équivoque ainsi adressé au législateur par la Cour constitutionnelle, l'Assemblée nationale n'a pas adopté la loi électorale en question.

La situation telle qu'elle vient d'être décrite représentait sans conteste une impasse constitutionnelle risquant d'entraver le bon fonctionnement des institutions démocratiques. Le 20 juillet 2000, en raison de cette situation, l'Assemblée nationale a procédé à une révision de la Constitution et mis en place un mode de scrutin proportionnel, fixant 4 % des voix le seuil nécessaire (trois) d'un siège au parlement.

La Commission estime qu'il est du devoir tant du législateur, qui représente le peuple souverain, que de la Cour constitutionnelle, gardienne de la Constitution, de faire en sorte que les institutions constitutionnelles de l'Etat soient en mesure de s'acquiescer de leur mission et ne soient pas exposées à un risque de paralysie. Elle estime, à la lecture de la deuxième lettre du Premier ministre slovène, qu'il ne lui est pas demandé de proposer pour autant qu'il en existe, d'autres solutions (l'impasse décrite plus haut), mais plutôt d'examiner dans quelle mesure les modifications apportées à la Constitution le 25 juillet 2000 représentent une solution compatible avec les normes démocratiques européennes.

La Commission rappelle à cet égard que l'adoption d'un mode de scrutin proportionnel, même s'il est assorti d'un seuil, n'est certainement pas en contradiction avec les normes démocratiques européennes. En outre, la pratique consistant à inscrire dans la Constitution le choix du mode de scrutin, quoique peu fréquente, a été suivie dans plusieurs pays européens (tels que l'Autriche) et ne peut donc pas non plus être considérée comme incompatible avec ces normes.

La Commission fait par ailleurs observer que l'Assemblée nationale a adopté la loi constitutionnelle portant modification de l'article 80 de la Constitution en application de l'article 169 de cette dernière. Elle a, ce faisant, agi en qualité d'organe constituant, conformément à la procédure prévue par la Constitution de la République de Slovmnie pour sa révision, et non comme organe législatif au sens habituel du terme. De ce point de vue, il n'existe aucune contradiction entre la décision adoptée par référendum et la révision constitutionnelle du 25 juillet, dans la mesure où cette dernière, en tant qu'elle revêt une valeur constitutionnelle, prévaut et l'emporte nécessairement sur la décision, au caractère législatif préliminaire, adoptée lors du référendum.

Il serait bien évidemment possible de soutenir que le référendum constitue une manifestation de la souveraineté populaire et que, par conséquent, dans une société démocratique, la validité d'une décision adoptée dans le cadre d'une telle consultation ne saurait en aucun cas être contestée. Une telle approche est toutefois aujourd'hui difficilement défendable. La plupart des constitutions européennes, dont la Constitution slovène, définissent la procédure référendaire et précisent son éventuel champ d'application. De surcroît, il existe aujourd'hui en Europe une nette tendance à recourir plus fréquemment au référendum en tant qu'instrument de la démocratie directe des fins législatives; la consultation fait alors l'objet d'une vérification de sa compatibilité avec la Constitution. Par conséquent, dans une consultation populaire visant l'adoption d'une nouvelle loi ou l'abrogation d'une loi existante, tant la procédure suivie que le contenu de cette consultation sont clairement subordonnés à un examen de leur constitutionnalité^[31]. Il est évident que, malgré leur incontestable valeur politique, les décisions prises dans le cadre d'un référendum législatif restent subordonnées à la Constitution.

Cela vaut d'autant plus que ce référendum ne peut être considéré comme une forme d'exercice du pouvoir souverain par le peuple, mais plutôt comme l'expression de la volonté du peuple dans le cadre d'un mécanisme prévu par la Constitution. Cela est également vrai des systèmes constitutionnels qui instituent une cohabitation entre la souveraineté populaire et la souveraineté du parlement, ainsi que cela est le cas en Slovmnie, où le peuple n'est pas cart du processus de révision constitutionnelle (article 170 de la Constitution de la République slovène). La Commission estime qu'il n'existe aucune norme européenne commune qui conduirait reconnaître aux résultats d'un référendum, quelle qu'en soit la nature, un caractère contraignant (égard du pouvoir constituant, même en l'absence d'une disposition constitutionnelle à cet effet. Par conséquent, les résultats du référendum du 8 décembre 1996 ne sauraient empêcher l'Assemblée nationale d'exercer les pouvoirs constituants que lui confère la Constitution.

La Commission note enfin que l'Assemblée nationale est politiquement responsable devant le peuple de toute décision de modifier la Constitution et d'inscrire dans celle-ci le choix d'un mode de scrutin proportionnel. A cet égard, le fait que des élections législatives doivent se tenir sous peu et que la souveraineté populaire aura alors la possibilité de manifester son approbation ou sa désapprobation vis-à-vis de la position prise par l'Assemblée nationale constitue en soi une garantie pour la démocratie.

Compte tenu de ce que:

une réaction urgente s'imposait, du fait de la proximité des élections, face au risque de voir paralysé le fonctionnement démocratique de l'État;

L'Assemblée nationale a agi en tant qu'organe constituant, alors que le référendum du 8 décembre 1996 ne revêtait qu'une nature législative préliminaire;

la révision de la Constitution s'est effectuée en conformité avec cette dernière; et de ce que

la responsabilité de l'Assemblée nationale sera engagée lors des prochaines élections législatives,

La Commission estime que la réaction de l'Assemblée nationale face au risque d'impasse constitutionnelle, savoir l'adoption, le 25 juillet 2000, d'un certain nombre de modifications à la Constitution, dans le plein respect des dispositions de cette dernière, nest pas contraire aux normes démocratiques européennes.

La Commission souhaite en outre suggérer à l'Assemblée nationale d'examiner, dans un proche avenir, les modifications d'ordre législatif et, éventuellement, constitutionnel, nécessaires pour éviter qu'une situation similaire ne se reproduise en Slovaquie. Elle rappelle cet égard que, plus d'une fois, les organes constitutionnels d'autres pays européens se sont trouvés confrontés à un risque similaire. Dans un arrêt rendu le 18 janvier 1995 (*Gazette Officielle, Première Série n° 3; Bulletin de jurisprudence constitutionnelle* ITA-95-1-001), la Cour constitutionnelle italienne, saisie d'une demande de contrôle de la régularité d'un référendum tendant à l'abrogation d'une série de dispositions relevant du droit électoral, a nonc un certain nombre de principes à suivre lorsqu'il s'agit de se prononcer, par référendum, sur des questions affectant le fonctionnement des institutions constitutionnelles. La Cour constitutionnelle italienne a fait remarquer que, si la Constitution exige en effet du parlement qu'il coopère, en ce sens que, lorsqu'un référendum conclut la nécessité d'adopter une législation en vigueur, le corps législatif est tenu d'introduire, de sa propre initiative, une législation conforme au souhait exprimé par le peuple lors du référendum, il nen demeure pas moins que si le législateur n'introduit pas, issue de ce référendum, une nouvelle législation tendant à combler un vide juridique ou modifier des dispositions électorales, il n'existe aucune voie de recours effective permettant de le contraindre à adopter une loi, et que l'on se trouve dès lors dans une situation de crise du fonctionnement de la démocratie représentative. Pour éviter une telle situation, un référendum affectant les dispositions régissant le fonctionnement des organes constitutionnels ne devrait être autorisé que si les règles demeurant en vigueur issues du référendum permettent à l'organe constitutionnel concerné de fonctionner sans qu'une nouvelle action législative ne soit nécessaire.

xii. Avis sur le référendum constitutionnel en Ukraine, établi sur la base des commentaires de MM. Bartole, Batliner, Malinverni, Steinberger et Svoboda (CDL-INF (2000) 11), adopté par la Commission lors de sa 42e réunion plénière (Venise, le 31 mars 2000)

I. Introduction

1. Le 15 janvier 2000, le Président ukrainien a annoncé, par voie de décret, la tenue d'un référendum national d'initiative populaire le 16 avril 2000. À cette occasion, six questions seront posées à la population, dans la perspective d'une révision de la Constitution ukrainienne. Le texte du décret est reproduit dans le document [CDL\(2000\)4 rev.](#)

2. Par lettres en date des 28 et 31 janvier 2000, le Président de l'Assemblée parlementaire, Lord Russell Johnston, a demandé à la Commission de Venise de donner un avis sur la constitutionnalité de ce référendum et les formes constitutionnelles proposées. Le 31 janvier 2000, le Secrétaire général du Conseil de l'Europe, M. Walter Schwimmer, a lui aussi invité la Commission de Venise à donner son avis sur les aspects juridiques de ce référendum.

3. Le présent avis a été adopté par la Commission européenne pour la démocratie par le droit l'occasion de sa 42^e réunion plénière, le 31 mars 2000, sur la base des contributions de MM. Bartole, Batliner, Malinverni, Steinberger et Svoboda.

4. Le 27 mars 2000, la Cour constitutionnelle d'Ukraine a adopté sa décision sur la constitutionnalité du référendum. Cette décision a été rendue publique le 29 mars 2000. Le même jour, le Président a mis un décret pour mettre en œuvre la décision de la Cour. En raison de ce délai, la Commission n'a pu rendre compte de cet élément que dans les conclusions de son avis.

II. Cadre juridique du référendum

5. Les principales dispositions relatives au référendum figurent au titre III de la Constitution ukrainienne Elections, référendum.

Article 69

L'expression de la volonté populaire s'effectue par le biais des élections, du référendum et des autres formes de démocratie directe.

Article 72

La tenue d'un référendum national est décidée par la Verkhovna Rada d'Ukraine ou par le Président de l'Ukraine conformément à leurs compétences respectives définies par la présente Constitution.

Le référendum national d'initiative populaire est organisé à la demande d'au moins trois millions de citoyens d'Ukraine ayant le droit de vote, sous réserve d'un recueil de signatures dans deux tiers au moins des régions, avec au moins 100 000 signatures par région.

Article 73

Toute question relative à la modification du territoire de l'Ukraine est tranchée par voie de référendum national uniquement.

Article 74

Il ne peut y avoir de référendum portant sur des projets de loi en matière fiscale, budgétaire et d'amnistie.

6. Les articles 92, paragraphe 20 et 106, paragraphe 6 revêtent, eux aussi, une importance particulière:

Article 92

Sont définies uniquement par les lois de l'Ukraine: ()

20. L'organisation et les modalités des élections et des référendums; ()

Article 106

Le Président de l'Ukraine: ()

6. annonce par décret la tenue d'un référendum national portant sur la révision de la Constitution de l'Ukraine conformément à l'article 156 de la présente Constitution et annonce le référendum national d'initiative populaire; ()

7. Les dispositions les plus pertinentes du titre XIII de la Constitution de l'Ukraine De la révision de la Constitution de l'Ukraine sont les suivantes:

Article 154

Tout projet de loi portant modification de la Constitution de l'Ukraine peut être soumis à la Verkhovna Rada d'Ukraine par le Président de l'Ukraine ou par un nombre de députés du peuple égal à un tiers au moins de l'effectif constitutionnel de la Verkhovna Rada d'Ukraine.

Article 155

Tout projet de loi portant modification de la Constitution de l'Ukraine l'exception de son titre I Principes généraux, de son titre III Elections, référendum et de son titre XIII De la révision de la Constitution de l'Ukraine préalablement approuvé par la majorité de l'effectif constitutionnel de la Verkhovna Rada d'Ukraine, est réputé adopté si, à la session ordinaire suivante de la Verkhovna Rada, deux tiers au moins de l'effectif constitutionnel de la Verkhovna Rada se prononcent en sa faveur.

Article 156

Tout projet de loi portant modification du titre I Principes généraux, du titre III Elections, référendum et du titre XIII De la révision de la Constitution de l'Ukraine est soumis à la Verkhovna Rada d'Ukraine par le Président de l'Ukraine ou par deux tiers au moins de l'effectif constitutionnel de la Verkhovna Rada et, sous réserve d'être adopté par deux tiers au moins de l'effectif constitutionnel de la Verkhovna Rada, est approuvé par référendum national décidé par le Président de l'Ukraine.

Un projet de loi portant sur les mêmes modifications des titres I, III et XIII de la présente Constitution ne peut être déposé une nouvelle fois devant la Verkhovna Rada qu'au cours de la législature suivante.

Article 157

La révision de la Constitution de l'Ukraine ne peut prvoir l'abolition ou la restriction des droits et des libertés de l'homme et du citoyen, ni viser supprimer l'indépendance ou porter atteinte à l'intégrité territoriale de l'Ukraine.

L'application de la loi martiale ou l'état d'urgence font obstacle toute révision de la Constitution de l'Ukraine.

8. L'adoption de la loi n 1288XII sur les référendums nationaux et locaux du 3 juillet 1991 est antérieure à l'accession à l'indépendance de l'Ukraine. Cette loi a été révisée en 1992 afin de modifier la terminologie et certaines dispositions sur les référendums locaux en République de Crimée. Elle n'a jamais été mise en conformité avec la Constitution de l'Ukraine adoptée le 28 juin 1996. Les modalités de son application sont par conséquent fixées par les dispositions transitoires de la Constitution ukrainienne.

Titre XV

Dispositions transitoires

1. Toute disposition de lois et autres actes normatifs adoptés avant l'entrée en vigueur de la présente Constitution demeure en vigueur dans la mesure où elle n'est pas contraire à la Constitution de l'Ukraine.

9. Le 11 janvier 2000, le Parlement ukrainien a adopté une loi (loi n 1365XIV) prévoyant un moratoire sur les référendums en raison de la situation socio-économique difficile que connaît le pays et des carences législatives concernant l'organisation d'un référendum. Le Président a refusé de signer cette loi et l'a renvoyé devant le Parlement le 26 janvier 2000. Dans sa réponse au Parlement, le chef de l'État a indiqué que le référendum était un droit souverain du peuple ukrainien qui ne pouvait faire l'objet de restrictions.

III. Faits qui ont conduit à l'organisation d'un référendum en Ukraine

10. Le référendum proposé est un référendum d'initiative populaire, pour lequel plus de trois millions de signatures ont été recueillies. En effet, l'article 72, paragraphe 2 de la Constitution prévoit la possibilité d'organiser un référendum d'initiative populaire à la demande d'au moins trois millions de citoyens. La loi sur les référendums nationaux et locaux définit, elle, les modalités du recueil de ces signatures. En l'espèce, la régularité de cette procédure est contestée par les opposants au référendum. Il n'appartient manifestement pas à la Commission de prendre position sur ce point.

11. Pour comprendre l'enjeu de ce référendum, il convient de le replacer dans le contexte actuel des conflits politiques en Ukraine. Aux yeux de beaucoup de personnes, le Parlement (Verkhovna Rada) ne peut ou ne souhaite pas adopter la législation indispensable à une mise en œuvre des réformes dans ce pays. Le Parlement s'est récemment scindé en deux groupes : d'une part, une majorité, largement favorable au Président et au gouvernement ; d'autre part un minoritaire, avec à sa tête le Président. Le Parlement. Ces deux groupes de parlementaires ont même tenu des sessions séparées et la validité de l'élection d'un nouveau Président du Parlement par la nouvelle majorité fait l'objet de contestations.

IV. Nature juridique du référendum

12. En général, on distingue principalement deux types de référendums, en fonction de leur nature consultative ou obligatoire. Le référendum obligatoire peut porter sur la Constitution ou les lois. Quant au référendum d'initiative populaire, la Constitution ukrainienne reste malheureusement silencieuse quant à sa nature juridique, bien que la Commission, dans son avis sur le projet de Constitution de l'Ukraine (CDI-INF (96) 6), ait recommandé une définition claire des questions sur lesquelles peut éventuellement porter l'initiative populaire.

13. Le référendum dont il est question aujourd'hui a trait à la Constitution et non à la loi. Quant à savoir s'il possède un caractère obligatoire, la réponse est moins tranchée. Lors de contacts établis avec le secrétariat de la Commission, le ministre ukrainien de la Justice, M^{me} Stanik, a clairement indiqué que le résultat du référendum devrait être entré en vigueur par une décision de la Verkhovna Rada. Le Président ukrainien, en revanche, a déclaré aux rapporteurs de l'Assemblée parlementaire que ce résultat aurait immédiatement force de loi.

14. Le texte du décret présidentiel n'est pas vraiment clair sur ce point. Dans son paragraphe introductif, le Président évoque la consultation des citoyens ukrainiens sur un certain nombre de questions importantes qui pourraient influencer l'avenir du pays, ainsi que l'introduction des modifications correspondantes dans la Constitution de l'Ukraine. Quant aux questions posées, il est clair que la question n° 5 sur la création d'un Parlement bicaméral ne peut revêtir un caractère immédiatement obligatoire, puisque aucun détail n'est donné quant à la composition et aux compétences de cette deuxième chambre. En revanche, d'autres questions reproduisent exactement le texte de la modification proposée et pourraient, par conséquent, être théoriquement considérées comme contraignantes. Néanmoins, l'usage de formules telles que « Êtes-vous favorable ou Êtes-vous d'accord permet de conserver l'hypothèse d'un référendum caractère consultatif.

15. Étant donné qu'il serait tout fait inhabituel de combiner des questions directement contraignantes et purement consultatives dans le cadre d'un même référendum sans distinguer clairement entre ces deux catégories, il semblerait plus opportun de considérer que le référendum a un caractère consultatif. Néanmoins, il est préoccupant que les conséquences juridiques de ce référendum ne soient pas très évidentes, même pour des spécialistes (certains étrangers) du droit constitutionnel. On se demande alors si les citoyens ukrainiens eux-mêmes sauront exactement sur quoi ils votent.

16. Étant donné que le caractère purement consultatif du référendum est lui aussi contesté, il importe de déterminer si le caractère directement contraignant du référendum peut trouver un fondement dans la Constitution de l'Ukraine. Comme nous l'avons dit précédemment, l'article 72, paragraphe 2 ne donne pas de précisions quant à la nature juridique des référendums d'initiative populaire. Pris isolément, cet article pourrait par conséquent s'interpréter comme le fondement d'un référendum portant directement modification de la Constitution.

17. Néanmoins, il ressort d'autres dispositions constitutionnelles que l'article 72, paragraphe 2 ne peut être invoqué comme fondement d'un référendum constitutionnel.

18. Le titre XIII De la révision de la Constitution de l'Ukraine définit, de manière détaillée, les procédures applicables pour la révision de la Constitution. Ces dispositions reflètent clairement l'esprit dans lequel la Constitution a été rédigée, savoir que ce texte devait être rigide, sa révision peu aisée et strictement soumise des procédures reposant sur des garanties suffisantes. L'article 156 prévoit la possibilité de référendums constitutionnels, mais uniquement dans la mesure où ceux-ci portent sur certains titres de la Constitution et visent confirmer une décision déjà prise par la Verkhovna Rada à la majorité des deux tiers de ses membres.

19. À l'exception de la question n° 6, les modifications proposées portent sur le titre IV de la Constitution, qui n'est pas mentionné dans l'article 156. Par ailleurs, la Verkhovna Rada n'a adopté aucune décision en faveur d'une révision constitutionnelle. L'article 156 ne peut par conséquent être invoqué comme fondement du présent référendum. Aucun autre article de la Constitution ne prévoit la possibilité de réviser la Constitution par référendum. Étant donné que la Constitution fixe en détail les modalités de sa révision et que son esprit est manifestement de rendre difficile toute révision et de la soumettre des garanties, cette possibilité de réviser directement la Constitution par voie de référendum obligatoire aurait donc été très expressément prévue par le texte de la Constitution.

20. Il est donc impossible, vu la Constitution ukrainienne, de conférer un caractère juridiquement contraignant au présent référendum, qui n'a pas et ne peut avoir la nature d'un référendum constitutionnel obligatoire.

21. Par conséquent, il ne reste, en l'espèce, que l'hypothèse d'un référendum consultatif, qui elle-même est loin d'être certaine. Un référendum consultatif n'est pas dépourvu de valeur juridique. En donnant aux citoyens la possibilité de s'exprimer, les représentants lui sont en quelque sorte tenus, par le jeu d'une pression qui s'exerce sur eux, de respecter la volonté populaire. Le recours au référendum consultatif influe par conséquent dans une large mesure sur l'équilibre des pouvoirs au sein de l'État.

22. Dans ses deux avis, sur le projet de Constitution de l'Ukraine (CDI-INF (96) 6) et sur la Constitution de l'Ukraine (CDI-INF (97) 2), la Commission a interprété l'article 72, paragraphe 2 sans procéder toutefois à une analyse détaillée qui n'était pas nécessaire à l'époque comme tant relatif aux référendums législatifs. Il semble que ce soit l'interprétation la plus logique de cette disposition. L'entrée du référendum consultatif réside dans le fait qu'un organe de l'État (Président, gouvernement ou parlement) demande à la population d'exprimer son avis sur une question précise. En l'espèce, le référendum n'est pas d'initiative législative, mais populaire. Il serait tout fait inhabituel et probablement sans précédent qu'une initiative populaire aboutisse à une seule consultation et non à la prise directe de décision.

23. La Commission aurait par conséquent tendance à s'en tenir à sa première interprétation, savoir que l'article 72, paragraphe 2 fait référence aux référendums législatifs. Néanmoins, il serait souhaitable que la Cour constitutionnelle ukrainienne donne son interprétation de cet article. La question de savoir si chaque question soumise au référendum entre bien dans le champ d'application matériel du référendum consultatif sera examinée plus loin.

24. La question d'un éventuel élargissement du champ d'application du référendum par la loi sur les référendums nationaux et locaux n'est pas pertinente. La Constitution l'emporte sur les lois ordinaires (voir l'article 8, paragraphe 2 de la Constitution). D'ailleurs, le texte constitutionnel est plus récent que ladite loi.

25. En résumé, la Commission est d'avis que le présent référendum n'a pas et ne peut avoir l'effet de modifier directement la Constitution ukrainienne et que l'admissibilité de l'hypothèse d'un référendum consultatif est plus que discutable.

V. Régularité du référendum

26. La nécessité de règles sur l'organisation et les modalités du référendum au-delà des dispositions constitutionnelles est évidente et confirmée par l'article 92, paragraphe 20 de la Constitution. Ces règles sont contenues dans la loi sur les référendums nationaux et locaux de 1991/1992. Certains articles de ladite loi sont cependant manifestement en contradiction avec la Constitution ukrainienne et ne sont donc plus applicables (voir première disposition transitoire de la Constitution). Jusqu'à présent, la Cour constitutionnelle ne s'est pas prononcée sur la question de savoir si les dispositions de ladite loi qui demeurent en vigueur. Il se peut qu'il devienne difficile, voire impossible, d'invoquer cette loi pour organiser un référendum, tant donné qu'un grand nombre de ses dispositions reposent sur un ordre constitutionnel complètement différent. Le principe de la légalité en tant qu'élément majeur de la primauté du droit, reconnu notamment aux articles 1 et 8, paragraphe 1 de la Constitution ukrainienne, exige que toute question importante ayant trait au référendum soit clairement définie par la loi.

27. Il n'appartient pas à la Commission de Venise, mais uniquement à la Cour constitutionnelle ukrainienne, d'indiquer dans quelle mesure cette loi demeure applicable et de déterminer si la tenue d'un référendum est possible dans ces circonstances. La Cour constitutionnelle pourrait notamment s'appuyer sur le fait que la Verkhovna Rada, tenue selon l'article 92, paragraphe 20 d'adopter une loi fixant l'organisation et les modalités du référendum, est d'avis qu'un tel texte n'existe pas à l'heure actuelle. Il convient toutefois de souligner que, dans ce cas, la Verkhovna Rada est dans l'obligation d'adopter une telle loi dans les plus brefs délais.

28. En ce qui concerne le texte du décret présidentiel, il est surprenant que le Président, dans son préambule, suggère avec insistance de répondre positivement aux questions du référendum. Un tel comportement serait inadmissible dans d'autres pays.

VI. Constitutionnalité des propositions soumises au référendum et conformité avec les normes internationales

29. Dans le présent avis, la Commission examine les différentes propositions soumises au référendum à la lumière de la Constitution ukrainienne, mais aussi des normes internationales. Dans la mesure où les modifications à la Constitution actuelle se présentent sous la forme de propositions, la question de leur compatibilité avec d'autres dispositions constitutionnelles non modifiées peut être soulevée. Toutefois, la question de leur constitutionnalité ne se pose plus dès lors que ces propositions sont adoptées. On peut néanmoins toujours examiner leur conformité avec les normes internationales et déterminer, notamment, si leur adoption ne modifierait pas trop gravement l'équilibre des pouvoirs.

Question n° 1

30. La première question en comporte en réalité deux. Les citoyens sont invités à :

dire s'ils sont prêts à exprimer leur confiance à l'égard de la Verkhovna Rada ;

se prononcer sur la proposition de révision constitutionnelle visant à introduire la possibilité, pour le Président de l'Ukraine, de dissoudre la Verkhovna Rada si un tel vote de confiance se produit.

31. La combinaison de ces deux questions en une seule contredit un principe du droit référendaire connu notamment en Suisse ou en Italie, savoir le principe d'unicité de la matière. Il se peut qu'un citoyen ukrainien souhaite, en général, avoir le droit d'exprimer sa

différence l'égard du Parlement, sans pour autant vouloir le faire l'égard de la législature actuelle. La présente formulation l'empêche donc de répondre différemment aux deux questions.

32. La première partie de la question est clairement contraire à la Constitution. Cette dernière ne contient aucune disposition permettant au peuple d'exprimer, par un vote, sa défiance l'égard de la Verkhovna Rada. S'il est vrai que certains projets antérieurs de Constitution pour l'Ukraine (voir document [CDL\(95\)28](#)) prévoyaient la possibilité d'organiser un référendum pour exprimer une défiance l'égard de la Verkhovna Rada (mais également du Président), ces dispositions ont été supprimées l'issue, notamment, des vives critiques formulées par la Commission de Venise (voir l'avis de Mme A. Milenkova, [CDL\(95\)63](#)). Le concept de vote de défiance du peuple l'égard du parlement est inconnu dans la démocratie représentative occidentale et ne peut en aucun cas être prsumé en l'absence d'autorisation constitutionnelle expresse.

33. En effet, la Constitution ukrainienne exclut clairement cette possibilité. Elle fixe la durée du mandat de la Verkhovna Rada et prévoit, en son article 90, la possibilité de mettre un terme de façon anticipée ses pouvoirs, au cas où elle ne siègerait pas dans les trente jours qui suivent le début d'une session ordinaire. L'article 5 de la loi sur les référendums nationaux et locaux semble, lui aussi, exclure l'hypothèse d'une dissolution l'issue d'un référendum. Enfin, le fait que les auteurs de ces propositions suggèrent aussi une révision constitutionnelle semble indiquer qu'ils sont conscients de l'absence d'un tel fondement juridique. Il y a donc violation du principe fondamental selon lequel tout acte d'un organe de l'Etat exige une autorisation juridique préalable.

La première partie de la question est par conséquent incompatible avec la Constitution de l'Ukraine et, puisqu'il est impossible de répondre séparément aux deux questions, c'est la question dans son ensemble qui doit être abandonnée.

35. En ce qui concerne la seconde partie, la Commission avait déjà pris position contre ce type de référendum lors de l'adoption de la Constitution ukrainienne. La possibilité de tenir ces référendums serait une source d'instabilité permanente. Autoriser un référendum qui met en cause l'un des organes de l'Etat en l'occurrence la Verkhovna Rada lue par le peuple porterait gravement atteinte à l'équilibre des pouvoirs entre le Parlement et le Président, puisque ce dernier pourrait faire appel au peuple en cas de conflit avec le Parlement, alors que ce dernier serait dépourvu de toute possibilité similaire.

36. Par conséquent, la question n° 1 est à la fois anticonstitutionnelle et contraire aux normes démocratiques internationales.

Question n2

37. Etant donné que cette question vise à modifier la Constitution, la question de sa constitutionnalité en tant que telle ne se pose pas. En revanche, la compatibilité de la révision constitutionnelle proposée avec les normes internationales peut être mise en doute.

38. En premier lieu, la formulation de cette question est caractérisée par de graves imperfections. Il est proposé de donner au Président ukrainien le pouvoir de dissoudre la Verkhovna Rada et de mettre un terme aux pouvoirs de cette dernière. Cette formulation manque de clarté et porte confusion. L'idée est de modifier en même temps l'article 90 et l'article 106 de la Constitution, deux propositions qui ne sont pas distinguées dans la formulation actuelle.

39. De surcroît, les conditions régissant l'adoption de cette mesure sont mal définies. Que signifie précisément le fait de ne pas parvenir à constituer une majorité stable et opérationnelle? Une telle proposition confère au Président un pouvoir discrétionnaire trop étendu, tandis que le délai d'un mois imparti au Parlement pour former cette majorité semble bien court.

40. En conclusion, le manque de clarté de la formulation semble remettre en cause l'admissibilité de la question et l'adoption de cette proposition n'apparaît nullement souhaitable.

Question n3

41. En limitant l'immunité des députés, la révision constitutionnelle propose de restreindre une importante garantie de l'indépendance du Parlement. L'immunité parlementaire est l'un des acquis du XIX^e siècle et l'indépendance qu'elle vise à préserver revêt une importance majeure, en particulier dans une nouvelle démocratie.

Question n4

42. La question de savoir s'il est souhaitable de réduire le nombre des députés de 450 à 300 revêt un caractère politique et il va de soi qu'un tel changement ne pourra s'appliquer qu'à une législature future.

Question n5

43. Cette question ne peut avoir un caractère directement contraignant, tant donné qu'elle exigerait des modifications de la Constitution qui ne sont pas clairement précisées. Quant à l'hypothèse du caractère consultatif, il semble qu'elle pose elle-même des graves difficultés, car les éléments de la question ne permettent pas aux lecteurs de juger en connaissance de cause de l'opportunité de la réforme proposée. Aucune mention n'est faite des compétences de la deuxième chambre. Quant à sa composition, l'auteur de la proposition se contente de déclarer que cette chambre représentera les intérêts des régions ukrainiennes.

44. Il appartient naturellement à l'Ukraine de décider si elle souhaite se doter d'un système monocaméral ou bicaméral. Toutefois, dans un Etat unitaire, la nécessité d'une deuxième chambre n'est pas évidente. Néanmoins, l'existence d'une deuxième chambre peut contribuer à améliorer la qualité de la législation, même s'il faut également tenir compte du fait qu'elle ralentit la procédure législative. Il est par conséquent probable que les problèmes actuels, invoqués pour justifier la réforme, ne seront qu'aggravés dans le cadre d'un tel système.

45. Il conviendrait bien évidemment de garantir que les membres de cette deuxième chambre soient élus librement et ne soient nullement soumis à l'autorité des chefs des administrations publiques locales, nommés par le Président de l'Ukraine (article 106, paragraphe 10 et 118, paragraphe 4 de la Constitution).

Question n6

46. La formulation de cette question est, elle aussi, caractérisée par de graves imperfections. Interprétée littéralement, elle semble porter atteinte à l'ensemble de l'ordre constitutionnel, en donnant au peuple ukrainien la possibilité de remplacer la Constitution actuelle par une Constitution entièrement nouvelle. En vertu de cette dernière, le respect de garanties majeures en matière de révision constitutionnelle ne serait plus exigé, contrairement au droit constitutionnel actuel. Il est notamment fait référence à l'article 157 qui interdit l'abolition ou la restriction des droits de l'homme et des libertés, ainsi qu'à la nécessité d'une majorité des deux tiers au sein de la Verkhovna Rada. Si cette question doit être interprétée comme concernant uniquement la révision de la Constitution, on ne voit pas du tout quels seront, parmi les articles 154 et suivants, les dispositions qui seront conservées ou modifiées.

47. La possibilité de réviser la Constitution par voie de référendum ne semble nullement souhaitable. Dans son avis sur le projet de Constitution de l'Ukraine ([CDL\(96\)6](#)), la Commission avait déjà déclaré :

Il est recommandé en particulier d'éviter la possibilité de modifier la Constitution de cette manière, car cette procédure apparemment démocratique peut facilement être utilisée abusivement des fins populistes.

48. Les événements dans les autres Etats de la CEI tels que le Blarous ou le Kazakhstan confirment la probabilité d'un usage abusif de cette procédure en vue de renforcer de manière excessive les pouvoirs présidentiels.

49. L'admissibilité de cette question semble donc fortement douteuse en raison de son manque de clarté. Quant à la proposition soumise au référendum, elle n'est nullement souhaitable.

Evaluation générale des questions dans leur ensemble

50. L'analyse de chaque question montre qu'il existe un grand nombre d'ambiguïtés et d'incohérences. Les spécialistes de droit constitutionnel eux-mêmes ont de grandes difficultés à saisir le contenu de certaines questions et l'on se demande par conséquent si les lecteurs ukrainiens seront capables de juger en connaissance de cause. Ces imperfections sont certainement dues au fait que les questions ont été formulées à l'initiative de citoyens, en l'absence de tout contrôle ultérieur des organes de l'Etat. En conséquence, la révision de la Constitution par cette procédure n'est pas souhaitable.

51. La première question est de toute évidence anticonstitutionnelle. Quant aux autres, elles posent de graves problèmes. Ces diverses imperfections portent atteinte à la validité de l'ensemble du référendum.

52. En outre, les conséquences politiques de ces propositions seront toujours les mêmes : un affaiblissement de la Verkhovna Rada et, directement ou indirectement, un renforcement des pouvoirs du Président. La mise en œuvre de l'ensemble de ces propositions porterait atteinte à l'équilibre des pouvoirs entre le Président et le Parlement.

Conclusions

53. En ce qui concerne le référendum tel qu'il a été initialement proposé dans le décret du 15 janvier 2000, les conclusions de la Commission peuvent être résumées comme suit :

la Constitution ne peut être directement révisée par le biais du présent référendum ;

-

l'admissibilité d'un référendum consultatif d'initiative populaire semble très discutable ;

il appartient à la Cour constitutionnelle de l'Ukraine de décider s'il existe à l'heure actuelle un fondement juridique pour la tenue de référendums en Ukraine ;

l'une des questions soumises au référendum est de toute évidence contraire à la Constitution, les autres manquent de clarté et/ou posent de très graves problèmes ;

l'adoption de l'ensemble de ces propositions porterait atteinte à l'équilibre des pouvoirs entre le Président et le Parlement.

Ces éléments mettent gravement en cause la constitutionnalité et la recevabilité du référendum dans son ensemble.

54. Suite à la décision de la Cour constitutionnelle, la situation de fait prise en compte par la Commission a changé. A la suite de cette décision très importante, la Cour a déclaré les questions 1 et 6 anticonstitutionnelles. Elle a décidé en outre, que si d'autres questions étaient approuvées lors du référendum, cela ne pourrait être considéré comme un amendement direct à la Constitution, mais que les organes de l'Etat devaient obligatoirement examiner ces propositions et prendre des décisions y afférentes en conformité avec le Chapitre XIII de la Constitution sur l'introduction d'amendements à la Constitution d'Ukraine.

55. La Commission constate que cette décision ouvre la porte à une solution possible sur la base d'un consensus entre les différents pouvoirs de l'Etat. Si les questions sont approuvées par le peuple, leur examen par la Verkhovna Rada et les autres institutions des

pouvoirs de l'Etat permettront de faire en sorte que les amendements finalement adoptés ne soient pas incompatibles avec les standards européens et qu'ils traduisent une solution acceptable par tous les organes de l'Etat. La Commission est la disposition des autorités ukrainiennes pour leur accorder son assistance en la matière.

xiii. Avis sur la mise en œuvre du référendum constitutionnel en Ukraine, établi sur la base des commentaires de MM. Bartole, Batliner, Malinverni, Steinberger et Svoboda (CDL-INF (2000) 14), adopté par la Commission lors de sa 44^e réunion plénière (Venise, 13-14 octobre 2000)

I. Introduction

Dans une lettre datée du 13 juin 2000, le président de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire demandait la Commission de Venise de rédiger un avis sur les deux projets de réforme constitutionnelle en Ukraine présentés par le Président Kouchma et par des députés du Parlement, la suite du référendum d'avril dernier, en particulier en ce qui concerne la liberté de décision du Parlement, la compatibilité de ces projets avec les articles 157 et 158 de la Constitution, leur conformité aux normes internationales et leurs conséquences pour la démocratie et la primauté du droit en Ukraine.

Il est rappelé que le Président de l'Ukraine a signé le 15 janvier 2000 un décret annonçant la tenue d'un référendum d'initiative populaire en Ukraine le 16 avril 2000. Ce référendum portait sur l'amendement de la Constitution ukrainienne et avait essentiellement pour but d'affaiblir la position de la Verkhovna Rada (parlement ukrainien). Ce référendum a été vivement contesté, en particulier par des membres du parlement; il a été examiné par la Commission de Venise (voir plus loin) et la Cour constitutionnelle a prononcé l'inconstitutionnalité de deux des six questions soumises au référendum.

La Commission de Venise a adopté le 31 mars 2000, la demande de l'Assemblée parlementaire et du Secrétaire général du Conseil de l'Europe, un avis sur le référendum (document CDL-INF(2000)11). Ses conclusions ont été les suivantes:

53. En ce qui concerne le référendum tel qu'il a été initialement proposé dans le décret du 15 janvier 2000, les conclusions de la Commission peuvent être résumées comme suit:

la Constitution ne peut être directement révisée par le biais de ce référendum;

-

l'admissibilité d'un référendum consultatif d'initiative populaire semble être discutable;

il appartient à la cour constitutionnelle de l'Ukraine de décider s'il existe l'heure actuelle un fondement juridique pour la tenue de référendums en Ukraine;

l'une des questions soumises au référendum est de toute évidence contraire à la Constitution, les autres manquent de clarté et/ou posent de très graves problèmes;

l'adoption de l'ensemble de ces propositions porterait atteinte à l'équilibre des pouvoirs entre le Président et le Parlement.

Ces éléments mettent gravement en cause la constitutionnalité et la recevabilité du référendum dans son ensemble.

54. Suite à la décision de la Cour constitutionnelle, la situation de fait prise en compte par la Commission a changé. À la suite de cette décision très importante, la Cour a déclaré les questions 1 et 6 anticonstitutionnelles. Elle a décidé en outre, que si d'autres questions étaient approuvées lors du référendum, cela ne pouvait être considéré comme un amendement direct à la Constitution, mais que les organes de l'Etat devaient obligatoirement examiner ces propositions et prendre des décisions y afférentes en conformité avec le Chapitre XIII de la Constitution sur l'introduction d'amendements à la Constitution de l'Ukraine.

55. La Commission constate que cette décision ouvre la porte à une solution possible sur la base d'un consensus entre les différents pouvoirs de l'Etat. Si les questions sont approuvées par le peuple, leur examen par la Verkhovna Rada et les autres institutions des pouvoirs de l'Etat permettront de faire en sorte que les amendements finalement adoptés ne soient pas incompatibles avec les standards européens et qu'ils traduisent une solution acceptable par tous les organes de l'Etat. La Commission est la disposition des autorités ukrainiennes pour leur accorder son assistance en la matière.

Le référendum a eu lieu le 16 avril 2000 (conformément à la législation ukrainienne, le vote a commencé dix jours plus tôt). D'après les résultats officiels, 81,1 % des électeurs ont pris part au référendum et une majorité se situant entre 80 et 90 % a approuvé les quatre propositions retenues pour le référendum.

Afin d'appliquer les résultats du référendum, deux projets de loi ont été soumis au Parlement, l'un par le Président de l'Ukraine (CDL (2000) 41), l'autre par 152 députés (CDL (2000) 42). Ces deux projets font l'objet du présent avis. Conformément à la Constitution ukrainienne, les deux projets ont été soumis à la Cour constitutionnelle pour avis quant à leur conformité aux articles 157 et 158 de la Constitution. La Cour n'a fait aucune objection au projet présenté par le Président, mais a déclaré inconstitutionnelle celle des députés relative à l'immunité parlementaire, et a estimé que leur proposition de deuxième chambre était incomplète et ne pouvait être retenue pour examen (voir plus loin).

Du 13 au 15 septembre 2000, une délégation de la Commission composée de trois membres (M. Bartole, de l'Italie, M. Batliner, du Liechtenstein, et M. Malinverni, de Suisse) s'est rendue en Ukraine et s'est longuement entretenue avec des représentants de l'administration présidentielle, du Parlement ukrainien, de la Cour constitutionnelle, du ministre de la Justice, du ministre des Affaires étrangères et de la commission centrale électorale et a aussi rencontré de manière informelle des opposants politiques.

II. La procédure de mise en œuvre du référendum

Ainsi que l'a fait observer la Commission dans son avis du 31 mars 2000, la loi ukrainienne sur les référendums nationaux et locaux a été adoptée en 1991 (puis modifiée en 1992), bien avant la Constitution ukrainienne (du 28 juin 1996), et n'a jamais été harmonisée avec celle-ci. Tous les interlocuteurs de la délégation de la Commission en Ukraine ont reconnu la nécessité d'adopter une nouvelle loi sur les référendums. Il n'existe l'heure actuelle aucune disposition législative applicable pour appeler un référendum et le mettre en œuvre. La mise en pratique des résultats du référendum ne repose que sur la décision du 27 mars 2000 de la Cour constitutionnelle relative à sa constitutionnalité, selon laquelle:

si elles sont approuvées par un référendum national d'initiative populaire, les questions posées aux paragraphes 2, 3, 4, 5 de l'article 2 du Décret du Président de l'Ukraine appelant un référendum national d'initiative populaire, doivent être obligatoirement examinées et faire l'objet de décisions conformément à la procédure établie par la Constitution de l'Ukraine, en particulier sous le chapitre XIII de la révision de la Constitution de l'Ukraine, et par les lois de l'Ukraine.

Cette décision ne saurait compenser l'absence de dispositions juridiques applicables. Diverses questions de procédures se posent encore. En particulier, il n'est pas clairement établi si la suite du référendum le Parlement ukrainien est automatiquement saisi de ses résultats ou si quelqu'un (qui?) doit faire une proposition à cet effet. En pratique, le problème a été résolu en recourant à la procédure de révision de la Constitution prévue à l'article 154 de la Constitution. Cette disposition donne le droit d'initiative au Président ou au tiers du parlement.

Autre fait important, la législation ukrainienne ne propose aucune solution au conflit qui naîtrait si la majorité des deux tiers du parlement requise pour modifier la Constitution n'était pas atteinte. La Constitution ne peut être révisée sans un vote favorable du parlement et les députés sont libres d'approuver les propositions, de les modifier ou de les rejeter. En première lecture, le projet présidentiel a obtenu 251 voix. Il en fallait 300 en dernière lecture pour modifier la Constitution. Il est donc possible que les résultats du référendum tels qu'ils ont été exprimés ne soient pas mis en œuvre. Après un référendum national, ce serait décevant.

Cela confirme l'appréciation critique du référendum et de son fondement juridique, formulée par la Commission dans son avis du 31 mars 2000. Néanmoins, c'est certainement un moindre mal par rapport à ce que signifieraient l'abandon du principe de la liberté de décision du mandat de député et le mépris des dispositions claires concernant la révision de la Constitution, qui exige l'approbation des deux tiers du parlement. La Commission se félicite donc que tous les interlocuteurs officiels rencontrés lors de la visite de la délégation aient reconnu que la Verkhovna Rada ne peut être contrainte d'approuver les amendements à la Constitution. Tant les représentants de l'administration présidentielle que ceux du ministre des Affaires étrangères ont signalé que, lors d'une réunion avec les ambassadeurs ukrainiens auprès des pays européens les 26 et 27 août 2000, le Président Kouchma avait déclaré qu'il respecterait les dispositions constitutionnelles relatives à l'amendement de la Constitution et ne dissoudrait pas le parlement si la majorité requise pour l'adoption des modifications n'était pas atteinte.

En conclusion, la Commission se félicite de cet engagement et souligne la nécessité d'une nouvelle législation sur les référendums en Ukraine.

III. Le projet présent par le Président

Caractéristiques générales

Le projet présent par le Président est un texte concis. Il contient uniquement les propositions d'amendements constitutionnels approuvés lors du référendum en réponse à trois des quatre questions. S'agissant de la quatrième question, l'introduction d'une deuxième chambre, le Président n'a pas fait de proposition dans son projet, mais a constitué une commission d'experts avec des représentants de divers organes tactiques chargés d'élaborer une proposition concrète. Cette commission est aussi chargée de préparer les modifications de la législation ordinaire, requises à la suite du référendum.

Proposition de révision constitutionnelle tendant à réduire le nombre des députés

La première proposition du Président est de modifier, conformément aux résultats du référendum, l'article 76 de la Constitution visant à ramener le nombre des députés au parlement de 450 à 300. Il appartient à la Verkhovna Rada de se prononcer sur cet amendement auquel la Commission ne voit pas d'objection, condition qu'il entre en vigueur uniquement à l'issue de nouvelles élections.

Proposition de limitation de l'immunité parlementaire

Conformément aux résultats du référendum, le Président propose de supprimer le paragraphe 3 de l'article 80 de la Constitution qui dispose que : les députés du peuple d'Ukraine ne peuvent pas faire l'objet de poursuites pénales, être appréhendés ou arrêtés sans l'accord de la Verkhovna Rada d'Ukraine. Cette proposition continue d'inspirer de sérieuses craintes à la Commission.

Il est vrai que certaines démocraties occidentales, en particulier celles régies par le *common law*, ne reconnaissent pas le principe de l'inviolabilité parlementaire des députés en matière d'arrestation et de détention et reconnaissent seulement leur immunité pour leurs déclarations faites au parlement. Cependant, il s'agit de pays qui ont une longue tradition démocratique et où une arrestation arbitraire d'opposants politiques pour des motifs fallacieux paraît impensable. Il en va bien autrement en Ukraine où la démocratie est très récente et où les opposants politiques expriment la crainte d'être arrêtés sous de faux prétextes s'ils ne sont pas protégés par cette proposition. En outre, selon la disposition transitoire n° 13 de la Constitution, la procédure antérieure à la Constitution concernant l'arrestation des personnes demeure en vigueur jusqu'au 28 juin 2001 et suivant la disposition transitoire n° 9, la Procureure est encore régie par les anciennes lois. Les députés, une fois privés de leur immunité, pourraient donc être arrêtés et détenus sans intervention judiciaire. C'est certainement une situation qui risque de nuire à la liberté d'opinion et de décision des députés.

Les interlocuteurs officiels de la délégation en Ukraine ont reconnu la nécessité de dispositions juridiques assurant un certain degré de protection aux députés, après la suppression du paragraphe 3 de l'article 80 de la Constitution. L'intention semble être d'assurer une protection relative par le biais de la loi ordinaire.

La Commission estime que c'est dans la Constitution que doit se situer la disposition fondamentale relative à l'immunité parlementaire et fait observer que des dispositions parallèles sur l'immunité des juges, par exemple, figurent dans la Constitution (article 126, paragraphe 3). Le fait de supprimer maintenant le paragraphe 3 de l'article 80 de la Constitution, sans attendre l'adoption d'une loi, expose les députés à une absence totale de protection dans l'intervalle, puisque les nouvelles dispositions constitutionnelles concernant l'arrestation et la détention ne sont pas encore entrées en vigueur. Cela paraît inacceptable. Pour prendre en compte les résultats du référendum, on pourrait envisager de réduire l'immunité des députés au niveau dont jouissent actuellement les juges en vertu du paragraphe 3 de l'article 126 de la Constitution : le juge ne peut pas, sans l'accord de la Rada Suprême d'Ukraine, être arrêté ou arrêté avant qu'un jugement de condamnation ait été prononcé par un tribunal. Une disposition analogue pour les députés du parlement devrait être incluse dans la Constitution et non dans une loi ordinaire et devrait entrer en vigueur simultanément avec l'abrogation de la disposition actuelle.

Proposition visant à faciliter la dissolution de la Verkhovna Rada

La troisième proposition du Président consiste à ajouter un nouveau paragraphe 3 à l'article 90 de la Constitution, ainsi libellé :

Le Président de l'Ukraine peut aussi mettre fin à l'autorité de la Verkhovna Rada avant l'expiration de son mandat, si dans le délai d'un mois la Verkhovna Rada de l'Ukraine ne parvient pas à constituer une majorité parlementaire permanente ou si dans le délai de trois mois elle ne parvient pas à approuver le budget de l'État labor et présent par le cabinet ministériel de l'Ukraine conformément à la procédure établie.

et procéder à l'amendement technique correspondant de l'article 106 de la Constitution.

Jusqu'ici, la Verkhovna Rada ne peut être dissoute que si dans un délai de 30 jours d'une même session ordinaire, les réunions plénières n'ont pas commencé. Cela est très restrictif et il est concevable d'envisager d'autres possibilités de dissolution.

En ce qui concerne le premier nouveau motif de dissolution proposé, c'est-à-dire l'incapacité de constituer dans un délai d'un mois une majorité parlementaire permanente, l'intention qui sous-tend cette proposition, qui est de contraindre les députés à être cohérents et à assurer une stabilité gouvernementale, est compréhensible et même positive. L'incapacité de la Verkhovna Rada de constituer une majorité claire a eu indiscutablement des conséquences négatives pour l'Ukraine et a contribué à la lenteur des réformes dans ce pays. Le libellé de cette proposition paraît toutefois gravement biaisé.

En ce qui concerne le délai d'un mois, il n'est nullement précis quand cette période est censée commencer. L'interprétation la plus plausible semblerait être dans le délai d'un mois après la première réunion du nouveau parlement élu. Une dissolution ce moment-là risque cependant de conduire à une reconstitution identique de la Verkhovna Rada et il paraît de toute façon impossible de savoir dans ce cas s'il y a une majorité parlementaire permanente. Une autre interprétation possible, mais un peu extrême, serait d'établir un lien avec l'article précédent et de faire démarrer les 30 jours au début de chaque session ordinaire (la Verkhovna Rada, en vertu de l'article 83 de la Constitution, tient deux sessions ordinaires par an). Il paraît toutefois contradictoire de parler de constituer une majorité permanente deux fois par an et la logique du lien entre les sessions ordinaires et la constitution d'une majorité n'est pas vraiment visible. Cette disposition manque de clarté.

L'autre élément, la constitution d'une majorité permanente, n'est pas beaucoup plus clair. Cette notion n'est définie nulle part. L'autre projet présenté par les 150 députés tentait de la définir comme une sorte de corporation de la majorité au sein du parlement. Cette approche risque d'être contraire au principe de la liberté de mandat des députés. Il paraît également impossible d'exiger également d'une manière aussi impérative une majorité stable ou permanente, tant donné qu'aucun membre du parlement ni d'un parti ne peut être empêché de quitter la majorité ou le parti en cas de désaccord. Pour avoir du sens, la notion de majorité doit être liée à un élément spécifique. D'après la Constitution ukrainienne, il semble qu'il y ait deux moments particulièrement importants pour la constitution d'une majorité : l'approbation par la Verkhovna Rada de la nomination du premier ministre (article 85 n° 12) et de son programme (article 85 n° 11). Au lieu d'introduire un vague concept de majorité permanente, il serait préférable de lier la possibilité d'une dissolution au refus répété du parlement d'autoriser la nomination du premier ministre (proposé par le Président) ou son incapacité d'approuver le programme du gouvernement.

En outre, il ne faut pas négliger un aspect systématique. Selon la Constitution ukrainienne, le Président est libre de choisir un candidat sans être obligé de présenter un candidat acceptable pour la majorité et le cabinet des ministres est d'abord responsable devant le Président et en second lieu seulement devant le parlement qui contrôle son action. Cela n'encourage pas la constitution d'une majorité stable autour du gouvernement. Si l'on souhaite établir une majorité claire au sein de la Verkhovna Rada, il faudrait logiquement aussi donner cette majorité la possibilité de jouer un rôle décisif dans la nomination du premier ministre (comme le prévoit le projet des 152 députés).

Quant au deuxième motif de dissolution, l'incapacité d'adopter le budget dans les trois mois, il paraît clair et son objectif est compréhensible. Il n'y a aucune objection de principe à cette disposition, bien que dans une situation déjà caractérisée par un exécutif fort et une législation relativement faible, elle tende à renforcer encore l'exécutif.

En conclusion de ce point, la Commission estime que le premier motif de dissolution doit être défini de manière plus précise. Autrement, la liberté de décision de la Verkhovna Rada sera entravée car le parlement se trouvera sous la menace d'une dissolution dans des conditions mal définies par la Constitution.

IV. Le projet présent par 152 députés

Comme il est indiqué plus haut, le projet des députés a été bloqué par la Cour constitutionnelle en ce qui concerne les parties qui diffèrent du projet présidentiel et il a donc perdu sa pertinence (sauf en ce qui concerne les articles 90 et 106 alinéa 1 point 8). La Commission se bornera donc à un examen sommaire des propositions qui contiennent, dans la mesure où elles diffèrent des propositions présidentielles et se concentrera sur la question de la deuxième chambre proposée de laquelle le Président n'a pas fait de proposition mais a constitué une commission chargée de rédiger une proposition concrète.

Proposition de limitation de l'immunité parlementaire

Les députés proposent de remplacer l'autorisation nécessaire de la Verkhovna Rada concernant l'arrestation ou la poursuite de députés par celle de la Cour suprême. La Cour constitutionnelle a déclaré cette disposition inconstitutionnelle, en particulier parce que le consentement de la Cour suprême pourrait être interprété par les juridictions inférieures comme prouvant de la culpabilité du député en cause. La

Commission partage les craintes de la Cour constitutionnelle et préfère la solution exposée au paragraphe 17.

Proposition tendant la création d'une deuxième chambre

Dans son avis du 31 mars 2000, la Commission a critiqué la question posée ce sujet dans le référendum, la considérant beaucoup trop vague pour permettre au citoyen ukrainien d'y mettre un jugement clair. La question posée dans le référendum ne contenait aucune information quant aux compétences et la composition de cette deuxième chambre, hormis le fait qu'elle était censée représenter les intérêts des régions. Il est donc impossible de savoir quelles étaient les intentions de la population lorsqu'elle a approuvé la question et toutes sortes d'hypothèses sont envisageables.

Un autre aspect a été souligné par la Commission cette date: la constitution d'une deuxième chambre risquait d'être en contradiction avec les motifs avancés pour la tenue du référendum. Le référendum a été justifié par la nécessité d'accroître et de faciliter le processus législatif, or l'existence d'une deuxième chambre le ralentit nécessairement. Cet aspect devra être pris en compte lors de l'élaboration de la proposition visant l'institution d'une deuxième chambre.

Quant au contenu de la proposition des 152 députés, la Cour constitutionnelle de l'Ukraine a relevé quelques imperfections techniques sous l'angle de la législation ukrainienne. Du point de vue des normes internationales, la proposition ne soulève pas de problème grave. L'une des principales craintes qu'inspire la création d'une deuxième chambre, c'est qu'elle risque d'affaiblir encore davantage le Parlement -- alors scindé en deux parties-- dans un système déjà caractérisé par un pouvoir exécutif fort, de nature surtout présidentielle. Les auteurs de la proposition ont essayé de compenser ce risque. Ils accordent au nouveau Sénat non seulement des pouvoirs auparavant réservés à la Verkhovna Rada, mais le chargent aussi d'approuver un certain nombre de nominations présidentielles et remplacent le veto présidentiel sur la législation par l'approbation nécessaire du Sénat.

Dispositions transitoires

À la fin de leur projet, les députés proposent des amendements aux dispositions transitoires 9 et 13 de la Constitution pour que les dispositions constitutionnelles sur la réforme de la Procureure et sur l'arrestation et la détention entrent en vigueur le 1er janvier 2001. On ne saurait considérer que cela a un rapport avec la mise en œuvre des résultats du référendum, mais il est urgent de mettre enfin en œuvre, plus de quatre ans après l'adoption de la Constitution, ces dispositions primordiales pour la protection des droits de l'homme. La Commission en appelle donc à l'Ukraine pour qu'elle prenne rapidement les mesures nécessaires.

V. Conclusion

En conclusion, la Commission

note avec satisfaction l'engagement pris par le président de l'Ukraine de s'en tenir aux procédures constitutionnelles établies pour l'amendement de la Constitution et de ne pas dissoudre la Verkhovna Rada si celle-ci refuse d'approuver les amendements constitutionnels

souligne la nécessité de nouvelles dispositions sur les référendums en Ukraine ;

note qu'à la suite de la décision de la Cour constitutionnelle, le projet présenté par les 152 députés reste pertinent seulement en ce qui concerne les articles 90 et 106 alinéa 1 point 8;

note que la proposition des députés d'instituer un Sénat comme deuxième chambre n'est qu'une interprétation possible des résultats du référendum ;

note que le président soumettra ses propositions de création d'une deuxième chambre ultérieurement, lorsque la commission qu'il a constituée aura terminé ses travaux.

considère que le projet présenté par le président de l'Ukraine ne devrait pas être adopté dans sa rédaction actuelle sur les deux points suivants:

les députés du Parlement doivent être protégés contre toute arrestation ou détention arbitraire par une disposition de la Constitution exigeant l'autorisation préalable de la Verkhovna Rada (voir paragraphe 17 ci-dessus);

le motif de dissolution proposé si dans un délai d'un mois la Verkhovna Rada ne parvient pas à constituer une majorité parlementaire permanente doit être reformulé, car il manque de clarté (voir paragraphes 21 et 22 ci-dessus);

souligne que, si le projet présenté par le Président de l'Ukraine était adopté par la Verkhovna Rada sans tenir compte des amendements proposés par la Commission, cela pourrait soulever des problèmes graves au regard de la démocratie, de l'état de droit et de l'équilibre des pouvoirs.

xiv. Rapport sur un cadre juridique général de référence pour faciliter la résolution des conflits ethno-politiques en Europe (CDL-INF (2000) 16) adopté par la Commission lors de sa 44^e réunion plénière (Venise, 13-14 octobre 2000)

Lors de la 713^e réunion du Comité des Ministres (7 juin 2000), le Président a indiqué l'intention d'inviter la Commission, lors de sa réunion du 16 juin 2000, d'étudier les possibilités de donner suite à l'une des propositions prioritaires du programme d'action de la Présidence italienne, savoir l'élaboration d'un cadre juridique général de référence pour faciliter la solution de conflits ethno-politiques en Europe.

Au cours de sa 43^e réunion, le 16 juin 2000 à Venise, la Commission de Venise a adopté un document relatif à l'élaboration d'un cadre juridique général de référence pour faciliter la solution des conflits ethno-politiques en Europe (CDL (2000) 50), qui a été présenté au Comité des Ministres lors de sa 718^e réunion (19 juillet 2000). Les Dignitaires ont pris note que la Commission de Venise est prête à entreprendre une étude indicative d'après les lignes présentes dans le document CM (2000) 99.

Introduction

Un certain nombre de conflits ethno-politiques demeurent non résolus en Europe. Un cadre juridique de référence, tel que défini dans le présent document, vise à montrer les questions qui peuvent se poser dans la recherche d'une solution de tels conflits. Comme son titre l'indique, ce document a pour but de définir un cadre juridique général de référence, et non de proposer des solutions dans des cas particuliers. Par conséquent, il traitera des questions générales qui se posent non seulement dans le cadre de conflits ethno-politiques spécifiques, tels que ceux mentionnés dans le document CM (2000) 99, mais beaucoup plus largement dans les relations entre divers niveaux de puissance publique. Chaque situation particulière pourra faire l'objet, dans le cadre d'autres travaux, d'un examen spécifique.

Il n'est en effet pas possible de distinguer, dans le cadre d'une approche générale, les situations conflictuelles d'une part, et les situations non conflictuelles d'autre part, car la notion de conflit peut être comprise de différentes manières, impliquant un degré plus ou moins grand de violence. En outre, il est également difficile de distinguer les conflits ethno-politiques des conflits d'une autre nature.

Une première partie sera consacrée au cadre général de l'étude. En premier lieu, il sera fait référence aux principes du caractère permanent de l'État et de l'intégrité territoriale. Ensuite, les grands types de partage de compétences entre différents niveaux de pouvoirs seront présentés, et les principes relatifs au règlement des différends en droit international seront brièvement rappelés.

Une deuxième partie abordera les questions communes à tous les systèmes comportant une pluralité de niveaux de pouvoir : répartition des compétences, processus de décision et règlement des différends entre l'État central et les entités, et envisagera aussi la possibilité de garanties internationales.

Dans cette étude, il sera essentiellement question des solutions données par le droit (constitutionnel) interne. Référence sera

brivement faite aux principes du droit international applicables la résolution des conflits.

1^{er} partie : cadre général

A. Le caractère permanent de l'Etat/le principe de l'intégrité territoriale

Le principe de l'intégrité territoriale est très généralement reconnu, implicitement ou explicitement, en droit constitutionnel. A l'inverse, la scission ou la modification des frontières est tout aussi généralement exclue par le droit constitutionnel, ce qui ne saurait surprendre, puisque celui-ci est le fondement de l'Etat qui pourrait par hypothèse être amputé.

Cela n'interdit pas, dans la plupart des Etats, que des modifications territoriales soient introduites par le biais d'une révision constitutionnelle, mais, en pratique, un tel cas de figure est rarissime. En outre, s'il est vrai qu'un certain nombre de constitutions garantissent le droit d'autodétermination, cela exclut la scission. Il est souvent fait allusion à l'autodétermination externe de l'Etat; lorsqu'une autodétermination est envisagée à l'intérieur de l'Etat, elle est conçue dans le respect de l'intégrité territoriale. Ainsi, si l'autodétermination des peuples dans la *Fédération de Russie* est l'un des fondements de la structure fédérale, il en va de même de l'intégrité de la Fédération comme Etat[32]. De même, la Constitution *sud-africaine* dispose : le droit du peuple sud-africain dans son ensemble à l'autodétermination n'exclut pas, dans le cadre de ce droit, la reconnaissance de la notion de droit d'autodétermination d'une communauté partageant un patrimoine culturel et linguistique commun, dans un cadre territorial dans la République ou de toute autre manière, déterminée par la législation[33] ne comprend aucune notion d'indépendance politique ou de séparation[34].

Dans le cas de *l'Irlande du Nord*, toutefois, la possibilité d'un futur transfert de souveraineté a été envisagée et acceptée. Dans l'Accord de Belfast de 1998, les gouvernements britannique et irlandais ont reconnu l'existence de deux identités nationales différentes en Irlande du Nord, la britannique et l'irlandaise. Les deux gouvernements se sont accordés sur le fait que, tant qu'une majorité en Irlande du Nord souhaite appartenir au Royaume-Uni, il en sera ainsi, mais que si, dans l'avenir, une majorité souhaite appartenir à l'Irlande unie, les deux gouvernements donneraient effet à ce souhait. En outre, des institutions visant à faciliter et promouvoir la coopération entre le Royaume-Uni et l'Irlande ont été créées. Il s'agit du Conseil ministériel nord-sud (North-South Ministerial Council), qui comprend des membres du gouvernement irlandais et de l'exécutif nord-irlandais, et du Conseil britannique-irlandais (British-Irish Council), qui représente les gouvernements britannique et irlandais aussi bien que les institutions régionales de l'Irlande du Nord, de l'Ecosse et du Pays de Galles.

Comme déjà indiqué, il est concevable qu'une modification territoriale ait lieu par révision constitutionnelle. C'est ce que la Cour suprême du *Canada* a admis lorsque, tout en refusant un droit d'autodétermination ou la sécession au Québec, elle a affirmé que l'ordre constitutionnel canadien existant ne pourrait demeurer indifférent devant l'expression claire, en réponse à une question claire, par une majorité claire de Québécois, de leur volonté de ne plus faire partie du Canada[35][36]. Cependant, aussi bien une telle modification qu'une sécession unilatérale sortent du cadre de la présente étude, consacré aux relations entre différents pouvoirs au sein du même ordre juridique - interne -, qui doivent être distinguées des relations entre Etats souverains dans le cadre de l'ordre juridique international.

Pour la même raison, il ne sera pas question ici du droit d'autodétermination reconnu par le droit international public, ni de ses relations avec d'éventuelles dispositions constitutionnelles qui lui seraient contraires[37].

L'idée selon laquelle une situation conflictuelle serait mieux résolue par la séparation en plusieurs entités politiques ne correspond pas à la réalité de la fin de siècle. Aujourd'hui, les compétences sont toujours davantage partagées entre différents niveaux de pouvoirs, nationales, infra-nationales et supra-nationales, si bien qu'il peut être question de souveraineté partagée. Dans ces conditions, la dichotomie entre pleine souveraineté et absence totale de compétences, si elle a jamais pu apparaître, n'est en tout cas plus d'actualité. La solution des conflits se trouve bien davantage dans une coopération entre différents niveaux de pouvoirs, qui peut être organisée d'autant de manières qu'il existe de situations, mais dont la suite de ce rapport vise à identifier le cadre.

B. Typologie des solutions existantes

Le droit constitutionnel, en particulier dans le domaine instrumental et des relations entre l'Etat central et les entités subordonnées, présente des caractéristiques spécifiques dans chaque Etat. Néanmoins, il est possible de définir les grandes catégories d'organisation des pouvoirs publics suivantes, de la plus décentralisée à la plus centralisée.

a. La confédération : traditionnellement, ce terme se rapporte au système qui a prévalu aux *Etats-Unis*, en *Allemagne* et en *Suisse* avant la création d'Etats fédéraux. Il s'agit donc apparemment d'une figure historique, qui a conduit par la suite à la création d'un pouvoir central plus fort. Cependant, la construction européenne lui a donné une nouvelle actualité : *l'Union européenne* doit être considérée comme une forme moderne de confédération, fortement intégrée, qui comprend certains éléments de caractère véritablement fédéral[38]. Il faut toutefois noter que la création d'une confédération par dissociation, soit sur la base d'un ancien Etat fédéral voire unitaire, n'a pas eu lieu ce jour. Dès lors, il est difficile de pronostiquer une telle solution, faute d'expérience, et même si cela n'est pas exclu en théorie[39].

En effet, la confédération présente la particularité, par rapport aux autres formes d'organisation mentionnées ci-dessous, de reconnaître la personnalité juridique internationale des entités composantes. La personnalité juridique internationale de la confédération est par contre controversée. En d'autres termes, contrairement à toutes les autres structures sur lesquelles il sera revenu, la confédération se distingue en ce sens qu'elle n'est pas un Etat, mais que ses composantes sont des Etats jouissant de l'immediate internationale[40]. Tel est peut-être le motif qui a exclu jusqu'à présent la création d'une confédération par dissociation[41], car cette solution tend à être aussi bien par les partisans du maintien de l'intégrité territoriale de l'Etat que par ceux de l'indépendance. Il ne faut cependant pas oublier que tout véritable compromis ne satisfait entièrement aucune des parties, et que le concept de souveraineté partagée tend à réduire la portée de la distinction entre confédération et Etat fédéral. L'encore, l'Union européenne, et en particulier, les Communautés, sont un bon exemple, souvent considéré comme un cas intermédiaire *sui generis* entre la confédération et l'Etat fédéral[42].

b. L'Etat fédéral : l'Etat fédéral traditionnel résultait le plus souvent d'un mouvement intégrateur, soit de la transformation d'une confédération en Etat fédéral (*Etats-Unis*, *Suisse*, *Allemagne*). D'autres Etats fédéraux ont été apparus par l'association d'anciennes colonies (*Canada*, *Australie*). La figure du fédéralisme par association a été la règle; cette forme d'Etat n'a pas été conçue comme permettant de résoudre des situations conflictuelles, sauf peut-être dans le cadre d'un processus d'intégration progressif créant une interdépendance toujours plus étroite, comme celui qui est l'œuvre dans le cadre de l'Union européenne. Le fédéralisme par dissociation est apparu dans le cas de la *Belgique*, pays qui est passé de 1970 à 1993 d'un Etat unitaire classique à un Etat régional, puis à un Etat fédéral. Il a été consacré en *Russie* après la dissolution de l'URSS. En effet, si l'URSS et même la République socialiste fédérative soviétique de Russie avaient formellement un caractère fédéral, le régime dirigeant du parti communiste, conçu comme le noyau (du) système politique[43], empêchait le développement de tout fédéralisme véritable.

c. L'Etat régional n'est pas une figure fondamentalement différente de l'Etat fédéral, c'est pourquoi il est renoncé ici à la définition des deux notions, mais il est plutôt fait appel à la terminologie propre au droit constitutionnel national. L'Etat régional s'est développé avant tout en *Italie* et en *Espagne*[44]. Dans ces deux Etats, il présente un caractère asymétrique, il a un développement historique, qui a d'abord consacré des régions statut spéciales avant de généraliser le régionalisme. Le processus a été plus lent en *Italie* : certes, la Constitution de 1947 a prévu dès l'abord la division de l'ensemble du territoire en régions[45]; cependant, la régionalisation véritable nécessitait l'adoption d'un certain nombre de lois, ce qui a pris près d'un quart de siècle. Par contre, la disposition constitutionnelle qui prévoit que la Sicile, la Sardaigne, au Trentin-Haut Adige, au Frioul-Vénétie Julienne et la Vallée d'Aoste sont attribuées des formes et des conditions particulières d'autonomie, conformément aux statuts spéciaux adoptés par des lois constitutionnelles[46] a été mise en œuvre auparavant : les régions statut spéciales jouissent d'une plus grande autonomie que les autres. La Constitution espagnole consacre également un régionalisme asymétrique. Lors de l'adoption de la Constitution de 1978, le régionalisme ne s'imposait d'ailleurs pas de manière générale, car la Constitution prévoit que la création des entités autonomes dépend exclusivement de l'initiative des territoires concernés[47]. A l'origine, l'autonomie était conçue avant tout pour les communautés historiques présentant des caractéristiques linguistiques particulières. Cependant, aucune région n'a fait exception, si bien que l'Espagne est aujourd'hui divisée en un ensemble de communautés autonomes. Le système est cependant fortement asymétrique. En effet, s'il existe un noyau de compétences qui, par nature, sont réservées à l'Etat central, l'ensemble des autres matières peuvent être attribuées à la compétence des communautés autonomes, en conformité avec leurs statuts[48]. L'asymétrie découle dès lors de la diversité des statuts des différentes communautés autonomes - actes normatifs complexes et assujettis des procédures spéciales d'élaboration, qui finalement sont adoptés sous forme de loi organique nationale.

Comme déjà indiqué, les Etats fédéraux et les Etats régionaux ne sont pas fondamentalement différents par leur nature. En effet, ils ont en commun le partage du pouvoir législatif, qui s'exerce aussi bien au niveau de l'Etat central que des entités (Etats fédéraux, régions, communautés autonomes); par conséquent, il existe des organes législatifs et, également d'ailleurs, exécutifs, aux deux niveaux. Dès lors, se pose la question de la répartition des compétences, sur laquelle il sera revenu plus loin.

Le système de dévolution appliqué au *Royaume-Uni* résulte d'une décentralisation très poussée, conduisant à la création d'une nouvelle forme d'Etat régional. Ce système est asymétrique et prévoit des compétences différentes pour l'Ecosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord[49].

d. Les statuts d'autonomie spécifiques. Les exemples italien et surtout espagnol montrent que la recherche d'une autonomie spécifique pour certains territoires présentant des caractéristiques particulières peut se combiner avec la généralisation du système d'autonomie sous la forme d'un Etat régional. Cependant, les statuts d'autonomie peuvent rester limités à une partie du territoire. Il en va ainsi tout particulièrement lorsque cette partie du territoire présente des caractéristiques ethniques ou géographiques particulières.

En Europe, les exemples suivants de statuts d'autonomie peuvent être mentionnés :

- Au *Danemark*, les îles Féroé disposent d'un organe législatif et d'un organe exécutif propres. Elles se distinguent du reste du territoire du point de vue géographique, mais aussi historique et linguistique. Il est noté que, alors qu'une faible majorité s'y trouve

dessine lors d'un plébiscite en 1946 en faveur de la séparation d'avec le Danemark, le parlement local (Løgting) lu peu après ne s'y montra pas favorable, et qu'une loi d'autonomie fut adoptée en 1948 après négociations. Un statut d'autonomie plus tendu qu'auparavant permit ainsi d'assurer le maintien des îles Féroé dans le cadre danois^[50]. Le Groenland (situ géographiquement en Amérique) bénéficie aussi d'un statut d'autonomie.

- En *Finlande*, le statut des îles Åland est un des meilleurs exemples de résolution pacifique d'un différend dans un cadre international. Mme si la question de savoir si les habitants des îles Åland constituent en tant que tels une minorité n'est pas tranchée, il faut constater que, dans leur grande majorité, ils sont de langue suédoise, et que la population sudophone est minoritaire en Finlande. Les habitants des îles Åland avaient demandé majoritairement le rattachement de ce territoire à la Suède. Un différend s'était levé entre la Finlande et la Suède propos des îles. La question fut ensuite soumise la Société des Nations, qui trancha le conflit territorial en faveur de la Finlande. Avant même le règlement du différend, un statut d'autonomie avait été adopté, qui accordait la province d'Åland sa propre assemblée législative. La solution définitive, convenue par la Finlande et la Suède, et adoptée par la Société des Nations, avait confirmé le statut d'autonomie. Celui-ci fut ensuite développé, notamment en ce qui concerne la langue; par exemple, le suédois est la langue de l'enseignement dans les écoles publiques. Aujourd'hui, l'arrangement relatif à l'autonomie est parfois considéré comme faisant partie du droit international coutumier^[51].

- Au *Portugal*, les territoires insulaires des Açores et de Madère constituent des régions autonomes dotées de statuts politiques et administratifs élaborés par les assemblées législatives régionales et approuvés par l'Assemblée de la République; la même procédure s'applique la modification de ces statuts^[52].

Plus récemment, des statuts spécifiques d'autonomie ont été introduits dans deux États unitaires européens, la *Moldova* et l'*Ukraine*.

- En *Moldova*, un tel statut a été introduit pour la Gagaouzie, et a permis de résoudre une situation conflictuelle, qui s'était manifestée par la proclamation unilatérale d'une République gagaouze en 1990. Les Gagaouzes sont une minorité nationale, population turque de confession chrétienne. Le statut se fonde sur une disposition constitutionnelle qui prévoit que l'autonomie peut être octroyée par les dispositions d'une loi organique pour la rive gauche du Dniestr, ainsi qu'à certains autres endroits au sud de la République de Moldova (où se situe la Gagaouzie)^[53]. Il existe donc une certaine limitation géographique aux statuts d'autonomie (contrairement au cas de l'Espagne), mais ceux-ci pourraient être adoptés pour d'autres territoires mentionnés par la Constitution; une approche au cas par cas, de caractère asymétrique, pourrait être envisagée. Le statut de la Gagaouzie a été adopté après des négociations entre les représentants de la Moldova et des Gagaouzes. Cette loi précise que la Gagaouzie est une formation territoriale autonome statut spéciale, constituant la forme d'autodétermination des Gagaouzes et une partie intégrante de la République de Moldova^[54]. L'autodétermination est ainsi comprise comme conduisant une autonomie dans le cadre du respect du principe d'intégrité territoriale. Il faut toutefois noter que, au cas où la Moldova perdrait son statut d'État indépendant, le peuple de Gagaouzie aurait droit à l'autodétermination externe^[55]^[56].

- En *Ukraine*, c'est la République de Crimée qui dispose d'un statut spécial d'autonomie^[57]. Il est à noter que ce territoire est peuplé en majorité de Russes, qu'il a appartenu à la Russie pendant une partie de l'époque soviétique et que, même au niveau officiel, son appartenance à l'Ukraine avait été mise en cause; des signatures avaient été recueillies en vue de l'indépendance^[58]. La question présentait des analogies avec celle qui a conduit au statut d'autonomie des îles Åland, même si elle n'a pas fait l'objet d'un règlement international. La Crimée dispose désormais, au sein de l'État unitaire ukrainien, d'un pouvoir normatif.

e. Les arrangements politiques en matière de partage des pouvoirs

Dans certains cas où une unité politique comprend des communautés distinctes, des solutions des conflits ethno-politiques ont été recherchées, qui ne soient pas basées sur la division de l'unité politique en différentes entités, mais plutôt sur la conclusion d'arrangements politiques spécifiques permettant la représentation de communautés distinctes au sein de la même entité. Un exemple récent peut être trouvé dans les arrangements institutionnels en matière de partage du pouvoir exécutif en Irlande du Nord, où la population est divisée entre une majorité britannique unioniste et une minorité nationaliste irlandaise substantielle. Une assemblée législative est élue sur la base de la représentation proportionnelle. Les membres de l'Assemblée doivent s'identifier comme nationalistes, unionistes ou autres. Les décisions prises par l'Assemblée nécessitent soit l'accord de la majorité, comprenant la majorité aussi bien des membres unionistes que des membres nationalistes participant au vote, ou d'une majorité de 60 % en tout, qui doit inclure au moins 40 % des membres nationalistes et unionistes. De telles décisions importantes comprennent l'élection des titulaires des principales charges publiques, y compris le Premier ministre et le Vice-Premier ministre, les règlements intérieurs et les affectations budgétaires, ainsi que d'autres questions sur lesquelles une minorité significative des membres de l'Assemblée exprime sa préoccupation. Les autres ministres sont attribués aux partis politiques sur la base du système d'Hondt, en proportion du nombre de sièges de chaque parti à l'Assemblée^[59].

f. La protection des minorités n'implique pas forcément qu'une partie du territoire dispose d'une autonomie spécifique. De nombreux États ont adopté des règles sur la protection des minorités en dehors d'un tel statut, alors que le fédéralisme, le régionalisme ou l'existence d'un statut d'autonomie ne sont pas forcément liés à la présence de minorités. Ils peuvent même exister indépendamment des minorités, protégés le cas échéant par d'autres normes, comme en *Allemagne* en ce qui concerne les minorités danoise, frisonne et sorabe. En particulier, un **statut spécial** peut être conçu sans qu'il existe une administration locale ou autonome spécifique, notamment par le biais d'un système d'autonomie personnelle^[60]. Une solution intermédiaire a été adoptée en *Hongrie* o, sans qu'il existe un régime d'autonomie territoriale, des conseils locaux de minorités ont un droit de regard dans tous les domaines d'importance primordiale pour les minorités. Des organes autonomes nationaux représentant les minorités sont constitués par les porte-parole des minorités et des électeurs élus par les localités où il n'y a pas de représentant ou de porte-parole de la minorité concernée^[61].

Il ne sera pas revenu par la suite sur les différentes méthodes de protection des minorités, aussi bien par des droits individuels que des droits collectifs, en dehors du cadre du fédéralisme, du régionalisme ou d'autres formes d'autonomie territoriale, mentionnées ci-dessus. Cela ne signifie pas que des solutions non territoriales ne doivent pas être recherchées, y compris l'octroi d'un statut spécial à une minorité, notamment dans les situations conflictuelles. En effet, en présence de minorités dispersées ou ne se trouvant en majorité nulle part ou sur un territoire très restreint, une telle solution pourrait être la plus souhaitable. Cependant, l'étude de la protection des minorités en général sort du cadre du présent avis^[62], qui est consacré aux situations de superposition de plusieurs niveaux de pouvoir. Il ne sera pas non plus question de la législation interdisant les discriminations, qui peut aussi désamorcer certaines tensions.

C. Les principes du droit international (aperçu)

En présence d'un conflit ethno-politique, comme en toute autre situation, les États doivent respecter et exécuter de bonne foi les obligations découlant du droit international, en particulier en cas de survenance d'un différend entre États. Plus précisément, ils doivent respecter les trois principes cardinaux du système international instaurés par la Charte des Nations Unies, qui sont : le principe du règlement des différends internationaux par des moyens exclusivement pacifiques (article 2, paragraphe 3) ; le principe du non-recours à la force ou à la menace de la force dans les relations internationales (article 2, paragraphe 4) ; enfin, l'obligation de se conformer aux résolutions du Conseil de sécurité prises dans le cadre de la sécurité collective, en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Les États doivent également, dans leurs relations mutuelles, respecter les principes et les règles de bon voisinage^[63]. Ces principes s'appliquent notamment lorsqu'un différend implique une minorité nationale. Un examen plus approfondi de la question sortirait du cadre de l'étude, relative au règlement des conflits ethno-politiques en droit constitutionnel interne.

II^e partie : la pluralité des niveaux de pouvoir : questions traitées

La deuxième partie sera consacrée aux questions communes qui se posent dans tous les systèmes comportant une pluralité de niveaux de pouvoir. Les trois thèmes principaux à examiner sont la répartition des compétences, le processus de décision et le règlement des différends entre le *centre* (confédération, État fédéral, État central) et les *entités* (États composant la confédération, États fédérés, régions ou communautés autonomes). La répartition des compétences est une question qui se pose dans tout État, mais qui revêt une importance particulière dans les cas qui nous intéressent ici, où sont partagés des pouvoirs législatifs ou du moins normatifs. La participation au processus de décision intéresse par contre surtout les structures confédérales ou fédérales, et moins les statuts d'autonomie particuliers. En dernier lieu, une référence sera faite à la possibilité de garanties internationales.

Toutes les structures étudiées sont soumises aux lois fondamentales de *superposition* et d'*autonomie*. D'une part, le droit du *centre* prime celui des *entités* (loi de superposition). D'autre part, il existe un certain pouvoir d'auto-organisation des entités (loi d'autonomie). La loi d'autonomie prime dans les confédérations – comme dans l'*Union européenne* –, la balance penche toujours davantage en faveur de la loi de superposition lorsqu'on passe l'État fédéral, puis l'État régional ou des statuts d'autonomie particuliers^[64]. Ainsi, les États fédérés adoptent leur propre constitution dans le cadre du droit fédéral. Par contre, les statuts des régions ou communautés autonomes sont généralement des lois de l'État central, même s'ils ont auparavant été adoptés par un organe de l'entité. Ainsi, en *Italie*, les statuts spéciaux sont adoptés sous forme de lois constitutionnelles^[65], tandis que les autres régions ne possèdent pas de norme fondamentale. Les statuts des communautés autonomes espagnoles sont adoptés en dernier lieu sous forme de loi organique^[66]; le statut des îles Åland (*Finlande*) a la forme d'une loi de nature constitutionnelle (loi organique de la Constitution)^[67]. L'autonomie de la Gagaouzie (*Moldova*) résulte d'une loi organique^[68]; la République autonome de Crimée adopte sa Constitution, mais celle-ci est approuvée par le Parlement (*Verkhovna Rada*) de l'*Ukraine*^[69]. Les compétences des régions autonomes des Féroé et du Groenland (*Danemark*) sont garanties par des lois spécifiques sur l'autonomie, approuvées par les assemblées provinciales puis par le Parlement national, tandis que les statuts des Açores et de Madère (*Portugal*) sont élaborés par les assemblées législatives régionales et approuvés par l'Assemblée de la République^[70].

La répartition des compétences^[71]

La répartition détaillée des compétences est spécifique à chaque État, et c'est pourquoi elle ne sera pas l'objet de cette étude; une solution adoptée dans un État ne peut être transposée sans autre ailleurs. Par contre, des règles générales peuvent être dégagées en ce qui concerne la manière d'aborder la question.

Le fondement et le mode de répartition des compétences

La première question qui se pose est le fondement juridique de la répartition des compétences. Il s'agit en général de la *Constitution*.

Toutefois, en *Russie*, la Constitution permet la fédération d'étendre très largement son champ d'activité, dans le domaine des compétences conjointes, où les sujets de la fédération restent compétents en l'absence de législation fédérale^[72]. Dès lors, certains sujets ont ngociés des traits sur la délimitation de la compétence et des attributions avec la fédération. En outre, le traité fédéral de 1992, dans la partie qui n'est pas contraire à la Constitution, est également applicable en matière de répartition des compétences^[73].

En *Italie*, la Constitution numérote les compétences des régions ordinaires, tandis que les compétences spécifiques des régions à statut spécial figurent dans les lois constitutionnelles les concernant^[74]. En *Espagne* par contre, ce sont essentiellement les statuts d'autonomie, adoptés finalement sous forme de loi organique nationale, qui déterminent les compétences des communautés autonomes. Lorsque des statuts spéciaux d'autonomie existent, il est également fréquent que les compétences des régions autonomes soient fixées par la Constitution, comme au *Portugal*^[75] ou en *Ukraine*^[76]. En *Finlande*, il en va plus ou moins de même, puisque la loi sur l'autonomie de la province d'Åland a un caractère constitutionnel. Au *Danemark* par contre, ce sont les lois spécifiques sur l'autonomie des Féroé et du Groenland qui déterminent leurs compétences ; il en va de même de la loi organique relative à Gagauzie en *Moldova*.

Le mode de répartition des compétences - la compétence résiduelle

Dans les *Etats fédéraux*, la Constitution prévoit le plus souvent une *compétence résiduelle* des entités, en ce sens que les compétences qui ne sont pas attribuées à l'Etat fédéral par la Constitution restent aux entités (exemples : *Allemagne*^[77], *Russie*^[78], *Suisse*^[79], *Etats-Unis*^[80]). Dans les anciennes confédérations, la compétence résiduelle revenait également aux Etats membres, comme aujourd'hui dans l'*Union européenne*, en particulier au niveau communautaire^[81].

En *Belgique*, la règle prévoyant la compétence résiduelle des communautés et des régions n'entrera en vigueur qu'après une nouvelle révision de la Constitution, si bien que la compétence résiduelle appartient pour l'instant à l'Etat central^[82].

Un système de double liste de compétences (de l'Etat central et des entités) est envisageable. Ainsi, au *Canada*, la Constitution prévoit la fois une liste des compétences fédérales et une liste des compétences des provinces. Cependant, un tel système ne peut fonctionner que s'il existe une compétence résiduelle, car il est impossible au constituant de prévoir tous les cas de figure, et, compte tenu du caractère rigide des constitutions, de s'adapter toutes les innovations. Le système canadien prévoit ainsi en principe le pouvoir résiduel de l'Etat central, dont la portée doit cependant être relativisée par l'attribution de la compétence sur les choses locales et privées aux provinces^[83].

Le maintien d'une compétence résiduelle de l'Etat central en *Belgique* et au *Canada* n'empêche que les compétences des entités y sont plus tendues que, par exemple, en *Autriche*, Etat connaissant la compétence résiduelle des entités. *Le mode d'attribution des compétences ne préjuge donc pas de leur tendue*. En outre, non seulement le nombre des compétences, mais leur nature et l'interprétation qui leur est donnée, influent sur l'équilibre des pouvoirs entre centre et entités. Ainsi, aux *Etats-Unis*, l'existence d'une constitution rigide a été combinée avec une interprétation très large des clauses d'attribution de compétences à l'Union.

Dans les *Etats régionaux* par contre, la compétence résiduelle appartient à l'Etat central. Le système *espagnol* est particulièrement complexe. Certes, la Constitution peut donner l'impression de contenir deux listes de compétences, celles qui peuvent être attribuées aux communautés autonomes et celles qui sont réservées à l'Etat central^[84]. En réalité cependant, ce sont les statuts d'autonomie, adoptés en dernier lieu sous forme de loi organique, qui déterminent la portée de la compétence de chaque entité. Tout au plus peut-on considérer que certaines compétences sont réservées exclusivement à l'Etat par leur nature. Ce qui n'est pas attribué par le statut à la communauté autonome reste à l'Etat central. En *Italie*, les compétences des régions à statut spécial sont prévues par ces statuts, qui sont adoptés sous forme de lois constitutionnelles^[85]. Les compétences des régions ordinaires sont numérotées limitativement par la Constitution^[86].

Le système de répartition des compétences dans le cadre de la dévolution *britannique* est de nature asymétrique. Pour ce qui est de l'Ecosse, certaines matières sont spécialement dévolues au Parlement écossais, d'autres sont réservées au Parlement de Westminster, tandis que les matières ne faisant pas l'objet d'une règle particulière relèvent du premier ; l'Ecosse a donc la compétence résiduelle. Il en va autrement du Pays de Galles, dont le Parlement ne peut adopter qu'une législation subordonnée dans des domaines qui lui ont été spécifiquement dévolus.

A fortiori, dans les Etats unitaires où toutes les compétences appartiennent en principe à l'Etat central, mais où des statuts spécifiques sont reconnus à certaines entités, ces dernières ne sont compétentes que dans les domaines prévus par ces statuts.

2. Le caractère symétrique ou asymétrique de la répartition des compétences

La répartition des compétences entre plusieurs niveaux de pouvoirs n'implique pas que chaque entité dispose exactement des mêmes compétences. Cela va de soi dans les Etats qui prévoient un statut d'autonomie spécifique pour certaines de leurs entités, puisque les autres entités ne bénéficient pas de l'autonomie. Les Etats régionaux européens sont également fondés sur une certaine asymétrie de la répartition des compétences : l'*Italie* connaît des régions à statut spécial, propre à chacune d'entre elles^[87], et l'*Espagne* connaît autant de statuts particuliers que de régions. Par contre, les Etats fédéraux sont en général fondés sur une symétrie de la répartition des compétences (par exemple : *Autriche*, *Bosnie-Herzégovine*, *Canada*, *Allemagne*, *Suisse*, *Etats-Unis*). Le système *russe* est cependant différent, puisque, d'une part, l'existence de traits spécifiques entre les sujets et la fédération entraîne une certaine asymétrie et que, d'autre part, il existe différents types de sujets de la fédération (républiques, territoires, régions, districts autonomes...), dont certains sont inclus dans d'autres^[88].

3. Les différents types de compétences

Chaque Etat règle différemment le partage des compétences entre l'Etat central et les entités. Il est par contre possible de définir des types généraux de compétences^[89] :

- Les compétences *exclusives* de l'Etat central, auxquelles correspond l'absence de compétences des entités.

- Les compétences *concurrentes* (de l'Etat central et des entités) : l'Etat central peut puiser l'ensemble de la matière ; les entités ne gardent le pouvoir de légiférer que dans la mesure où l'Etat central n'a pas légiféré.

- La compétence de l'Etat central d'adopter des *lois-cadres*, laquelle correspond à la compétence des entités de régler les détails. Les lois-cadres contiennent les principes, tandis que les entités sont compétentes sur les questions de détail et d'exécution.

- Les compétences *parallèles* (de l'Etat central et des entités) : une tâche peut être exercée simultanément par l'Etat central et les entités, chacun dans son domaine. L'exemple le plus fréquent concerne la fiscalité, dans des Etats tels que l'*Argentine*, la *Belgique*, le *Canada* ou la *Suisse*.

- Les compétences *exclusives* des entités, dans les domaines où l'Etat central n'a pas de compétence.

4. Des règles communes en matière de compétences ?

Chaque ordre juridique répartit les compétences entre l'Etat central et les entités comme il l'entend. Dès lors, même si certains parallélismes peuvent apparaître en matière de répartition des compétences, la diversité est la règle en la matière. Cependant, sans que cela soit imposé par le droit international, où l'on trouve un véritable Etat existe et non pas une simple confédération -, un certain nombre de domaines relèvent (presque) toujours de l'Etat central :

a. Dans le domaine du droit interne

- la défense ;
- la politique monétaire ;
- la propriété intellectuelle ;
- la faillite ;
- les poids et mesures ;
- les douanes.

Cela vaut évidemment sans préjudice des compétences de l'Union européenne.

Par ailleurs, le droit privé, le droit pénal et la sécurité sociale relèvent en général, pour la plus grande partie du moins, de l'Etat central. Notons toutefois que, par exemple, des Etats fédéraux tels que les *Etats-Unis* et le *Canada* ne connaissent pas un système de droit privé unifié.

b. Dans le domaine des relations internationales

La politique étrangère relève toujours, entièrement ou partiellement, de la compétence de l'Etat central. La situation la plus favorable pour les entités est le parallélisme des compétences internes et internationales : dans ce cas, les entités, comme l'Etat central, ont des compétences conventionnelles matérielles dans les mêmes domaines que ceux ou elles ont une compétence législative interne, sous réserve des clauses spéciales d'attribution des compétences conventionnelles. Ce système est par exemple pratiqué en *Belgique*^[90]. Le plus souvent cependant, les entités ont moins de compétences sur le plan international que sur le plan interne. En outre, même dans les domaines où les entités ont une compétence conventionnelle matérielle, leurs traits sont souvent conclus par l'intermédiaire du Gouvernement central (*Suisse*^[91]) ou soumis son approbation (*Allemagne, Autriche*^[92])^[93].

B. La participation des entités au processus de décision de l'Etat central

La répartition des compétences n'est pas le seul critère permettant de juger du rôle des entités au sein de l'Etat. En effet, les entités peuvent se voir reconnaître la qualité d'*organes de l'Etat central* et participer ainsi directement son processus constitutionnel ou, plus rarement, législatif. Elles peuvent aussi participer indirectement ce processus, par le biais d'une deuxième chambre qui les représente. En général, la participation des entités au processus de décision de l'Etat central est consacrée avant tout dans les Etats fédéraux, et beaucoup moins dans les Etats régionaux ou dans les Etats unitaires connaissant des entités autonomes.

1. Les entités comme organe de l'Etat central : la participation directe

C'est surtout au niveau constitutionnel que les entités interviennent, dans de nombreux Etats fédéraux. Ainsi, en *Russie*, les amendements constitutionnels ne peuvent entrer en vigueur qu'après leur approbation par les organes du pouvoir législatif d'au moins les deux tiers des sujets de la Fédération^[94]. Aux *Etats-Unis*, ils nécessitent l'accord des organes législatifs des trois quarts des Etats; la révision constitutionnelle peut être proposée par une convention convoquée la demande des législatifs des deux tiers des Etats^[95]. Au *Canada*, ils nécessitent l'accord de sept provinces au moins (sur dix) regroupant au moins 50 % de la population; les règles les plus importantes ne peuvent même être révisées qu'à l'unanimité des provinces^[96]. En *Suisse*, le constituant fédéral est composé du corps électoral fédéral et des cantons. Les révisions constitutionnelles doivent ainsi être approuvées par la majorité du corps électoral fédéral et par la majorité des cantons^[97]; la symétrie absolue n'est toutefois pas assurée, puisque les voix de six cantons comptent pour une demi-voix.

En dehors des Etats fédéraux, la participation directe est beaucoup plus limitée. Ainsi, en *Italie*, cinq conseils régionaux peuvent demander un référendum constitutionnel sur une loi constitutionnelle adoptée par le parlement sans la majorité des deux tiers^[98].

Lorsqu'il existe des statuts d'autonomie spécifique, ceux-ci peuvent nécessiter l'approbation de l'entité autonome. Il se peut aussi qu'une entité autonome dispose de la compétence de se prononcer sur les lois qui la concernent directement : en *Finlande*, la province d'Åland participe à la révision de la loi constitutionnelle sur son autonomie et de la loi relative à l'acquisition de biens immobiliers dans les Åland^[99].

Au niveau législatif, la possibilité de demander un référendum est reconnue cinq régions italiennes^[100] et huit cantons suisses^[101] (en Suisse, le référendum peut aussi concerner certains traits internationaux). Le droit d'initiative législative ou constitutionnelle des entités existe par exemple dans ces deux Etats^[102], en *Russie*^[103] et en *Espagne*^[104]. Sa portée est cependant limitée, car le législateur peut décider librement s'il veut ou non donner suite à une telle initiative.

2. La participation indirecte

Dans un certain nombre d'Etats fédéraux et régionaux, la deuxième chambre peut être considérée comme représentant les entités.

Le lien entre la deuxième chambre et les entités est cependant plus ou moins étroit selon les cas. Il l'est tout spécialement en *Allemagne*, où le Bundesrat se compose de membres des gouvernements des Länder, qui les nomment et les révocent^[105]. Il l'est moins lorsque les membres de la deuxième Chambre sont élus par les Parlements des entités, comme pour le Bundesrat autrichien^[106]. La *Russie* présente un cas de figure intermédiaire, puisque le Conseil de la Fédération est constitué raison de deux représentants de chaque sujet de la Fédération : un représentant de l'organe représentatif et un de l'organe exécutif du pouvoir d'Etat^[107]. Enfin, l'élection populaire directe des membres du Conseil des Etats suisses ou du Sénat des *Etats-Unis*^[108] tendent également à ne pas en faire de véritables délégués des entités. Le Sénat de *Italie*, Etat régional, est également élu sur une base régionale^[109].

L'existence d'une deuxième chambre représentant les entités ne signifie pas forcément que cette représentation est symétrique. La représentation des entités au sein de la deuxième chambre, raison de deux membres par Etat fédéral, est symétrique en *Russie*^[110], aux *Etats-Unis*^[111] et en *Suisse* (sous réserve du cas de six cantons qui n'élisent qu'un conseiller aux Etats au lieu des deux)^[112]. En *Autriche*^[113], le nombre des députés de chaque Land au Bundesrat est en principe proportionnel au nombre de citoyens. La répartition des sièges de sénateurs entre les régions italiennes est également, pour l'essentiel, proportionnelle à la population. En *Allemagne*^[114], il est tenu compte de la population, bien que de manière non proportionnelle, dans l'attribution des sièges. Par ailleurs, lorsque la deuxième chambre ne représente pas les entités, il va de soi que les membres en provenance de chacun d'entre elles ne sont pas en nombre égal et qu'il ne peut être question de symétrie et de gard.

Les compétences des deuxièmes chambres, lorsqu'elles représentent les entités, sont aussi variables: la *Suisse*, par exemple, a un système de bicamérisme parfait, où les deux Chambres ont les mêmes compétences^[115] (sous réserve des sessions de l'Assemblée fédérale chambres réunies, où les 46 conseillers aux Etats pesent moins que les 200 conseillers nationaux); en *Autriche*^[116], en *Allemagne*^[117] et en *Russie*^[118], par contre, la deuxième chambre a moins de compétences que la première. Aux *Etats-Unis*^[119], le Sénat dispose, dans certaines matières, comme la ratification des traités et la confirmation de la nomination de certains fonctionnaires, de pouvoirs que n'a pas la chambre des représentants^[120].

En *Belgique*, il n'existe pas de véritable participation indirecte des entités au processus de décision de l'Etat central. Il est plutôt question de parité linguistique - qui concerne donc les différents groupes linguistiques mais non les communautés ou les régions. Dans de très nombreux cas qui touchent aux institutions ou aux compétences communautaires et régionales, la Constitution exige le vote de lois dites spéciales, qui requièrent une majorité dans chaque groupe linguistique^[121]. On est donc en présence d'une situation un peu différente de ce sont des groupes, plutôt que des entités fédérales ou régionales, qui sont appelés à participer à la prise de décision.

Il serait envisageable que la participation indirecte des entités au processus de décision s'exerce non seulement au niveau du pouvoir législatif, mais aussi celui des pouvoirs exécutif et judiciaire.

En ce qui concerne le pouvoir exécutif, de tels cas de figure ne se présentent pas vraiment en dehors du cas de l'Union européenne. Le Conseil de l'Union, qui relève simultanément des aspects de pouvoirs législatif et exécutif, est composé de ministres des Etats membres^[122]. Il convient de relever que l'Union européenne présente davantage une forme confédérale que fédérale. Par ailleurs, le paritarisme linguistique belge concerne le Gouvernement de manière encore plus stricte que le Parlement, puisque le Premier Ministre ventuellement excepté, le Conseil des ministres compte autant de ministres d'expression française que d'expression néerlandaise^[123].

Enfin, pour ce qui est du pouvoir judiciaire, le paritarisme linguistique concerne encore, en *Belgique*, la composition de la Cour de cassation, du Conseil d'Etat (juridictions ordinaires supprimées) et de la Cour d'arbitrage (Cour constitutionnelle). En *Suisse*, les différentes langues officielles, donc les différents groupes linguistiques, doivent être représentés au Tribunal fédéral^[124], mais cela n'a pas de véritable lien avec la structure fédérale, qui n'est pas fondée sur le critère linguistique.

Comme cela résulte des paragraphes qui précèdent, la question de la symétrie ou de l'asymétrie se pose non seulement en matière de répartition des compétences, mais aussi en matière de participation au processus de décision de l'Etat central, que ce soit directement ou surtout indirectement par la représentation dans les organes de l'Etat central.

C. Le règlement des différends

Dans les Etats fédéraux et régionaux, un mécanisme juridictionnel est prévu en cas de différend entre l'Etat central et les entités. L'impartialité, non seulement subjective mais aussi objective, est ainsi garantie : il convient en effet d'éviter qu'un organe politique, de surcroît un organe politique de l'Etat central, tranche de tels différends en dernière instance.

Dans les Etats qui connaissent une Cour constitutionnelle, celle-ci est ainsi compétente pour se prononcer sur de tels conflits. Tel est le cas, par exemple, en *Allemagne*, où la Cour constitutionnelle fédérale statue notamment en cas de divergences d'opinion ou de doutes sur la compatibilité formelle et matérielle, soit du droit fédéral ou du droit d'un Land avec la présente Loi fondamentale, soit du droit d'un Land avec toute autre règle du droit fédéral, sur demande du gouvernement fédéral, du gouvernement d'un Land ; en cas de divergences d'opinion sur les droits et obligations de la Fédération et des Länder, notamment en ce qui concerne l'exécution par les Länder du droit fédéral et

l'exercice du contrôle fédéral^[125]. La Cour constitutionnelle autrichienne statue dans les conflits de compétence entre les Länder ainsi qu'entre un Land et la Fédération ; sur demande du Gouvernement fédéral ou d'un gouvernement de Land, la Cour constitutionnelle statue, par ailleurs, si un acte législatif ou exécutif relève de la compétence de la Fédération ou des Länder^[126]. La Constitution belge prévoit que la Cour d'arbitrage est compétente pour statuer, notamment la demande des gouvernements fédéral, régionaux ou provinciaux, sur l'annulation d'un acte normatif de l'Etat central ou de ses entités pour cause de violation des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions^[127]. En Bosnie-Herzégovine également, la Cour constitutionnelle a une compétence exclusive pour régler tout différend découlant de la Constitution entre la Bosnie-Herzégovine et l'une ou les deux Entités^[128]. La Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie règle les conflits de compétences entre les organes du pouvoir de l'Etat de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir de l'Etat des sujets de la Fédération^[129].

Des règles analogues existent dans les Etats régionaux, en Espagne, où la Cour constitutionnelle se prononce sur les conflits de compétences entre l'Etat et les communautés autonomes et est saisie par le Gouvernement central de ses contestations contre les actes adoptés par les organes des communautés autonomes^[130], et en Italie, où la Cour constitutionnelle juge des conflits d'attribution entre les pouvoirs de l'Etat et ceux des régions^[131].

Dans certains Etats fédéraux qui ne connaissent pas un contrôle concentré de constitutionnalité, il appartient à la Cour suprême, en tant qu'instance unique, de se prononcer sur les conflits juridiques entre l'Etat central et les entités. Il en va ainsi, par exemple, aux Etats-Unis^[132]. En Suisse, le Tribunal fédéral connaît des différends entre la Confédération et les cantons, mais ne peut contrôler la constitutionnalité des lois fédérales^[133].

Au Canada par contre, l'ensemble des tribunaux ordinaires se prononce sur les questions de constitutionnalité ; la Cour suprême intervient en dernière instance^[134], sauf lorsque elle est saisie pour avis consultatif par le gouverneur en conseil^[135].

Le mode judiciaire de règlement des différends, par la Cour constitutionnelle ou une instance équivalente, existe aussi en présence de statuts d'autonomie particuliers. En Ukraine, les instances nationales peuvent saisir la Cour constitutionnelle de la constitutionnalité des actes de la Verkhovna Rada de la Crimée, et celle-ci peut porter les actes législatifs et réglementaires nationaux devant cette même Cour^[136]. Au Portugal, les autorités nationales peuvent demander à la Cour constitutionnelle un contrôle préventif de la constitutionnalité des textes des régions autonomes^[137] ; si une telle voie n'est pas ouverte aux régions autonomes (gardés des textes nationaux, un contrôle concret de constitutionnalité de ceux-ci est toutefois possible^[138]). Une solution originale est prévue pour le Groenland (Danemark) : un différend sur les compétences respectives des autorités nationales et régionales est port devant un organe composé de deux membres nommés par le gouvernement, deux par les autorités régionales et trois juges de la Cour suprême nommés par son président. Si les quatre personnes nommées par les autorités nationales et régionales se mettent d'accord, le différend est résolu. Sinon, la question est décidée par les trois juges de la Cour suprême^[139]. Dans son premier stade, ce système s'apparente à un mécanisme arbitral de solution des conflits.

Par ailleurs, l'Union européenne, structure intermédiaire entre la confédération et l'Etat fédéral, connaît ses mécanismes propres de règlement des différends entre les Communautés et les Etats membres devant la Cour des Communautés (recours en manquement de la Communauté contre un Etat membre^[140], recours en annulation des Etats membres contre les actes des institutions européennes^[141]).

D. La garantie internationale

Même si le fédéralisme, le régionalisme et les statuts d'autonomie relèvent pour l'essentiel du droit national, il se peut qu'ils soient l'objet d'une garantie internationale. De manière générale, une telle garantie peut se fonder sur des traits en matière de protection des minorités. Les traités multilatéraux n'imposent il est vrai pas de statut d'autonomie, ni a fortiori une structure régionale ou fédérale. Cependant, le fédéralisme, le régionalisme ou les statuts d'autonomie sont l'un de moyens de consacrer, en droit interne, les obligations résultant de ces traités. Cela peut concerner des traités multilatéraux tels que la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales^[142], mais aussi des traités bilatéraux visant à régler la situation d'une minorité particulière^[143].

L'exemple le plus classique de garantie internationale est celui des Åland. Peu après la déclaration finlandaise d'indépendance en 1917, la majorité des lecteurs de ces lois avait signé une pétition demandant le rattachement des Åland à la Suède. Peu après, un différend au sujet des Åland survint entre la Finlande et la Suède, suivi d'une nouvelle campagne de pétition en faveur du rattachement à la Suède. Le différend fut porté devant la Société des Nations, qui trancha le différend territorial en faveur de la Finlande, condition que des garanties visant notamment à assurer la prospérité et le bien-être des habitants soient prévues, et que des mesures soient prises pour démilitariser et neutraliser les Åland. La solution définitive consista en un accord entre la Suède et la Finlande, soumis au Conseil de la Société des Nations, qui prévoit que la Commission arbitrale d'application des garanties prévues, et qui pourrait saisir la Cour permanente de Justice internationale, en cas de plaintes ou réclamations de nature juridique du Landsting (parlement) d'Åland au sujet de ces garanties. L'accord prévoyait l'introduction dans la loi d'autonomie des Åland d'un certain nombre de dispositions sur le sudaïs comme langue d'enseignement, sur l'acquisition immobilière, sur l'exigence de cinq ans de domicile pour acquérir le droit de suffrage communal et provincial dans les Åland, etc.^[144].

En Italie, la création de la région autonome du Trentin-Haut-Adige, ainsi que l'octroi de droits spécifiques (y compris les compétences législatives) accordés à la province majoritairement germanophone de Bolzano, ont suivi la conclusion de l'accord De Gasperi-Gruber en 1946 avec l'Autriche^[145].

Les accords de paix de Dayton, relatifs à la Bosnie-Herzégovine, et qui ont mis fin au conflit armé, sont conclus entre la Bosnie-Herzégovine, la Croatie et la Yougoslavie. Ils comprennent notamment, en annexe, la Constitution de la Bosnie-Herzégovine, qui assure un mécanisme complexe d'équilibre entre les deux entités, la Fédération de Bosnie-Herzégovine et la République Srpska, ainsi qu'entre les différents peuples présents sur ce territoire. En outre, les organisations internationales sont impliquées, en particulier l'OTAN en ce qui concerne les aspects militaires du règlement de paix^[146], et le Bureau du Haut Représentant, institution créée ad hoc, pour ses aspects civils^{*style='mso-special-character:footnote';>*}^[147].

Enfin, même si elle rapporte une solution transitoire, la résolution 1244 du Conseil de sécurité présente un caractère original, en attribuant à la communauté internationale des pouvoirs effectifs sur le territoire du Kosovo. De manière générale, le rôle de la communauté internationale dans le règlement des conflits en question s'est ainsi accentué les dernières années, ce qui semble préfigurer une évolution à long terme.

Conclusion

Les solutions détaillées aux différentes questions qui se posent en cas de répartition de pouvoirs entre différents niveaux de la structure étatique sont spécifiques à chaque cas particulier. Par contre, les questions sont semblables. Le présent rapport a montré que, dans le respect de l'intégrité territoriale, peuvent être connus aussi bien des statuts d'autonomie que le régionalisme, le fédéralisme voire la confédération, sans oublier les règles sur la protection des minorités. Dès lors que plusieurs niveaux de pouvoir coexistent, il convient de se déterminer sur la répartition des compétences : d'abord sur son fondement et le titulaire de la compétence résiduelle ; ensuite, sur le choix des différents types de compétences (exclusives, concurrentes, d'adoption des lois-cadres, etc.) ; ou encore sur le caractère symétrique ou non de la répartition des compétences. Par ailleurs, les entités participent-elles, directement ou indirectement (par exemple travers une deuxième chambre) au processus de décision de l'Etat central ? En matière de répartition des compétences comme de processus de décision, l'approche est-elle symétrique ou asymétrique ? Le mode de règlement des différends entre l'Etat central et les entités (en principe juridictionnel ou arbitral) est également un point important. Enfin, dans la solution de situations conflictuelles, une garantie internationale peut être recherchée.

xv. Rapport sur les questions constitutionnelles soulevées par la ratification du statut de Rome instituant la cour pénale internationale, (CDL-INF (2001) 1) adopté par la Commission lors de sa 45^e réunion plénière (Venise, 15-16 décembre 2000)

Lors de sa 43^e réunion plénière (Venise, 16-17 juin 2000), la Commission de Venise a décidé sur proposition de plusieurs de ses membres d'examiner les problèmes constitutionnels posés par la ratification du Statut de Rome, instituant une Cour pénale internationale. Le présent rapport a été préparé par les Rapporteurs MM. Robert, Zbudun, Hamilton, Van Dijk, Luçhaire, Mmes Livada, Err et M. Vogel, lors de leur réunion tenue à Paris, le 1^{er} décembre 2000. Il a été adopté par la Commission européenne pour la Démocratie par le Droit lors de sa 45^e réunion plénière (Venise, 15 - 16 décembre 2000).

Suite à la Deuxième Guerre mondiale, les puissances victorieuses tablèrent les tribunaux de Nuremberg et de Tokyo, afin de juger les responsables des crimes commis les plus abominables. La Guerre froide n'a pas fourni l'occasion de donner suite à ces précédents dans les décennies suivantes. Il a fallu attendre la fin de la confrontation Est-Ouest pour voir l'établissement de deux tribunaux *ad hoc* : un pour les crimes commis en ex-Yougoslavie et un autre pour ceux commis au Rwanda. Ces deux tribunaux furent établis en vertu des résolutions du Conseil de Sécurité à la base du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

Néanmoins, l'existence d'autres conflits régionaux dans plusieurs parties du monde, rend impossible de continuer d'établir des tribunaux *ad hoc* pour juger les responsables de ce genre de crimes dans toutes les régions du monde. Il a été ainsi considéré que la création de ces tribunaux *ad hoc* par des résolutions du Conseil de Sécurité ne pourrait pas être une pratique adéquate à long terme. C'est dans ces circonstances que l'idée a été relancée d'établir une Cour pénale permanente pour traiter des crimes de ce genre commis dans toutes les régions du monde. Il est alors devenu possible pour la Conférence diplomatique tenue à Rome sous les auspices des Nations Unies d'adopter, en juillet 1998, le Statut de la Cour pénale internationale.

Cette nouvelle Cour internationale constituera un instrument important pour la lutte contre l'impunité et un outil de respect du droit humanitaire et des droits de l'Homme, qui servira poursuivre et tenir pour responsables les auteurs des crimes de génocide, des crimes contre l'humanité, des crimes de guerre et des crimes de agression[148]. Cependant, le Statut nécessite qu'au moins 60 États le ratifient pour entrer en vigueur. Autant les parlementaires de l'Union européenne[149] que ceux du Conseil de l'Europe[150] encourageaient leur pays à ratifier le Statut le plus tôt possible. La date du 1 janvier 2001, 27 pays l'avaient ratifié et sur ce nombre, nous retrouvons 11 pays européens[151].

La ratification de ce genre de document peut soulever plusieurs problèmes en droit interne, particulièrement au niveau constitutionnel. Ces problèmes constitutionnels soulevés ont d'abord leur origine dans l'effet du transfert de souveraineté que la ratification entraîne. Cette question générale, que de nombreux États européens ont déjà abordée dans le processus de l'intégration européenne (aussi bien dans le cadre de l'adhésion à l'Union européenne que dans le cadre de la ratification de certaines conventions du Conseil de l'Europe) ne sera analysée dans le présent rapport, que dans la mesure où elle est directement liée aux problèmes constitutionnels spécifiques posés par la ratification du Statut de Rome et qui concernent notamment : l'immunité des personnes ayant une *qualité officielle* [152] ; l'obligation pour un État de remettre à la Cour certains de ses propres citoyens lorsque celle-ci le requiert[153] ; la possibilité pour la Cour, d'imposer une peine de prisonnement perpétuel[154] ; l'exercice du droit de grâce ; l'exécution des demandes présentées par le procureur[155] ; la question d'amnistie ou de prescription[156] en droit interne ; et le fait que les accusés devant la Cour soient jugés par un siège de trois juges plutôt que par un jury[157].

L'objectif du présent rapport est d'analyser les différents moyens et interprétations qui peuvent être utilisés par les États pour résoudre ces problèmes et permettre la ratification du Statut de Rome. Bien entendu, ces différents moyens et interprétations ne sont pas limitatifs et sont présents seulement à titre indicatif. Ils représentent uniquement une réflexion méthodologique, n'engageant pas la Commission européenne pour la Démocratie par le Droit qui ne privilégie aucune des solutions.

Plusieurs solutions peuvent être envisagées par les États pour ratifier le Statut de Rome, et ce, malgré la présence de problèmes constitutionnels. Il y a par exemple :

l'insertion d'une nouvelle disposition dans la Constitution qui permet de régler tous les problèmes constitutionnels, en vitant d'inscrire des exceptions sous les articles visés ; et notamment le moyen employé par la France et le Luxembourg.

la révision systématique de toutes les dispositions constitutionnelles qui doivent être modifiées pour se conformer au Statut.

introduire ou appliquer une procédure spéciale approuvée par le Parlement, qui a pour conséquence qu'on peut ratifier le Statut, malgré que des articles du traité soient en conflit avec la Constitution[158].

- l'interprétation de certaines dispositions de la constitution de manière à éviter leur conflit avec les dispositions du Statut de Rome

1. Immunité des chefs d'État ou de Gouvernement et d'autres personnes ayant une *qualité officielle*

L'un des problèmes constitutionnels que soulève la ratification du Statut de Rome concerne les immunités que la plupart des constitutions européennes octroient au chef d'État ou de gouvernement, aux membres d'un gouvernement ou d'un parlement, aux représentants élus ou aux agents d'un État[159]. Ces immunités peuvent contrevenir ainsi à l'article 27 (1) du Statut qui prévoit qu'il s'applique tous de manière égale, sans aucune distinction fondée sur la *qualité officielle*. Cette qualité ne les exonère d'aucune façon de leur responsabilité pénale au regard du Statut, pas plus qu'elle ne constitue en tant que telle un motif de réduction de la peine. Dans le deuxième alinéa, on ajoute que ces *immunités qui peuvent s'attacher à la qualité officielle d'une personne, en vertu du droit interne ou international, n'empêchent pas la Cour d'exercer sa compétence en l'égard de cette personne*. Autrement dit, les dirigeants politiques ne pourront invoquer leur immunité pour se soustraire leurs responsabilités devant la Cour pénale internationale ou devant leurs propres tribunaux[160], lorsqu'ils commettent un crime relevant de la compétence de la Cour.

Pour résoudre ce problème il existe plusieurs solutions qui peuvent être envisagées. En premier lieu, les États ont la faculté de modifier leur constitution pour que cette dernière devienne conforme au statut[161]. Cette formule a été utilisée notamment par la France et le Luxembourg. Ces États ont ajouté leur constitution une disposition, prévoyant que *la République française peut reconnaître la juridiction de la Cour pénale internationale dans les conditions prévues par le traité signé le 18 juillet 1998* [162] [163] ou pour le Luxembourg *les dispositions de la Constitution ne font pas obstacle à l'approbation du Statut de la Cour pénale internationale* [164], et l'exécution des obligations en découlant dans les conditions prévues par ledit Statut. [164]. Ces formulations permettent ainsi à ces pays, et non seulement pour ce problème, d'éviter d'inscrire une ou plusieurs exceptions des articles de leur constitution.

Le processus de révision constitutionnelle sera aussi employé par la République tchèque qui propose, dans son projet de loi constitutionnelle, l'adoption d'une disposition (article 112a) quinonce que : *En ce qui concerne les crimes, lorsqu'un État ratifie et promulgue un traité international liant la République tchèque octroyant la juridiction à la Cour pénale internationale : a) ni les conditions sociales stipulées lors de l'accusation d'un député, sénateur, du Président de la République, ou d'un juge de la Cour Constitutionnelle, ni le droit du député, sénateur, et du juge de la Cour Constitutionnelle de refuser de témoigner sur des faits recueillis en rapport avec son siège ou sa fonction ne doivent être appliqués ; [7]* [165]. Néanmoins, la modification constitutionnelle est un processus souvent lourd et compliqué, voire politiquement délicat.

Il a été soutenu qu'en évitant une modification constitutionnelle, les États pourraient adopter une interprétation des dispositions constitutionnelles concernées. Elles devraient alors considérer que l'immunité confère aux gens possédant une *qualité officielle* ne s'applique que des juridictions nationales et non internationales. Ce mécanisme revient à octroyer aux dirigeants un double niveau de responsabilité, savoir qu'on pourrait engager leur responsabilité au niveau national et international. Leurs responsabilités se superposeraient mais seraient indépendantes l'une de l'autre ; en d'autres mots, si la première connaît des exceptions, ces dernières ne s'appliquent pas forcément la seconde.

Les États pourraient aussi prétendre qu'il existe implicitement une exception aux immunités dans leur constitution. En l'espèce, ils pourraient imaginer que dans les cas où la Cour exigerait un État de lui remettre un de ses dirigeants bénéficiant d'une immunité, une interprétation téléologique des dispositions constitutionnelles pertinentes permettrait la remise de cette personne à la Cour. En effet, cette dernière a comme mandat principal de combattre l'impunité pour les crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale. Dès lors, un chef d'État ou de gouvernement qui commettrait l'un de ces crimes, violerait probablement des principes fondamentaux que sa Constitution semble lui garantir dans des circonstances normales.

Une autre possibilité d'interprétation pourrait être que les États considèrent que la levée de l'immunité des chefs d'État ou de gouvernement soit devenue une pratique de droit international public. Dans la décision sur l'immunité du général Pinochet, trois des cinq Law Lords de la House of Lords ont confirmé l'évolution du droit international en ce sens. Lord Nicholls, exprimant l'opinion de la majorité de la Cour suprême, a ainsi souligné : Le droit international a déjà établi que certains types de comportement, incluant la torture et la prise de rançon, ne sont pas des conduites acceptables de la part de quiconque. Cela s'applique autant, sinon plus, aux chefs d'État. Une conclusion contraire tournerait en dérision le droit international. Ce jugement fait dire certains[166] que le fait, pour un individu, d'être en sa *qualité officielle* ne peut jamais constituer un obstacle aux poursuites. Pour ce dernier, il existe une pratique bien établie depuis un demi-siècle et récurrente, consistant à dire que l'immunité de juridiction d'un chef d'État ou de gouvernement « sans distinguer selon qu'il est ou non en fonction » ne peut jouer dans l'hypothèse de crimes de droit international [167]. On se réfère ainsi, notamment au *Traité de Versailles* [167], la *Charte du Tribunal de Nuremberg* [168], la *Convention pour la répression du crime de génocide* [169] [169], aux travaux de la Commission du droit international [170] et aux Statuts du Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie [171] et de celui pour le Rwanda [172]. Plusieurs États (notamment les États de tradition moniste) reconnaîtraient implicitement ce principe, puisqu'il est critiqué explicitement dans leur constitution que les principes généralement admis en droit international font partie intégrante de leur droit interne[173].

Cette considération pourrait être typée par l'exemple italien. En effet, la constitution italienne permet que les immunités de droit public interne ne soient pas opposables à la Cour, en raison de l'adaptation automatique du système juridique aux articles 27 et 98 du Statut par effet des articles 10 et 11 de la Constitution italienne. Ces articles prévoient justement que *l'ordre juridique italien se conforme aux dispositions de droit international généralement reconnues* et que l'Italie *consent, sous réserve de réciprocité, aux limitations de souveraineté nécessaires à l'ordre qui assure la paix et la justice parmi les Nations* [174]. La constitution autrichienne permet son article 9 d'atteindre sensiblement le même résultat[175] [176].

Dans certaines constitutions et notamment dans les constitutions récentes des pays de l'Europe centrale et orientale, les instruments internationaux de protection des droits de l'Homme l'emportent sur les dispositions constitutionnelles contraires. Ceci pourrait ainsi faciliter la ratification du Statut de Rome.

Enfin, il y a lieu de noter que certains États possèdent une procédure spéciale de ratification dans leur constitution, permettant de ratifier par une majorité qualifiée, des traités internationaux dont les dispositions seraient en conflit avec d'autres dispositions constitutionnelles. La Constitution des Pays-Bas permet, en effet, son article 91 (3) la ratification par une majorité de deux tiers des députés des deux chambres d'un traité, malgré le fait qu'il semble y avoir de possibles conflits entre ce dernier et la Constitution.

2. La remise

Le Statut de Rome prévoit son article 89 que *la Cour peut présenter à l'État sur le territoire duquel une personne est susceptible de se trouver une demande, [1] tendant ce que cette personne soit arrêtée et lui soit remise et sollicite la coopération de cet État pour l'arrestation et la remise de la personne*. Cette procédure de remise, qui ne fait aucune différence sur le citoyen du défendeur, peut contrevenir au principe de nombreuses constitutions[177], interdisant d'extraire, ou d'expulser l'un de leurs citoyens ou nationaux. Pour contourner ce problème et faciliter la ratification des États, les rédacteurs du Statut ont inclus dans le Statut l'article 102 instituant une différence entre la remise et l'extradition. Cet article dispose qu'aux fins du Statut : a) *On entend par remise le fait pour un État de livrer une personne à la Cour en application du présent Statut ; b) on entend par extradition le fait pour un État de livrer une personne à un autre État en application d'un traité, d'une convention ou de la législation nationale*.

Cette différenciation entre l'extradition et la remise a permis et permettra certains États de pouvoir ratifier le statut sans modification constitutionnelle ; en effet, lorsque ces États ratifieront le statut, ils introduiront cette distinction en droit interne et la distinction se verra ainsi confirmer une valeur supérieure la loi. Cependant d'autres États n'auront d'autres choix que de procéder par

une modification de leur constitution, puisqu'ils ne reconnaissent pas dans leur droit interne cette interprétation ou souhaitent viter tout imbroglio juridique en droit interne.

Les pays qui pourraient choisir l'interprétation offerte par le Statut, parmi lesquels la Pologne, la République Slovaque et la Slovénie, suivront les exemples de l'Italie et de la Norvège, qui ont ratifié le Statut. En l'espèce, l'Italie considèrerait qu'il n'y avait pas d'interdictions constitutionnelles^[178], partir du moment où l'extradition n'agit que dans les relations entre les États, or cette relation n'agit que dans le rapport entre un pays et la Cour. La Norvège arrivait au même résultat, puisque selon elle, le transfert de cas nationaux à la Cour devait être distingué du concept d'extradition d'autres États, qui lui était inconstitutionnel.

D'autres États^[179], pourront procéder par une modification de leur constitution. Certains comme l'Allemagne et la République tchèque ont déjà laboré des projets de lois pour modifier leur constitution. L'Allemagne propose un ajout à l'article 16 (2) de sa Loi Fondamentale pour que : *Aucun allemand ne pourra être extradé dans un pays étranger : une dérogation à cette disposition peut être faite par un accord d'extradition avec un pays membre de l'Union européenne ou avec une cour internationale*^[180]; et la République tchèque suggère l'incorporation de l'article 112c, qui prévoit que : *[[la République tchèque doit remettre son propre citoyen ou étranger accusé à la Cour pénale internationale.]]*^[181]. L'avantage de procéder ainsi permettrait assurément d'éliminer toute possibilité de conflit de norme en droit interne et de s'assurer que les tribunaux internes respectent les obligations du Statut, et cela malgré leurs tentatives de soumettre l'un de leurs nationaux à la juridiction d'un autre système judiciaire. Or, comme déjà exposé précédemment, l'inconvénient réside particulièrement dans le long et difficile processus qu'engendrent, pour certains, des modifications constitutionnelles.

3. La sentence

Le troisième problème constitutionnel que peut soulever la ratification du Statut de Rome réside dans les sentences que pourra imposer la Cour. La Cour peut prononcer, selon l'article 77 du Statut, l'encontre d'une personne déclarée coupable, une peine d'emprisonnement de trente ans ou une peine d'emprisonnement perpétuel, si l'extrême gravité du crime et la situation personnelle du condamné le justifient. Cette disposition contrevient ainsi certaines constitutions qui prohibent l'imposition de peines d'emprisonnement perpétuel^[182] ou d'une durée de trente ans.

Dans la mesure où le motif sous-jacent de cette interdiction est que ce genre de peine ne permet pas l'accusé de se réhabiliter, il y a lieu de noter que le Statut prévoit la possibilité de réhabilitation à l'article 110 (3). En effet, la Cour réexamine la peine pour savoir si il y a lieu de la réduire une fois que *la personne a purgé les deux tiers de sa peine ou accompli vingt-cinq ans d'emprisonnement dans le cas d'une condamnation perpétuelle*.

Dans la mesure, par ailleurs, où l'interdiction trouve son origine dans la conception que ces peines exposent un individu des traitements prohibés de façon absolue par la Constitution, une modification constitutionnelle semble nécessaire. L'amendement pourrait viser simplement insérer une exception, stipulant que l'emprisonnement perpétuel, lorsqu'il est prononcé par la Cour, conformément au Statut, ne contrevient pas leur constitution. L'amendement pourrait aussi prévoir que le pays peut remettre un accusé à la Cour nonobstant la possibilité qu'on lui impose une peine d'emprisonnement perpétuel^[183].

En tout état de cause, la très grande majorité des États n'auront aucun problème constitutionnel avec cette disposition. Il est également important de noter que du point de vue interne, en raison de l'article 80 du Statut^[184], les États parties ne sont pas tenus d'adopter les mêmes peines pour des infractions similaires.

Un autre aspect du même problème pourrait résulter de l'article 103 du Statut de Rome, qui stipule le lieu de l'État dans l'exécution des peines d'emprisonnement. On nonce dans cet article que les peines sont accomplies dans un État désigné par la Cour, sur la liste de pays disposés recevoir des condamnés. Cet État peut alors assujettir son acceptation de conditions qui doivent préalablement avoir reçu l'autorisation de la Cour et doivent aussi être conformes aux dispositions du chapitre X, qui traite de l'exécution des peines. Il peut aussi informer la Cour de toute circonstance qui serait de nature à modifier sensiblement les conditions ou la durée de la détention ; suivant une procédure bien définie la Cour prendra alors une décision sur le changement. Les États possèdent donc le droit de mentionner la Cour qu'ils ne recevront pas les condamnés pour une période plus longue que ce qui est prévu en droit interne. Les États suivraient alors la démarche espagnole, dont la loi de ratification dispose : *"L'Espagne déclare que, au moment opportun, elle sera prête pour accueillir des personnes condamnées par la Cour pénale internationale, la condition que la longueur de la détention impose n'exécute par le maximum établi pour les crimes sous la législation espagnole"*.

A noter que cet article peut aussi permettre de régler le problème relatif au droit de grâce que nous retrouvons dans de nombreuses constitutions^[185]. Sur ce sujet, le Conseil constitutionnel français a jugé que *en application des dispositions de l'article 103 du statut, l'État qui se déclare disposé recevoir des personnes condamnées par la Cour pénale internationale peut assortir son acceptation de conditions qui doivent être agréées par la Cour ; que ces dernières peuvent être "de nature à modifier sensiblement les conditions ou la durée de la détention"*^[186] ; Dans le paragraphe suivant, il ajoute *qu'il résulte de ces stipulations que la France, en se déclarant disposée recevoir des condamnés, pourra subordonner son accord des conditions portant notamment sur l'application de la législation nationale relative à l'exécution des peines privatives de liberté ; qu'elle pourra en outre faire état de la possibilité d'accorder aux personnes condamnées une dispense de l'exécution des peines, totale ou partielle, découlant de l'exercice du droit de grâce ; que, dès lors, les stipulations du chapitre X du statut, [], ne portent pas atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, non plus que l'article 17 de la Constitution*. Selon l'interprétation donnée à l'article 103 par ce jugement^[187], il semble que les États n'auraient aucun besoin de modifier leurs dispositions constitutionnelles portant sur le droit de grâce. Leur seule obligation serait d'informer la Cour leurs conditions, notamment la possibilité que le chef d'État ou de gouvernement exerce ce droit de grâce, ou de suivre la procédure pour modifier les conditions ou la durée de la détention prévue dans le Statut.

4. Autres problèmes

La ratification du Statut peut soulever d'autres problèmes constitutionnels. La décision du Conseil constitutionnel français en souleva, en plus des immunités, deux autres.

Le premier concerne l'article 99 (4) du Statut qui permet au procureur auprès de la Cour pénale internationale de *recueillir lorsque cela est nécessaire pour exécuter efficacement une demande laquelle il peut être donné suite sans recourir des mesures de contrainte, notamment lorsqu'il s'agit d'entendre ou de faire déposer une personne agissant de son plein gré, y compris hors de la présence des autorités de l'État Partie requis quand cela est déterminant pour la bonne exécution de la demande, ou lorsqu'il s'agit d'inspecter un site public ou un autre lieu public sans le modifier, le Procureur peut réaliser l'objet de la demande directement sur le territoire de l'État*^[188] selon des modalités bien établies.

Selon le Conseil constitutionnel français, l'application du paragraphe 4 de l'article 99 du statut qui permet au procureur, *en dehors même du cas où l'appareil judiciaire national est indisponible, [de] procéder certains actes d'enquête hors la présence des autorités de l'État requis et sur le territoire de ce dernier ; [], en l'absence de circonstances particulières, et alors même que ces mesures sont exclues de toute contrainte, le pouvoir reconnu au procureur de réaliser ces actes hors la présence des autorités judiciaires françaises compétentes est de nature à porter atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale*^[189]. Le Conseil conclut donc que cette disposition fait contrairement à la Constitution française de 1958 et que la ratification du Statut de Rome exigeait une révision de celle-ci.

Le Conseil d'État luxembourgeois arrive à une conclusion différente de son homologue français. Il considère que *la disposition de l'article 99, paragraphe 4 du Statut de Rome ne suscite pas de conflit avec des dispositions de notre Loi fondamentale. Pour autant qu'un empiètement sur les prérogatives notamment du pouvoir judiciaire pourrait résulter de l'application de l'article 99 du Statut, l'article 49bis^[190] de la Constitution permettrait d'ailleurs d'une dévolution temporaire.*^[191]

Le second problème selon le Conseil constitutionnel français réside dans le fait que la Cour pénale internationale *pourrait être valablement saisie du seul fait de l'application d'une loi d'amnistie ou des règles internes en matière de prescription ; qu'en pareil cas, la France, en dehors de tout manque de volonté ou d'indisponibilité de l'État, pourrait être conduite à arrêter et remettre à la Cour une personne raison de faits couverts, selon la loi française, par l'amnistie ou la prescription ; qu'il serait, dans ces conditions, porté atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale*^[192]. L'État français a donc modifié sa constitution en instituant un nouvel article solutionnant l'ensemble des problèmes constitutionnels. À noter, que la plupart des textes constitutionnels ne contiennent pas de disposition sur la prescription ou l'amnistie des crimes. Toutefois, si un amendement constitutionnel devenait nécessaire, il pourrait prévoir que la prescription ou l'amnistie ne s'applique pas dans le cas d'une demande de remise de la Cour.

L'article 39 (2)b)ii) du Statut peut aussi soulever des problèmes constitutionnels. Ce dernier prévoit que les personnes accusées devant la Cour seront jugées par la Chambre de première instance, c'est-à-dire par un banc de trois juges, alors que certaines constitutions prévoient qu'un accusé a droit à un procès avec jury^[193]. Il y a lieu d'observer toutefois, que les dispositions constitutionnelles en question ne visent qu'à réglementer la procédure devant les juridictions nationales et ne semblent pas exiger de manière générale un procès avec jury dans des procédures chappant la juridiction nationale.

Il a été soutenu que l'article 59 alinéas 4 et 5 pourrait enfreindre le principe d'*habeas corpus*, prévu notamment à l'article 5 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. En effet, l'article 59 prévoit aux alinéas 4 et 5 que lorsque l'autorité compétente se prononce sur une demande de libération provisoire, elle *ne peut pas examiner si le mandat d'arrêt a été régulièrement délivré au regard de l'article 58, paragraphe 1, alinéa a) et b)* donc, elle ne peut examiner *si il y a de bonnes raisons de croire que cette personne a commis un crime relevant de la compétence de la Cour, et que l'arrestation de cette personne est nécessaire pour garantir : que la personne comparaitra ; quelle ne fera pas obstacle à l'enquête ou à la procédure devant la Cour, ni ne compromettra le déroulement ; ou le cas échéant, quelle ne poursuivra pas l'exécution du crime dont il s'agit ou d'un crime connexe relevant de la compétence de la Cour et se produisant dans les mêmes circonstances*^[194]. La Chambre préliminaire est alors avisée de cette demande de libération provisoire et *fait des recommandations à l'autorité compétente de l'État de détention*, qui doit, avant de rendre sa décision, prendre pleinement en considération ces recommandations.

Il faut souligner toutefois que la privation de liberté en question n'est pas une détention au titre de l'article 5 par.1-c) de la Convention, qui prévoit qu'une personne peut être détenue *en vue d'être conduite devant l'autorité judiciaire compétente, lorsqu'il y a des raisons plausibles de croire la nécessité de empêcher de commettre une infraction ou de s'enfuir après l'accomplissement de celle-ci*. Il s'agit plutôt d'une privation de liberté au titre de l'article 5 par. 1-f) qui autorise la privation de liberté *si l'objet de l'arrestation ou de la détention régit une personne () contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours*. En effet, nous sommes en présence d'une remise d'une personne à une organisation internationale qui est comparable à une procédure

dextradition[195].

Or l'absence de l'obligation découlant de l'article 5 par. 4 n'est pas identique pour chaque sorte de privation de liberté ; cela vaut en particulier pour la portée du contrôle juridictionnel prévu[196]. La Convention exige en effet un contrôle des conditions indispensables à la régularité de la détention d'un individu au regard du paragraphe 1 de l'article 5[197]. En matière de 5 par. 1-f, l'autorité compétente ne doit examiner ni s'il existe des raisons plausibles de croire que la personne arrêtée et détenue a commis une infraction, ni s'il y a un risque de fuite, de collusion ou de commission d'autres infractions. Ces éléments sont propres à la garde vue et à la détention provisoire avant jugement pénal (hypothèse envisagée dans l'article 5 par. 1-c). Dans le cadre d'une détention au titre de l'article 5 par. 1-f, l'autorité judiciaire doit rechercher si la détention est "régulière" aux fins de [cette disposition] ; elle doit en fait vérifier qu'une procédure d'expulsion soit effectivement en cours. L'autorité compétente n'est donc pas obligée de se pencher sur ce qui est prévu aux paragraphes a) et b) de l'article 58 du Statut de Rome.

La question se pose également de savoir si les dispositions des articles 59 et 60 du Statut sont compatibles avec le principe constitutionnel interdisant qu'une personne soit privée du juge désigné par la loi. Il est vrai, en effet, qu'il ressort des articles 59 et 60 du Statut qu'après la remise, l'accusé détenu ne peut plus demander sa mise en liberté provisoire au juge national compétent dans l'Etat où il est détenu, mais seulement la Chambre préliminaire. Ceci semble cependant ne pas enfreindre le principe constitutionnel susmentionné, car, après la remise, c'est bien la Chambre préliminaire qui est le juge désigné par la loi pour se prononcer sur les demandes de mise en liberté des accusés détenus.

Conclusion

La ratification du Statut de Rome peut soulever en droit constitutionnel plusieurs problèmes. Ceux-ci concernent principalement l'immunité des chefs d'Etat ou de Gouvernement et des personnes ayant une "qualité officielle", la remise de nationaux à la Cour et les sentences pouvant être prononcées. Pour résoudre ces problèmes les États européens pourront alors :

insérer une nouvelle disposition dans la Constitution qui permet de régler tous les problèmes constitutionnels, en évitant d'inscrire des exceptions à tous les articles visés ;

introduire ou appliquer une procédure spéciale pour ratifier un traité international même lorsque certains articles semblent en conflit avec la Constitution

réviser systématiquement toutes les dispositions constitutionnelles qui doivent être modifiées pour se conformer au Statut ;

interpréter certaines dispositions de la Constitution de manière à éviter leur conflit avec les dispositions du Statut de Rome

Les ratifications des États membres du Conseil de l'Europe seront nécessaires pour l'entrée en vigueur du Statut. Si les États européens suivent la recommandation[198] de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et la résolution[199] du Parlement européen et ratifient le plus rapidement possible le Statut de Rome ; la Cour pénale internationale sera l'un des acteurs clés de la lutte contre l'impunité, des violations du droit humanitaire et des droits de l'homme.

xvi. Rapport sur la création d'une autorité judiciaire générale du Conseil de l'Europe (CDL (2000) 46 Révisé) adopté par la Commission lors de sa 45^e réunion plénière (Venise, 15-16 décembre 2000)

Introduction

Lors de sa 707^e réunion (26 avril 2000), le Comité des Ministres a communiqué pour avis la Commission de Venise la Recommandation 1458 (2000), intitulée : Vers une interprétation uniforme des conventions du Conseil de l'Europe : création d'une autorité judiciaire générale.

Cette recommandation s'inscrit dans le cadre d'une réflexion engagée il y a quelques années. Suite au 2^e Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe, la République tchèque a formulé une proposition d'autorité judiciaire générale. Ensuite, M. Schwimmer, alors membre de l'Assemblée parlementaire, a proposé, avec plusieurs de ses collègues, une proposition aux fins de recommander au Comité des Ministres la mise en place d'un tel organe juridictionnel. C'est la suite de cette proposition que l'Assemblée parlementaire a adopté la recommandation en cause.

Par ailleurs, le Comité des Sages, dans son rapport final au Comité des Ministres (CM (98) 178), a suggéré que la Commission de Venise puisse être consultée par le Comité des Ministres sur l'interprétation des conventions et autres instruments juridiques du Conseil de l'Europe pourvus de mécanismes propres d'interprétation.

Le présent document définit d'abord le concept d'autorité judiciaire générale (I), puis examinera les questions principales qui se poseraient en cas de création d'une telle autorité : le choix de l'organe compétent (II), son pouvoir de décision et ses modalités de saisine (III), la portée *ratione materiae* de sa compétence (IV).

La Commission de Venise ne prendra pas position sur l'opportunité de la création d'une autorité judiciaire générale. Elle relèvera simplement ce qui suit : la création d'un mécanisme souple ayant des chances sérieuses de voir le jour peut être considérée comme souhaitable, même si elle n'est pas absolument nécessaire, en ce sens que les conventions du Conseil de l'Europe ont jusqu'à présent été appliquées même en l'absence d'un tel mécanisme - qui n'existe d'ailleurs pas non plus dans le cadre de la Conférence de La Haye de droit international privé ou des Conventions de la Croix-Rouge. En outre, la Commission examinera l'alternative à la création d'une autorité judiciaire générale que constituerait un recours systématique des propres compétences d'interprétation des conventions (V).

I. Une autorité judiciaire générale ? Principe et portée du choix

En premier lieu, il convient de souligner l'utilité de l'existence d'un mécanisme général d'interprétation des conventions du Conseil de l'Europe. Ce mécanisme doit être clairement distingué des mécanismes de suivi prévus par un certain nombre de conventions (cf. la distinction entre les points 3 et 4 de la Recommandation 1458 (2000) et l'exposé des motifs de M. Svoboda (Doc. 8662, point II.D.1., p. 8).

Cela ne préjuge pas de la *nature* de l'organe chargé de l'interprétation des conventions, ni de ses *compétences*. En d'autres termes, deux questions se posent :

- Faut-il une *autorité judiciaire*, ou un organe non judiciaire est-il plus approprié ?

- Si le choix d'une autorité judiciaire est retenu, cette autorité doit-elle pouvoir se prononcer sur un nombre limité de conventions ou sur un grand nombre d'entre elles ? Doit-il donc s'agir d'une autorité judiciaire *générale* ?

La Recommandation 1458 (2000) préconise de créer une autorité *judiciaire* générale. D'après l'exposé des motifs, il pourrait s'agir soit de la Cour européenne des droits de l'homme, soit d'un organe nouveau. Dans les deux cas, la mise en place d'une véritable autorité judiciaire, c'est-à-dire d'un organe doté de pouvoirs contraignants, est visée. Le caractère obligatoire des décisions de cet organe faciliterait grandement une application uniforme des conventions. Par contre, une autorité judiciaire générale n'est pas concevable sans l'adoption de textes conventionnels nouveaux ou la révision des textes existants.

La recommandation, tout en traitant d'une autorité judiciaire générale, n'impose pas que le mécanisme ait un caractère général dès le début ; il serait possible de commencer "d'abord par les conventions qu'il reste à conclure et par un nombre choisi de conventions qui existent" (point 9). Cependant, plus long terme, l'autorité devrait être compétente pour la plupart des conventions du Conseil de l'Europe, faute de quoi elle n'aurait pas un véritable caractère général (cf. le dernier paragraphe des conclusions de l'exposé des motifs).

Il sera revenu plus en détail par la suite (point IV) sur l'étendue des compétences à attribuer à l'autorité judiciaire générale. Il faut néanmoins être conscient que la création d'une autorité judiciaire nécessite un *lourd processus* dans les deux cas de figure suivants :

- Une extension progressive de la juridiction de cette autorité, au cas par cas, l'une ou l'autre convention, nécessiterait de nombreuses révisions conventionnelles successives.

- L'adoption d'un mécanisme s'appliquant à un nombre tendu de conventions permettrait par contre de n'adopter qu'un seul texte conventionnel, mais il est craint que les États ne manifestent des réticences à le ratifier, ce qui retarderait son entrée en vigueur. L'exigence d'une ratification par tous les États membres risquerait de retarder le processus de nombreuses années. À titre préliminaire, l'autorité judiciaire générale pourrait être compétente pour les seuls États qui auraient ratifié le nouveau texte.

- Un troisième cas de figure, savoir l'introduction de la compétence de l'autorité judiciaire "générale" uniquement pour de nouvelles

conventions, présenterait l'avantage de ne pas augmenter le nombre de traits nouveaux adopter. Il présenterait l'inconvénient majeur de ne pas répondre à un besoin existant.

La suite de cet avis partira de l'idée qu'un choix est fait en faveur d'une autorité judiciaire générale et examinera les options possibles. Ensuite sera examiné le cas où il serait renoncé à une autorité judiciaire générale dotée de pouvoirs contraignants, en faveur d'une compétence consultative de la Commission de Venise.

II. L'organe compétent pour exercer l'autorité judiciaire générale

La Recommandation 1458 (2000) ne désigne pas l'organe qui devrait exercer l'autorité judiciaire générale. En revanche, l'exposé des motifs conclut (point II.C) que deux solutions sont envisageables : soit confier la compétence d'exercer l'autorité judiciaire générale à la Cour européenne des Droits de l'Homme, soit créer un organe nouveau. Il n'opère pas de choix en faveur de l'une ou l'autre de ces solutions.

La Commission de Venise estime que l'attribution à la *Cour européenne des Droits de l'Homme* du rôle d'autorité judiciaire générale pourrait présenter des avantages, compte tenu de l'expérience judiciaire de cette institution. Toutefois, il appartient à la Cour de se prononcer sur ce sujet : comme l'indique l'exposé des motifs (point II.F), il conviendrait que celle-ci soit disposée à remplir cette fonction ; le Comité des Ministres a saisi la Cour de la question. La Commission de Venise souligne encore que l'octroi de nouvelles compétences à la Cour ne doit pas être un obstacle à l'exercice par la Cour de ses fonctions, et notamment ne doit pas l'empêcher de se prononcer dans un délai raisonnable. Dès lors que le Président de la Cour a attiré l'attention des organes du Conseil de l'Europe sur les difficultés grandissantes et que, toute charge supplémentaire exigerait que soient disponibles les ressources nécessaires en personnel et en matériel. L'attribution de nouvelles compétences à la Cour, en permettant une même instance d'interpréter les conventions, qu'elles ressortent ou non du domaine des droits de l'homme, conduirait à une approche plus systématique de l'application des conventions du Conseil de l'Europe.

La création d'une *nouvelle autorité judiciaire spécialisée* offrirait l'avantage que cet organe serait exclusivement compétent pour l'interprétation des conventions du Conseil de l'Europe. Toutefois, cela n'impliquerait pas la création d'une instance permanente. L'étendue de l'activité d'un tel organe devrait en effet dépendre de l'étendue de ses compétences - des conventions pour lesquelles elle serait compétente - aussi bien que de ses modalités de saisine. Le nombre d'affaires soumises à cette autorité devrait être restreint, du moins si l'autorité judiciaire générale n'est compétente que pour un nombre limité de conventions, ou si elle ne peut pas être saisie par les tribunaux nationaux. Cette solution présenterait l'inconvénient que des organes différents seraient appelés à interpréter les conventions du Conseil de l'Europe. Toutefois, si l'autorité judiciaire spécialisée prenait en considération la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et si une procédure de coordination entre les deux instances était appliquée, cet inconvénient pourrait être surmonté dans une large mesure.

Une telle instance judiciaire spécialisée serait par exemple composée de sept ou neuf juges travaillant à temps partiel. Ils pourraient être choisis parmi les magistrats nationaux ou les professeurs, spécialistes du droit international public. Ces juges pourraient être désignés par le Président de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

III. Le pouvoir de décision et les modalités de saisine

La Recommandation 1458 (2000) prévoit que des compétences de trois types pourraient être attribuées à l'autorité judiciaire générale :

i. mettre des avis contraignants sur l'interprétation et l'application des conventions du Conseil de l'Europe, la demande d'un ou plusieurs États membres ou celle du Comité des Ministres ou de l'Assemblée parlementaire ;

ii. rendre des avis juridiques non contraignants la demande d'un ou plusieurs États membres ou d'un des deux organes du Conseil de l'Europe ;

iii. rendre des décisions préliminaires la demande d'un tribunal national, d'une manière analogue à ce que prévoit l'article 177 du Traité de Rome de 1956 portant création de la Communauté économique européenne."

Dès lors, deux questions se posent : d'une part, les avis de l'autorité judiciaire générale doivent-ils être toujours contraignants ; d'autre part, quelles sont les instances compétentes pour la saisir ?

Le pouvoir de décision

La proposition de l'Assemblée parlementaire laisse ouverte la question de savoir si les avis juridiques de l'autorité judiciaire générale seraient contraignants ou non.

La Commission estime que, si un choix est opéré en faveur de la création d'un nouvel organe judiciaire, celui-ci doit pouvoir adopter des *actes contraignants*. Au contraire, s'il est prévu que seuls des avis consultatifs seront rendus, il convient de renoncer à la création d'une nouvelle autorité judiciaire générale pour deux raisons au moins. En premier lieu, il est difficilement concevable qu'une autorité puisse véritablement être qualifiée de "judiciaire" si elle n'a que des pouvoirs consultatifs. En deuxième lieu et surtout, la création d'une autorité judiciaire générale impliquerait, comme il est indiqué, l'adoption ou la révision de textes conventionnels.

S'il est décidé que l'autorité judiciaire générale rendra la fois des arrêts et des avis consultatifs, la nature de l'acte adopté (arrêt ou avis consultatif) devrait dépendre de l'autorité de saisine. De manière analogue au système de la Cour internationale de Justice (et de la Cour européenne des Droits de l'Homme en dehors des requêtes individuelles), des arrêts pourraient être rendus en cas de saisine par un État et des avis consultatifs en cas de saisine par un organe statutaire. En outre, une saisine éventuelle par des organes judiciaires nationaux devrait conduire à une décision obligatoire, ce qui irait dans le sens de la recommandation de l'Assemblée. La Commission estime par contre qu'il ne serait pas judicieux que la compétence de l'autorité soit obligatoire pour certaines conventions et non pour d'autres.

Dans le cas où la Cour européenne des droits de l'homme serait transformée en autorité judiciaire générale, il serait tout fait concevable qu'elle exerce une compétence consultative. La combinaison de la compétence de rendre la fois des arrêts et des avis consultatifs ne serait pas une innovation dans le domaine des tribunaux internationaux.

- La Cour européenne des droits de l'homme possède la fois la compétence d'adopter des arrêts obligatoires (article 46 CEDH) et des avis consultatifs (article 47 CEDH). Cette dernière compétence n'a cependant qu'une portée tout fait accessoire ; en outre, elle ne résulte pas d'un recours individuel ou tatique comme la compétence ordinaire de la Cour, mais d'une saisine par le Comité des Ministres.

- La Cour des Communautés prononce également avant tout des arrêts. Toutefois, la demande de la Commission, du Conseil ou d'un État membre, elle rend des avis en matière de compatibilité d'un accord envisagé avec les dispositions du traité de Rome ; ces avis ont un caractère contraignant (article 300.6 du traité de Rome).

- La part des avis consultatifs est beaucoup plus importante dans la jurisprudence de la Cour internationale de Justice. Cependant, et encore, les organes compétents pour la saisine sont différents pour les arrêts exécutoires et pour les avis consultatifs (voir les articles 34 ss - notamment 59 - du Statut de la Cour d'une part, 65 ss d'autre part) : les États peuvent saisir la Cour en vue d'un arrêt, tandis que les avis consultatifs sont demandés par l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité, d'autres organes de l'ONU ou des institutions spécialisées (article 96 de la Charte des Nations Unies).

Toutefois, si la Cour européenne des droits de l'homme, en sa qualité d'organe judiciaire, devait acquiescer à une compétence dans un nouveau domaine, il conviendrait qu'elle puisse rendre des arrêts obligatoires et non pas seulement des avis consultatifs.

B. Les organes compétents en matière de saisine : incidences pratiques

Deux types de saisine sont proposés : d'une part, la saisine par des organes politiques, soit de la part des organes du Conseil de l'Europe, soit de la part des États membres (points i. et ii.); d'autre part, la saisine par des organes judiciaires internes (point iii).

De toute manière, des innovations importantes seraient apportées, surtout si des pouvoirs contraignants sont attribués à l'autorité judiciaire générale.

1. Si l'on s'en tient à la *saisine par des organes politiques*, il est probable que celle-ci n'ait lieu que rarement, comme le montre le caractère exceptionnel des demandes d'avis interprétatifs adressées au Conseiller juridique sur des conventions. Les États, notamment, pourraient hésiter à saisir une telle autorité de cas pendants devant des instances nationales ou de divergences d'interprétation avec d'autres États. Sur ce dernier point, il convient de citer les conclusions de l'exposé des motifs, selon lesquelles, dans le droit existant :

- "Les modes juridictionnels de règlement sont purement virtuels et n'ont jamais été utilisés";
- "l'arbitrage reste également hypothétique" (point II.D.4, p. 13).

Il est probable que, même si les possibilités théoriques de saisine par un organe politique deviennent plus nombreuses en cas de création d'une autorité judiciaire générale, les cas effectifs de saisine restent rares. L'importance pratique du mécanisme sera alors limitée.

2. Si des juridictions étaient autorisées à saisir l'autorité judiciaire générale, celle-ci devrait traiter un nombre plus important d'affaires. Ainsi, le mécanisme de renvoi préjudiciel mis en place par le traité de Rome de 1957 son article 177 - devenu l'article 234 après le traité d'Amsterdam - a connu un très grand succès, même en dehors des cas de renvoi obligatoire. Cependant, la situation est bien différente dans une communauté supranationale et dans une organisation internationale telle que le Conseil de l'Europe, aussi bien en ce qui concerne le nombre de textes pouvant faire l'objet d'un renvoi devant une autorité judiciaire que le nombre de leurs cas d'application. L'introduction d'un renvoi préjudiciel obligatoire (cf. l'article 234.1 du traité de Rome) ne saurait être considérée comme propre aux communautés supranationales et pourrait faire l'objet d'une déclaration facultative de la part des États. L'article 3 du Projet d'accord européen sur la compétence de la Cour européenne des Droits de l'Homme pour mettre des avis consultatifs relatifs à l'interprétation des traités européens prévoit d'ailleurs que les juridictions nationales de dernière instance auraient l'obligation de saisir la Cour européenne pour avis consultatif avant de rendre une décision qui susciterait une interprétation donnée cette question par une juridiction supérieure, compte tenu de la difficulté pour une juridiction nationale de prendre en considération la jurisprudence des tribunaux étrangers. Les conditions de renvoi obligatoire, qui impliquent une obligation des juridictions nationales de tenir compte de la jurisprudence des organes judiciaires des autres États, mériteraient néanmoins d'être revues.

La porte *ratione materiae* de la compétence de l'autorité judiciaire générale

La recommandation de l'Assemblée parlementaire laisse ouverte la question de la porte *ratione materiae* de la compétence de l'autorité judiciaire générale; elle ne définit pas les conventions sur lesquelles elle pourrait se prononcer. Au point 9, elle indique simplement qu'il faudrait commencer par les conventions qui restent conclues et par un nombre choisi de conventions qui existent.

L'adoption d'un nouveau mécanisme judiciaire pour un nombre limité de conventions pourrait être envisagée titre expérimental, mais la perspective de sa généralisation ne devrait pas être perdue de vue (cf. le dernier paragraphe des conclusions de l'exposé des motifs). Dès lors que le besoin d'une telle autorité a été identifié, elle doit réellement avoir un caractère général, plutôt que de constituer un nouveau mécanisme parmi beaucoup d'autres. La préférence de la Commission va dès lors à l'octroi de compétences *générales* à l'autorité judiciaire générale.

Une telle autorité judiciaire générale, si elle est distincte de la Cour européenne des droits de l'homme, ne serait évidemment pas compétente pour la Convention européenne des droits de l'homme et ses protocoles. Elle ne devrait pas être non plus pour la Charte sociale européenne (STE 35), qui est la seule convention du Conseil de l'Europe à prévoir un contrôle systématique des intervalles réguliers des engagements pris par les États parties, et dont le Protocole additionnel (STE 158) autorise les réclamations collectives en cas d'allégation de violation de la Charte (cf. l'exposé des motifs, point II.D.1, p. 9).

Hormis les textes relatifs aux droits de l'homme, ce sont les conventions dans le *domaine pénal*, et en particulier la Convention européenne d'extradition (STE n° 24) et la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale qui, parmi les textes conventionnels du Conseil de l'Europe, donnent lieu au plus grand nombre de décisions judiciaires. Elles pourraient relever de la compétence de l'autorité judiciaire générale; une autre solution, proposée par la Direction des Affaires juridiques, consisterait à établir dans ce domaine un dispositif souple pour le règlement des différends et éventuellement un tribunal pénal européen non permanent (document GR.) (95) 12, point 21). Toutefois, la Commission de Venise est d'avis que le système de contrôle du Conseil de l'Europe et le pouvoir d'interpréter ses traités ne devraient pas devenir trop complexes et que de nouvelles fonctions de contrôle devraient relever de la Cour européenne des droits de l'homme ou d'une autorité judiciaire générale.

Une fois exclus les droits de l'homme, la charge d'une autorité judiciaire générale compétente pour toutes les autres conventions devrait être limitée. Il parait dès lors opportun qu'elle puisse se prononcer sur des conventions qui connaissent déjà un mécanisme de suivi (cf. l'exposé des motifs, point II.D.1, p. 8, et la référence à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE 148) et au Code européen de sécurité sociale (STE 48), ainsi que le point II.D.4, pp. 11-13). Lorsqu'il existe déjà des procédures de règlement des différends judiciaires ou d'arbitrage (voir l'exposé des motifs, points II.D.2-3, pp. 9-11), la solution la plus simple du point de vue logique serait de les transférer à l'autorité judiciaire générale; du point de vue juridique et politique toutefois, cela serait par contre plus compliqué. À vrai dire, le fait qu'il n'a été pratiquement pas fait recours de telles procédures jusqu'à présent limite la portée du choix de l'instance compétente, car les cas de saisine seront rares de toute manière. Par ailleurs, la saisine de l'autorité judiciaire générale par les organes statutaires ou les tribunaux nationaux pourrait être prévue dans le champ d'application des conventions qui connaissent déjà une procédure de règlement des différends la demande des États.

V. Une alternative : l'interprétation des conventions par la Commission de Venise

S'il n'était pas donné suite à la proposition de création d'une autorité judiciaire générale, mais que seuls des avis pourvus de caractère contraignant étaient envisagés, la *Commission de Venise* pourrait se voir attribuer la compétence d'interprétation des conventions du Conseil de l'Europe pourvus de mécanismes propres d'interprétation. C'est ce qui a été proposé par le Comité des Sages dans son rapport final au Comité des Ministres (CM (98) 178, point 59). La Commission confirme sa disponibilité à mettre des avis non contraignants sur des textes conventionnels. Si la Commission n'est pas un organe judiciaire et ne peut rendre des avis contraignants sur la base des textes existants, elle peut par contre rendre des avis non contraignants dans le cadre de ses compétences statutaires, en particulier la demande des organes statutaires, le Secrétaire général ou tout État membre du Conseil de l'Europe (article 2.2 du Statut de la Commission européenne pour la Démocratie par le Droit). De leur côté, les gouvernements des États ont aussi la possibilité de soumettre la Commission des questions qui se posent ou se sont posées devant les instances nationales. D'ailleurs, le droit international est un domaine traditionnel d'activité de la Commission, et, deux reprises, des Commissions de l'Assemblée parlementaire ont demandé de tels avis (avis sur les dispositions de la Charte européenne des langues régionales et minoritaires qui devraient être acceptées par tous les États contractants (CDL-INF (96) 1) et avis sur l'interprétation de l'article 11 du projet de protocole la Convention européenne des droits de l'homme en annexe la Recommandation 1201 de l'Assemblée parlementaire (CDL-INF (96) 4).

Une telle solution présenterait l'avantage de ne pas impliquer de révision conventionnelle, et de pouvoir être mise en place immédiatement, car elle constituerait une application systématique d'un mécanisme existant et non pas la création d'un nouveau mécanisme. Il est peu probable qu'elle entraîne un grand surcroît d'activité pour la Commission.

De manière pratique, la Commission pourrait désigner un nombre restreint de ses membres (par exemple sept) pour rendre des avis non contraignants sur l'interprétation des conventions. La désignation interviendrait pour une durée de quatre ans. Au besoin, serait ajouté ce groupe un membre de l'État d'origine de la demande d'avis consultatif, désigné comme membre ad hoc au cas où le membre de l'État considéré ne signe pas dans la sous-commission.

En résumé, les avis interprétatifs des conventions du Conseil de l'Europe, qui relèvent déjà de la compétence de la Commission de Venise, pourraient lui être attribués dans le cadre de ses compétences statutaires. Cette solution ne nécessiterait pas de modification conventionnelle mais ne permettrait pas l'adoption d'avis obligatoires.

Conclusion

Dans la réflexion relative à l'autorité judiciaire générale, il convient de prendre en premier lieu en considération le besoin de disposer de mécanismes d'interprétation des conventions du Conseil de l'Europe. Un choix doit ensuite être fait entre la voie judiciaire et la voie non judiciaire. La voie *judiciaire* permet l'adoption d'actes de caractère contraignant, mais ne pourra être utilisée qu'après l'adoption ou la révision de textes conventionnels. Le rôle de cette autorité - qu'il s'agisse de la Cour européenne des droits de l'homme ou d'un nouvel organe - dépendra des conventions pour lesquelles elle sera compétente et des organes qui pourront la saisir. En cas de création d'une autorité judiciaire générale, il conviendra de lui confier, du moins terme, la compétence d'interpréter la plupart des conventions du Conseil de l'Europe. Le recours à une instance judiciaire apparaît ainsi, à long terme, comme le meilleur moyen de parvenir au but recherché, savoir une interprétation des conventions présentant un caractère obligatoire.

Le recours à la Commission de Venise comme instance d'interprétation - *non judiciaire* - serait par contre possible dans le domaine de ses compétences sans modification conventionnelle. Un groupe restreint de membres, désigné par la Commission dans des conditions définies, pourrait exercer la tâche d'interprétation des conventions.

ANNEXE I - LISTE DES MEMBRES

M. Antonio LA PERGOLA (Italie), [Président](#), Juge la Cour de Justice des Communautés européennes
(Supplant : M. Sergio BARTOLE, Professeur l'Université de Trieste)

* * *

M. Jacques ROBERT (France), [Vice-Président](#)²⁰⁰¹, Président honoraire de l'Université de droit, d'économie et des Sciences sociales de Paris, ancien membre du Conseil constitutionnel

Mme Hanna SUCHOCKA (Pologne), [Vice-Président](#)¹, Membre du parlement

M. Kaarlo TUORI (Finlande), [Vice-Président](#)¹, Professeur de droit administratif, Université Helsinki
(Supplant : M. Matti NIEMIVUO, Directeur au Département de législation, Ministre de la Justice)

* * *

M. Constantin ECONOMIDES (Grèce), Professeur l'Université Pantios, ancien Directeur du département juridique, Ministre des Affaires Étrangères
(Supplante : Mme Fani DASKALOPOULOU-LIVADA, Conseiller juridique adjointe, Ministre des Affaires Étrangères²⁰¹¹)

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

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

M. Franz MATSCHER (Autriche), Professeur l'Université de Salzbourg, ancien juge la cour européenne des droits de l'homme
(Supplant : Mme Ingrid SIESS-SCHERZ, Chef de Division, Chancellerie Fédérale)

M. Ergun ZBUDUN (Turquie), Professeur l'Université de Bilkent, Vice-Président de la Fondation turque pour la Démocratie

M. Grand REUTER (Luxembourg), ancien Président de la Chambre des Comptes
(Supplante : Mme Lydie ERR, Dputée)

M. Jean-Claude SCHOLSEM (Belgique), Professeur, Faculté de droit, Université de Liège

M. Michael TRIANTAFYLIDES (Chypre), Président du Conseil de l'Université de Chypre, ancien Président de la Cour suprême et ancien *Attorney General* de la République
(Supplant : M. Panayotis KALLIS, Juge, Cour suprême)

M. Helmut STEINBERGER (Allemagne), Directeur de l'Institut Max-Planck, Professeur l'Université de Heidelberg
(Supplant : M. Georg NOLTE, Professeur de droit public, Université de Göttingen)

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

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

M. Joseph SAID-PULLICINO (Malte), Chief Justice

M. Jan KLUCKA (Slovaquie), Juge la Cour Constitutionnelle

M. Peter JAMBREK (Slovénie), Professeur la haute école de l'administration du gouvernement, ancien Ministre de l'intérieur, ancien Président de la Cour constitutionnelle, ancien juge la cour européenne des droits de l'homme
(Supplant : M. Anton PERENIC, Professeur de droit, ancien Juge la Cour constitutionnelle)

M. Kestutis LAPINSKAS (Lituanie), Président de la cour suprême

M. Asbjørn JENSEN (Danemark), Juge, Cour suprême²⁰²¹
(Supplant : M. John LUNDUM, Juge la Cour d'Appel)

M. Cyril SVOBODA (République tchèque), Chef du Cabinet fantôme, Membre du Parlement
(Supplante : Ms Ivana JANU, Vice-Présidente de la Cour constitutionnelle)

M. Aivars ENDZINS (Lettonie), Président, Cour constitutionnelle

M. Alexandre DJEROV (Bulgarie), Avocat, membre de l'Assemblée nationale
(Supplante : M. Vassil GOTZEV, Juge, Cour constitutionnelle)

Mme Carmen IGLESIAS CANO (Espagne), Directrice du Centre des Etudes constitutionnelles

M. Rune LAVIN (Sude), Juge la cour suprême administrative
(Supplante : M. Hans-Heinrich VOGEL, Professeur de droit public, Université de Lund)

M. Stanko NICK (Croatie), Ambassadeur de la Croatie en Hongrie
(Supplante : Mme Marija SALECIC, Conseiller, Cour constitutionnelle)

M. Serhiy HOLOVATY (Ukraine), Membre du parlement, Président de la fondation juridique ukrainienne^[203]
(Supplante : M. Volodymyr SHAPOVAL, Juge la Cour constitutionnelle)

M. Vladimir SOLONARI (Moldova), Président de la Commission des Droits de l'Homme et Minorités Nationales, Parlement de Moldova^[204]

M. Tito BELICANEC ("L'ex-République yougoslave de Macédoine"), Professeur, Faculté de droit, Université de Skopje
(Supplante : M. Igor SPIROVSKI, Conseiller, Cour constitutionnelle, Skopje)

M. James HAMILTON (Irlande), Directeur du Ministre public

M. Luan OMARI (Albanie), Vice-Président, Académie des Sciences de l'Albanie

M. Hjrtur TORFASON (Islande), ancien Juge, Cour suprême de l'Islande

M. Lszl SLYOM (Hongrie), ancien Président, Cour constitutionnelle

M. Valeriu STOICA (Roumanie), Membre du parlement
(Supplante : M. Alexandru FARCAS, Directeur général des affaires juridiques, Ministre des affaires étrangères)

M. Vital MOREIRA (Portugal), Professeur à la Faculté de droit, Université de Coimbra
Mme Maria de Jesus SERRA LOPES, Conseiller d'Etat, ancienne Bonnaire de l'Ordre des avocats

M. Pieter VAN DIJK (Pays-Bas), Conseiller d'Etat, ancien Juge la Cour Européenne des Droits de l'Homme
(Supplante : Mr Erik LUKACS, ancien Conseiller Juridique, Ministre de la Justice)

M. Avtandil DEMETRASHVILI (Gorgie), Président de la Cour constitutionnelle
(Supplante : M. Gela BEZHUASHVILI, Directeur, Département du droit international, Ministre des Affaires étrangères)

M. François LUCHAIRE (Andorre), Président honoraire de l'Université de Paris I, ancien membre du Conseil constitutionnel français, ancien Président du Tribunal constitutionnel d'Andorre

M. Peeter ROOSMA (Estonie), Conseiller, Cour suprême

M. Jeffrey JOWELL (Royaume-Uni), Professeur de droit public, University College London

M. Khanlar I. HAJIYEV (Azerbaïdjan), Président de la Cour constitutionnelle^[205]

M. Gagiuk HARUTUNIAN (Arménie), Président de la Cour constitutionnelle^[206]

MEMBRES ASSOCIES

M. Anton MATOUCEWITCH, (Blarus), Vice-Recteur, Université commerciale de gestion du Blarus

M. Cazim SADIKOVIC (Bosnie et Herzégovine), Doyen de la Faculté de droit l'Université de Sarajevo

M. Vojin DIMITRIJEVIC (République fédérale de Yougoslavie), Directeur, Centre des droits de l'homme de Belgrade^[207]

OBSERVATEURS

M. Hector MASNATTA (Argentine), Ambassadeur, Vice-Président du Centre d'Etudes constitutionnelles et sociales

M. Grald BEAUDOIN (Canada), Professeur l'Université d'Ottawa, Sénateur
(Supplante : Mme Ruth BARR, Conseiller, Section du droit international et des activités internationales, Ministre de la Justice)

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

M. Amnon RUBINSTEIN (Israël), Président, Comité de Contrôle de l'Etat et Ombudsman de la Knesset

M. Yoshihide ASAKURA (Japon), Consul, Consulat Général du Japon Strasbourg

Mr Olgas SOULEIMENOV (Kazakhstan), Ambassadeur du Kazakhstan Rome

Mr Choi DAE-HWA (République de Corée), Ambassadeur de la République de Corée au Luxembourg, la Belgique et l'Union européenne

M. Serikul KOSAKOV (Kirghizstan), Directeur Général, Commission pour les sciences et technologies nouvelles

M. Jed RUBENFELD (Etats-Unis d'Amérique), Professeur, Yale Law School

M. Miguel SEMINO (Uruguay), Ambassadeur de l'Uruguay Paris

SECRETARIAT

M. Gianni BUQUICCHIO
M. Christos GIAKOUMPOULOS
M. Thomas MARKERT
Mme Simona GRANATA-MENGHINI
M. Pierre GARRONE
M. Rudolf DRR
M. Sergue KOUZNETSOV
Mlle Helen MOORE
Mlle Caroline MARTIN
Mlle Sarah BURTON
Mme Michelle REMORDS
Mlle Helen MONKS
Mlle Brigitte AUBRY
Mme Agns READING
Mme Marian JORDAN
Mme Emmy KEFALLONITOU
Mme Marie-Louise WIGISHOFF
Mlle Jo FARMER

ANNEXE II - FONCTIONS ET COMPOSITION DES SOUS-COMMISSIONS [\[208\]](#)

- **Président** : M. La Pergola

- **Vice-Présidents** : M. Robert, Mme Suchocka, M. Tuori

- **Bureau** : M. Hamilton, M. Lapinskas, M. Lavin, M. Steinberger, M. Triantafyllides

- **Présidents des Sous-Commissions** : M. Batliner, M. Economides, M. Helgesen, M. Jowell, M. Malinverni, M. Matscher, M. Moreira, M. zbudun, M. Said Pullicino, M. Scholsem, M. Solyom, M. van Dijk

- **Justice constitutionnelle** : Président: M. Slyom - membres: M. Bartole, M. Batliner, M. Demetrashvili, M. Djerov, M. Endzins, M. Gotzev, M. Hamilton, M. Haruntunian, Mme Janu, M. La Pergola, M. Lapinskas, M. Lavin, M. Malinverni, M. Moreira, M. Reuter, M. Robert, M. Roosma, M. Said Pullicino, M. Scholsem, M. Spirovski, Mme Stanik, M. Steinberger, M. Stoica, Mme Suchocka, M. Torfason, M. Triantafyllides, M. Vogel, M. Zahler; **Qbs** : Canada, Israël

- **État fédéral et régional** : Président: M. Malinverni - membres: M. Bartole, M. Belicanec, M. Hajiev, Mme Iglesias, M. Jowell, M. La Pergola, M. Matscher, M. Sadikovic, M. Scholsem, Mme Serra Lopes, M. Steinberger, M. Triantafyllides; M. Tuori **Qbs** : Canada, USA

- **Droit international** : Président: M. Economides - membres: M. Djerov, M. Farcas, M. Gotzev, M. Helgesen, M. Klucka, M. La Pergola, M. Luchaire, M. Lukacs, M. Malinverni, M. Matscher, M. Moreira, M. Nick, M. Steinberger, M. Triantafyllides

- **Protection des Minorités** : Président: M. Matscher - membres: M. Bartole, M. Belicanec, M. Economides, M. Farcas, M. Gualandi, M. Hamilton, M. Helgesen, M. Klucka, M. Malinverni, M. Nick, M. zbudun, M. Scholsem, M. Slyom, M. Stoica, M. Torfason, M. Triantafyllides, M. Tuori, M. van Dijk **Qbs**, Canada

- **Rforme constitutionnelle** : Président: M. Batliner -membres: M. Bartole, M. Djerov, M. Endzins, M. Farcas, M. Gotzev, M. Hajiev, Mme Iglesias, Mme Janu, M. La Pergola, M. Lapinskas, M. Luchaire, M. Lukacs, M. Malinverni, M. Moreira, M. Nolte, M. Omari, M. zbudun, M. Reuter, M. Robert, M. Roosma, M. Said Pullicino, M. Scholsem, Mme Serra Lopes, M. Spirovski, M. Steinberger, M. Stoica, Mme Suchocka, M. Torfason, M. Triantafyllides, M. Tuori **Qbs**, Israël

- **Institutions démocratiques** : Président: M. Scholsem - membres: M. Belicanec, M. Economides, M. Endzins, M. Farcas, M. Hamilton, Mme Iglesias, M. Jambrek, Mme Janu, M. Jowell, M. Klucka, M. Lapinskas, M. Lavin, M. Luchaire, M. Malinverni, M. Moreira, M. Omari, M. zbudun, M. Reuter, M. Robert, M. Roosma, Mme Serra Lopes, M. Stoica, M. Svoboda, M. Triantafyllides, M. Tuori, M. Vogel

- **Comité de Direction d'UniDem** : Président: M. Jowell - membres: M. Batliner, M. Djerov, M. Gualandi, M. Helgesen, M. Jambrek, Mme Janu, M. La Pergola, M. Lavin, M. Moreira, M. zbudun, M. Reuter, M. Robert, Mme Suchocka, M. Svoboda, M. van Dijk, M. Vogel **Qbs** : Holy See, ODHR

Membres cooptés: Prof. Evans (Johns Hopkins University, Bologna), Prof. von der Gabelentz (College of Europe, Bruges), Prof. Masterson (European University Institute, Florence), M. Koller (Federal Office of Justice, Berne)

- **Afrique du Sud** : Président: M. Helgesen - membres: M. Hamilton, M. Helgesen, M. Jambrek, M. Jowell, M. Lavin, M. La Pergola, M. Torfason, M. Tuori, M. Vogel **Qbs** : Canada, USA

- **Basin Méditerranéen** : Président: M. Said Pullicino - membres: M. Batliner, M. Djerov, M. Economides, M. Gotzev, Mme Iglesias, M. La Pergola, M. Nick, M. zbudun, M. Robert, M. Triantafyllides **Qbs** : Israël

- **Questions administratives et budgétaires** : Président: M. van Dijk - membres: M. Economides, M. Malinverni, M. Matscher, M. Tuori

- **Europe du Sud-Est** : Président: M. Jambrek membres: M. Belicanec, M. Djerov, M. Economides, M. Farcas, M. Gotzev, M. Luchaire, M. Lukacs, M. Moreira, M. Nick, M. Omari, M. Robert, M. Sadikovic, M. Spirovski, M. Torfason

- **Pouvoirs d'exception** : Président: M. zbudun

- **Amérique latine** : Président: M. Moreira

ANNEXE III - REUNIONS DE LA COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT EN 2000 [\[209\]](#)

Runions plnières

42^e runion 31 mars-1^{er} avril

43^e runion 16 juin

44^e runion 13-14 octobre

45^e runion 15-16 dcembre

Bureau

23^e runion - Runion large aux Présidents des Sous-commissions

- 30 mars

24^e runion - Runion large aux Présidents des Sous-commissions

- 15 juin

25^e reunion - Reunion largee aux Prsidents des Sous-commissions

- 12 octobre

26^e reunion - Reunion largee aux Prsidents des Sous-commissions

- 14 dcembre

SOUS-COMMISSIONS

Justice constitutionnelle

Reunion du Groupe de travail sur le thsaurus systmatique

28 mars

16e reunion - 29 mars

(Reunion avec les agents de liaison des cours constitutionnelles)

Institutions dmocratiques

9^e reunion 15 juin

10^e reunion 12 octobre (reunion conjointe avec la sous-Commission sur l'tat fdral et rgional)

11^e reunion 14 dcembre

-

Etat fdral et rgional

14^e reunion - 15 juin

15^e reunion - 12 octobre (reunion conjointe avec la sous-Commission sur les institutions dmocratiques)

-

Europe du Sud-Est

1^{er} reunion 30 mars

Comit de Direction d'UniDem

26^e reunion - 30 mars

27^e reunion - 15 juin

28^e reunion - 12 octobre

29^e reunion 14 dcembre

Echange de vues sur le projet de loi sur la cour suprme en Albanie

2-3 mars (Tirana)

Groupe de travail sur la loi lectorale en Albanie

8-12 mars (Tirana)

15-19 mars (Tirana)

Groupe de travail sur la rvision de la Constitution armnienne

25-26 avril (Strasbourg)

16-17 novembre (Ervan)

Reunion prparatoire sur l'avis sur la Constitution de l'Azerbadjan

29 novembre-1^{er} dcembre (Bakou)

Groupe de travail sur la fusion de la chambre des droits de l'homme et de la cour constitutionnelle de Bosnie-Herzgovine

24 mars (Paris)

Groupe de travail sur la Cour de l'Etat de Bosnie-Herzgovine

26 mai (Strasbourg)

Groupe de Travail sur la rvision de la Constitution de la Fdration de Bosnie-Herzgovine

10-11 juillet (Strasbourg)

11-12 octobre

Groupe de travail sur la rvision de la loi constitutionnelle en Croatie

1^{er} septembre (Paris)

22 septembre (Paris)

Groupe de travail sur la rforme constitutionnelle en Moldova Commission mixte

10-11 mars (Chisinau)

7-8 avril (Strasbourg)

26-27 mai (Chisinau)

Groupe de Travail sur la mise en uvre du rfrendum constitutionnel en Ukraine

14-15 septembre (Kyiv)

Groupe de travail sur le Kosovo

18 fvrier (Paris)

30 mars

Reunion MINUK sur les dispositions constitutionnelles provisoires au Kosovo

6-8 juillet (Pristina)

Groupe de travail sur la cration d'une autorit judiciaire gnrale

14 dcembre

Groupe de travail sur le financement des partis politiques

30 novembre (Paris)

Groupe de travail sur les amendements ICC

1 dcembre (Paris)

SEMINAIRES SUR LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE

Seminaire sur le projet d'amendements la loi sur la Cour constitutionnelle de la Lettonie
25-26 février (Riga)

Seminaire sur la possible extension des pouvoirs de la cour constitutionnelle dans le domaine du règlement des conflits entre les pouvoirs
28-29 février (Bucarest)

Seminaire sur L'Assurance de la protection des Droits de l'Homme dans l'activité de la cour constitutionnelle
17-18 avril (Bakou)

Seminaire sur l'efficacité de la justice constitutionnelle dans une société en transition
6-7 octobre (Ervan)

Seminaire des Présidents des cours constitutionnelles d'Europe centrale sur Les recours individuel devant les juridictions constitutionnelles
6-7 octobre (Zakopane, Pologne)

Participation à la réunion préparatoire pour la Conférence des cours constitutionnelles européennes
20-21 octobre (Bruxelles)

Seminaire sur les cours constitutionnelles face aux implications du nouveau siècle et aux efforts en vue de l'adhésion aux structures européennes
17-18 novembre (Tartu, Estonie)

SEMINAIRES UNIDEM

Seminaire UniDem sur le thème la protection des droits de l'homme au XXI^e siècle : vers une plus grande complémentarité entre les organisations régionales européennes et au sein de celles-ci en coopération avec la Présidence irlandaise du Comité des Ministres
3-4 mars (Dublin)

Seminaire UniDem sur le thème Démocratie dans une société en transition en coopération avec l'Université de Lund
19-20 mai (Lund)

Seminaire UniDem sur le thème Intégration européenne et droit constitutionnel en coopération avec le Bureau de l'Attorney Général de Chypre
29-30 septembre (Chypre)

PACTE DE STABILITE

Conférence sur l'Institution de l'Ombudsman en Europe et les défis de la consolidation de l'ordre démocratique organisée avec la coopération de la Fondation Marangopoulos pour les droits de l'homme
12-13 mai (Athènes)

Seminaire Général de création d'un campus UniDem pour la formation continue des fonctionnaires
11-12 décembre (Trieste)

PROGRAMME DEMOCRATIE, DU LIVRE DE DROIT A LA VIE REELLE

Conférence pour les juges des cours constitutionnelles et suprêmes venant d'Afrique australe
12-13 février (Lac Siavonga, Zambie)

AUTRES SEMINAIRES ET CONFERENCES

Participation à une réunion organisée par le CPLRE sur le projet de règlement sur les municipalités au Kosovo
6-7 mars (Pristina)

Participation à un atelier sur le règlement du conflit en Transnistrie organisé par l'OSCE 20-24 mars (Kiev)

Participation à une Conférence sur le renforcement de la société civile dans les Balkans
15 avril (Athènes)

Participation à un séminaire sur un contrat pour la protection des communautés et l'auto-gouvernement
16 avril (Prizren)

Participation à la 8^e Conférence internationale judiciaire organisée par le Centre de la Démocratie (USA) sur les cours de dernière instance : indépendance judiciaire dans les cours constitutionnelles et les cours suprêmes
25-27 mai (San Francisco)

Seminaire de formation régionale ACCPUF
15-17 juillet (Antananarivo, Madagascar)

Accompagner le Président du Comité des Ministres en visite officielle en Moldova
21 juillet (Chisinau)

Forum sur le fédéralisme
26-28 juillet (Banja Luka, Sarajevo, Mostar)

Participation à la réunion du Comité d'organisation pour le colloque de l'Université de la Paix (Nancy) et du Centre Mondial de la Paix (Verdun)
29 septembre (Nancy)

Participation à une Conférence sur l'unification et le développement de la prise des décisions des cours constitutionnelles
25-27 octobre (Levoca, Slovaquie)

Participation la Confrences ministrielle sur les droits de l'homme

2-4 novembre (Rome)

Participation in the Seminar Vers la dmocratie et l'tat de droit dans les tats des Balkans : le succs organis par le Friedrich Ebert Stiftung

9-10 novembre (Strasbourg)

Participation la troisieme Confrence internationale intitule Constitutional legal and political regulation and management of ethnic relations

8-10 dcembre (Ljubljana)

Sminaire sur la contribution possible de l'exprience transgre sur la division des responsabilit la solution du problme de la Transnistrie

13 dcembre

ANNEXE IV - LISTE DES PUBLICATIONS DE LA COMMISSION DE VENISE

Collection[210]

Science et technique de la dmocratie

N 1 Rencontre avec les prsidents des cours constitutionnelles et instances quivalentes[211] (1993)

N 2 Modles de juridiction constitutionnelle [212]

par Helmut Steinberger (1993)

N 3 Le processus constitutionnel, instrument pour la transition dmocratique (1993)

N 4 La transition vers un nouveau type d'conomie et ses reflets constitutionnels (1993)

N 5 Les rapports entre le droit international et le droit interne (1993)

N 6 Les rapports entre le droit international et le droit interne³

par Constantin Economides (1993)

N 7 Etat de droit et transition vers une conomie de march (1994)

N 8 Les aspects constitutionnels de la transition vers une conomie de march (1994)

N 9 La Protection des minorits (1994)

N 10 Le rle de la cour constitutionnelle dans la consolidation de l'Etat de droit (1994)

N 11 Le concept contemporain de confdration (1995)

N 12 Les pouvoirs d'exception du gouvernement³

par Ergun zbudun et Mehmet Turhan (1995)

N 13 L'application des dispositions constitutionnelles relatives aux media dans une dmocratie pluraliste (1995)

N 14 Justice constitutionnelle et dmocratie rfrendaire (1996)

N 15 La protection des droits fondamentaux par la Cour constitutionnelle[213] (1996)

N 16 Autonomies locales, intgrit territoriale et protection des minorits (1997)

N 17 Droits de l'homme et fonctionnement des institutions dmocratiques dans des situations d'urgence (1997)

N 18 Le patrimoine constitutionnel europen (1997)

N 19 L'Etat fdral et rgional (1997)

N 20 La composition des cours constitutionnelles (1997)

N 21 Nationalit et succession d'Etats (1998)

N 22 Les mutations de l'Etat-nation en Europe laube du XXIe sicle (1998)

N 23 Incidences de la succession d'Etat sur la nationalit (1998)

N 24 Droit et politique transgre (1998)

N 25 Les nouvelles tendances du droit lectoral dans la grande Europe (1999)

N 26 Le principe du respect de la dignit de la personne humaine (1999)

N 27 L'Etat fdral et rgional dans la perspective de l'intgration europenne (1999)

N. 28 Le droit unprocs quitable (2000)

N 29 Socits en conflit : la contribution du droit et de la dmocratie au rglement des conflits (2000)

Bulletin de jurisprudence constitutionnelle - 93 / n^{os} 1, 2, 3

94 / n^{os} 1, 2, 3

95 / n^{os} 1, 2, 3

96 / n^{os} 1, 2, 3

97 / n^{os} 1, 2, 3

98 / n^{os} 1, 2, 3

99 / n^{os} 1,2,3

Bulletins spéciaux - 1994 - description des Cours

1999 - description des Cours

Textes de base 1,2,3,4 et 5 (extraits des constitutions et lois sur les cours constitutionnelles)

Grands arrêts - Cour européenne des droits de l'homme

Liberté confessionnelle

Grands arrêts - Cour européenne des droits de l'homme (1963-2000) 2 volumes en russe

Rapports annuels - 1993, 1994, 1995, 1996,1997, 1998, 1999, 2000

[\[1\]](#)
Lors
de
sa
742^e
réunion
(15
février
2001)
les
dixus
ont
pris
note
de
l'avis
de
la
Commission
sur
la
Recommandation
de
l'Assemblée
parlementaire
1458
(2000)
sur
une
interprétation
uniforme
des
conventions
du
Conseil
de
l'Europe
:
création
d'une
autorité
judiciaire
générale.

[1](#)
.
Les
articles
IV.A.18
et
IV.B.6.1
prévoient
également
une
procédure
accréditée
permettant
à
la
Cour
constitutionnelle
de
résoudre
toute
question
touchant
des
intrants
vitaux
de
l'un
quelconque
des
peuples
constituant
la
Fédération.
Cette
question
reste
toutefois
étrangère
au
sujet
du
présent
avis.

[\[2\]](#)
Décision
sur
la
liberté
de
l'information
et
la
dépénalisation
de
la
diffamation.
Haut
Représentant,
Sarajévo,
30
juillet
1999,
par.
3
(annexe
I
au
présent
rapport).

[\[3\]](#)
(Requête
n^{os} 11854/85,
Clavel
c.
Suisse,

15
octobre
1987).

[4]

Observer
et
Guardian
c.
Royaume-
Uni
(26
novembre
1991,
srie
A
n
216),
et
Autronic
c.
Suisse
(22
mai
1990,
srie
A
n
178).

[5]

Guerra
et
autres
c.
Italie
(19
février
1998).
Un
rsun
de
l'affaire
(tel
que
publi
dans
le
Bulletin
de
Jurisprudence
constitutionnelle,
Edition
1998/1)
figure
en
annexe
II
au
présent
rapport.

[6]

Opinion
concordante
de
Mme
le
juge
Palm,
laquelle
se
rallient
MM,
les
juges
Bernhardt,
Russo,
Macdonald,
Makarczyk
et
Van
Dijk
(Annexe
I).

[7]

(Rec.
0582/1973).

[8]

Quelques
pays
minent
actuellement
des
travaux
législatifs
(Allemagne,
Norvège,
Pologne,
Suède,
Fédération
de
Russie
et
Royaume-
Uni).
Des
progrès
politiques
importants
sont
en
cours
aux
Pays-
Bas,
o
le
droit
direct
aux
informations
officielles
sont
inclus
dans
le
chapitre
sur
les
droits
de
l'homme
de
la
Constitution
néerlandaise
(ce
qui
est
d'
le
cas
en
Suède
et
en
Belgique).

[9]

Voir
aussi :
Commission
européenne
pour
la
démocratie
par
le
droit.
Application
des
dispositions
constitutionnelles
relatives
aux
médias
dans
une
démocratie
pluraliste.
Nicosie,
16-
18
décembre
1994.
Collection
Science
et

technique
de
la
démocratie,
n.13.
Rapports
de
M.
Arthur
F. Plunkett,
avocat,
conseiller
juridique
adjoint,
Bureau
du
procureur
général,
Dublin,
pp.
102-
115,
et
du
professeur
Paul
Lewalle,
professeur
ordinaire
université
de
Lige,
pp.
116-
144.
[\[10\]](#)
Le
texte
de
la
Résolution
figure
en
Annexe
IV
au
présent
rapport.
[\[11\]](#)
(E/CN.4/1996/39,
annexe).

[\[12\]](#)
(Canada,
05/05/99,
CPR/C/
65/
D/663/1995).

[\[13\]](#)
L'Observation
général 25
dispose
notamment :
La
communication
libre
des
informations
et
des
idées
concernant
des
questions
publiques
et
politiques
entre
les
citoyens,
les
candidats
et
les
représentants
lus
est
essentielle
au
plein
exercice
des
droits
garantis
l'article
25.
Observation
général 25,
paragraphe
25,
adopté
par
le
Comité
des
droits
de
l'homme
le
12
juillet
1996.

[\[14\]](#)
Communication
N°63/1995,
Canada,
05/05/99,
CPR/C/65/D/663/1995,
page
14.

[\[15\]](#)
Rapport
de
M.
Abid
Hussain,
Rapporteur
spécial
sur
la
promotion
et
la
protection
du
droit
à
liberté
d'opinion
et
d'expression
(E/CN.4/2000/63,
18
janvier
2000),
p.
7,
paragraphe
42.

[\[16\]](#)
Idem,
paragraphe
43.

[\[17\]](#)
Idem,
(Annexe
V).

[\[18\]](#)
Puisque,
par
exemple,
en
Italie
la
loi
sur
les
minorités
historiques
ne
requiert
aucune

proportion
de
15 %
de
personnes
parlant
une
langue
minoritaire,
ou
qui,
en
Slovaquie,
la
loi
sur
l'utilisation
des
langues
minoritaires
ne
fixe
cette
proportion
qu'
20 %.

[19]
Une
disposition
similaire
qui
figurait
dans
un
projet
antérieur
avait
t
critique
par
les
experts
du
Conseil
de
l'Europe,
dans
la
mesure
où
il
conviendrait
de
ne
pas
exclure
de
possibilité
d'emploi
dans
des
établissements
pour
minorités
les
enseignants
appartenant
à
la
population
majoritaire.

[20]
La
Commission
de
Venise
a
souligné
l'importance
de
l'intégration
des
minorités
et
leur
large
participation
aux
travaux
des
différents
organes
d'Etat,
y
compris
les
Cours
constitutionnelles.
Pour
cette
question,
voir
La
composition
des
Cours
constitutionnelles,
collection :
Science
et
technique
de
la
démocratie,
N20,
Commission
de
Venise,
décembre
1997.

[21]
Pour
une
analyse
plus
détaillée
de
la
loi
constitutionnelle
sur
la
Cour
constitutionnelle
de
la
République
de
Croatie,
voir
les
documents
[CJL\(2000\)06](#)
et [CJL\(2000\)07](#).

[22]
Pour
un
expos
plus
détaillé
des
solutions
possibles,
voir
l'avis
personnel
de
M.
P.
Vandermoot,
pages
13
et
14
du
document [CJL\(2000\)06](#).

[23]
Voir
le
document [CJL\(2000\)06](#).

pages
18
et
[12](#)
par
48
et
49.

[\[24\]](#)
Wir
pages
4-
6
et
10
du
Rapport
intrinseque
sur
la
reform
constitutionnelle
en
Republique
de
Moldova
tabli
par :
M.
Serhiy
Halyvaty
(Membre,
Ukraine),
M.
Giorgio
Malinverni
(Membre,
Suisse),
M.
Vital
Moreira
(Membre,
Portugal),
M.
Kaarlo
Tuori
(Membre,
Finlande),
Mme
Florence
Benck-
Rehmer
(Expert,
France),
M.
Jaan
Vintro
(Expert,
Espagne)
adopt
par
la
Commission
de
Venise
lors
de
sa
41e
reunion
plene
(Venise,
10-
11
decembre
1999)
[Doc. CD\(99\)88](#)
.

[\[25\]](#)
Communiqu
de
Presse
du
07.12.99
Strasbourg.
Conseil
de
Europe.

[\[26\]](#)
Mme
Fastello,
membre
de
la
Commission
mixte
a
deci
de
ne
pas
signer
le
texte
avant
d'avoir
consult
son
groupe
parlementaire
(Groupe
communiste),
bien
quelle
personnellement
soit
d'accord
avec
la
redaction
du
texte.

[\[27\]](#)
Communiqu
de
presse
du
7
decembre
1999,
Strasbourg,
Conseil
de
l'Europe.

[\[28\]](#)
Les
membres
de
la
Commission
constitutionnelle
considrent
que
le
President
doit
avoir
le
pouvoir
de
renvoier
non
seulement
les
membres
du
Gouvernement
mais
egalement
le
Premier
Ministre.
Ce
point
de
vue
n'est
pas
soutenu
par
les
parlementaires.

[29]

Les représentants de la Commission constitutionnelle sont davis que ce chapitre doit comprendre une disposition qui statue que le Parlement ne peut pas refuser l'organisation d'un référendum constitutionnel et une modification constitutionnelle si l'initiativemane de 200 000 citoyens. Les représentants du Parlement ne sont pas d'accord avec cette proposition.

[30]

Les représentants du Parlement proposent d'inclure cet endroit du plus de six mois. Les représentants de la Commission constitutionnelle ne sont pas d'accord avec cette proposition.

[31]

Dans un arrêt récent, le Tribunal constitutionnel portugais a privilégié cette approche en affirmant clairement que l'objet du référendum devait être lui-même constitutionnel. Le fait de soumettre des décisions prises issue d'un référendum au contrôle de constitutionnalité revient en fin de compte concilier le principe de la majorité avec celui de la constitutionnalité (Direcção da República n.º 91, 18 avril 1998, 1714 (2)-1714 (3)). Bulletin de jurisprudence constitutionnelle). La Commission de Venise a d'ailleurs eu l'occasion d'insister plusieurs reprises sur la nécessité d'observer strictement les dispositions constitutionnelles relatives aux révisions de la Constitution, y compris lorsqu'il

s'agit
de
réfrendums
constitutionnels
(de
reporter
son
avis
sur
le
réfrendum
constitutionnel
organisé
en
Ukraine
le
31
mars
2000),
document
[CDL](#)
[INF/2000/11](#)
; se
reporter
également
la
position
de
la
commission
concernant
le
réfrendum
constitutionnel
en
Moldova),

[\[32\]](#)
Art.
53
de
la
Constitution
(Cst.)
russe.

[\[33\]](#)
Art.
235
Cst.

[\[34\]](#)
Bulletin
de
jurisprudence
constitutionnelle,
RSA-
96-
3
020.

[\[35\]](#)
Bulletin
de
jurisprudence
constitutionnelle,
CAN-
1998-
3
002.

[\[36\]](#)
Sur
l'autodétermination
et
la
sécession
en
droit
constitutionnel,
voir
le
document
[CDL](#)
[INF/2000/2](#)

,
adopté
par
la
Commission
sa
41^e
réunion
(décembre
1999).

[\[37\]](#)
Sur
l'autodétermination
et
la
sécession
en
droit
international
public,
voir
la
note
intitulée
"Autodétermination
et
sécession"
(rapporteur:
M.
Severin;
note
labore
en
concertation
avec
le
rapporteur
par
Centrul
Pentru
Demnitate
Omului
-
Bucarest;
AS/Pol
(1996)
24),
soumise
à
la
Commission
des
questions
politiques
de
l'Assemblée
parlementaire.

[\[38\]](#)
Cf.
Yes
Lesseune,
L'ide
contemporaine
de
confédération
en
Europe
-
quelques
enseignements
de
l'expérience
de
l'Union
européenne,
in
Le
concept
contemporain
de
confédération,
Science
et
technique
de
la
démocratie
(STD)
n
11,
Strasbourg:
Conseil
de
l'Europe
1995,

pp.
126-
148.

[39]
Cf.
Murray
Forsyth,
Vers
un
concept
nouveau
de
la
confédération,
in
Le
concept
contemporain
de
confédération,
STD
n
11,
pp.
61-
70,
65-
66.

[40]
Cf.
Lejeune,
op.
cit.,
pp.
128
ss.
Giorgio
Malinverni,
Les
notions
classiques
de
confédération
et
d'Etat
fédéral,
in
Le
concept
contemporain
de
confédération,
STD
n
11,
Strasbourg :
Conseil
de
l'Europe
1995,
pp.
40
ss.

[41]
Cf.
Malinverni,
op.
cit.,
p.
43.

[42]
D'après
Lejeune,
op.
cit.,
il
s'agit
cependant
plutôt
d'une
confédération.

[43]
Art.
6
de
la
Constitution
de
l'URSS
de
1977.

[44]
La
notion
d'Etat
régional
est
comprise
ici
de
manière
limitative,
comme
s'appliquant
des
Etats
qui
pratiquent
le
partage
des
compétences
législatives
entre
l'Etat
et
les
entités
de
caractère
régional,
c'est-
à-
dire
avant
tout
l'Italie
et
l'Espagne.

[45]
Art.
115
Cst.

[46]
Art.
116
Cst.

[47]
Art.
143.2
Cst.

[48]
Cf.
art.
148-
149
Cst.
voir
aussi
l'art.
150
sur
la
délégation
législative.

[49]
Pour
l'Irlande
du
Nord,
voir
aussi
infra
point
B.e.

[50]
Sur
la
question,
voir
m.
Oliverson,
Note

sur
l'autonomie
des
les
Fro,
in
Autonomies
locales,
intégrit
territoriale
et
protection
des
minorités,
Science
et
technique
de
la
démocratie
n
16,
Strasbourg
.
Conseil
de
l'Europe
1997,
pp.
110
ss.

[\[51\]](#)

Voir
Markku
Suksi,
La
situation
en
Finlande

-
les
les
land,
in
Autonomies
locales,
intégrit
territoriale
et
protection
des
minorités,
STD
n
16,
pp.
22
ss.

[\[52\]](#)

Art.
6.2,
225
ss.
Cst.

[\[53\]](#)

Art.
111
Cst.

[\[54\]](#)

Art.
1
de
la
loi.

[\[55\]](#)

Art.
2
de
la
loi.

[\[56\]](#)

Sur
la
situation
de
la
Gagauzie,
voir
Alexei
Barbăneagra,
La
situation
en
Moldova,
in
Autonomies
locales,
intégrit
territoriale
et
protection
des
minorités,
STD
n
16,
pp.
177
ss,
178-
183.

[\[57\]](#)

Art.
134-
139
Cst.

[\[58\]](#)

Sur
la
question
de
la
Crime,
voir
Semy
Hlovaty,
L'autonomie
territoriale
en
Ukraine
-
Le
cas
de
la
Crime,
STD
n 16,
pp.
142-
156.

[\[59\]](#)

Pour
une
description
plus
complète
des
arrangements
institutionnels
en
Irlande
du
Nord,
voir
Brendan
O'Leary,
The
Nature
of
the
British-
Irish
Agreement,
New
Left
Review
233,
1999.

[\[60\]](#)

[Cf](#)
l'article
du
projet
de
Protocole
la
Convention
européenne
des
Droits
de
l'Homme
annex
la
Recommandation
1201
de
l'Assemblée
parlementaire,
et
l'avis
de
la
Commission
de
Venise
sur
son
interprétation,
Rapport
annuel
d'activités
pour
1996,
pp.
96
ss,
100-
101.

[\[61\]](#)
Sur
la
question,
voir
Jus
Bihory,
L'autonomie
des
minorités
au
niveau
local
et
national
en
Hongrie,
in
Autonomies
locales,
intégrité
territoriale
et
protection
des
minorités,
STD,
n
16,
pp.
217
ss.

[\[62\]](#)
Sur
la
question,
voir
La
protection
des
minorités
-
Travaux
de
la
Commission
européenne
pour
la
démocratie
par
le
droit
Science
et
technique
de
la
démocratie
n
9,
Strasbourg
;
Conseil
de
l'Europe
1994.

[\[63\]](#)
Voir
Droit
et
politique
langue,
Science
et
technique
de
la
démocratie
n
24,
Strasbourg ;
Conseil
de
l'Europe
1998,
pp.
10-
11.

[\[64\]](#)
Cf
Malinverni,
op.
cit.,
p.
47.

[\[65\]](#)
Art.
116
Cst.

[\[66\]](#)
Art.
81.1,
145-
146
Cst.

[\[67\]](#)
SukS,
op.
cit.,
en
particulier
pp.
34-
35.

[\[68\]](#)
Cf.
art.
111
Cst.

[\[69\]](#)
Art.
135.1
Cst.

[\[70\]](#)
Art.
226
Cst.

[\[71\]](#)
Pour
plus
de
détails
sur

la question de la répartition des compétences, voir l'Etat fédéral et régional, Science et technique de la démocratie

19, Strasbourg

Conseil de l'Europe 1997.

[72] Art. 71-73 Cst, spécialement art. 72 sur les compétences conjuguées.

[73] Voir art. 11.3 Cst.

[74] Art. 117-118 Cst.

[75] Art. 227-228 Cst.

[76] Art. 137-138 Cst.

[77] Art. 70 Cst.

[78] Art. 73 Cst.

[79] Art. 3 Cst.

[80] Dixième amendement la Constitution.

[81] Art. 5.1 du traité instituant la Communauté européenne (CE).

[82] Art. 35 Cst.

[83] Art. 91 ss de la Loi constitutionnelle de 1867.

[84] Art. 148-149 Cst.

[85] Art. 116 Cst.

[86] Art. 117 Cst.

[87] Art. 116-117 *prcis.*

[88] Art. 65 Cst.

[89] Pour plus de détails, voir l'Etat fédéral et régional, STD n 19 (*prcis.*).

[90] Art. 167 Cst.

[91] Art. 56.3 Cst.

[92] Art. 16.2 Cst.

[93] Pour plus de détails sur la question de la répartition des compétences internationales, voir Les entités fédérées

et
regionales
et
les
travaux
internationaux,
Rapport
adopté
par
la
Commission
de
sa
41
e
session,
C.D.
[\[197\(2000\)\]](#)
.

[\[194\]](#)
Art.
136
Cst.

[\[195\]](#)
Art.
V
Cst.

[\[196\]](#)
Art.
38
ss
de
la
Loi
constitutionnelle
de
1982.

[\[197\]](#)
Art.
138
Cst.

[\[198\]](#)
Art.
138
Cst.

[\[199\]](#)
Suisses,
op.
cit.,
pp.
34
35.

[\[100\]](#)
Art.
75
Cst.

[\[101\]](#)
Art.
141
Cst.

[\[102\]](#)
Suisse :
art.
160.2
Cst. ;
Italie :
cf.
art.
71.1
Cst.

[\[103\]](#)
Art.
104.1
Cst.

[\[104\]](#)
Art.
87.2
Cst.

[\[105\]](#)
Art.
51.1
Cst.

[\[106\]](#)
Art.
35
Cst.

[\[107\]](#)
Art.
95.2
Cst.

[\[108\]](#)
XVII
e
Amendement
Cst.

[\[109\]](#)
Art.
57.1
Cst.

[\[110\]](#)
Art.
95.2
Cst.

[\[111\]](#)
Art.
1er
section
3
Cst.

[\[112\]](#)
Art.
130
Cst.

[\[113\]](#)
Art.
34
Cst.

[\[114\]](#)
Art.
51.2
Cst.

[\[115\]](#)
Art.
148.2
Cst.

[\[116\]](#)
Art.
42
ss
Cst.

[\[117\]](#)
Art.
76
ss
Cst.

[\[118\]](#)
Art.
102
ss
Cst.

[\[119\]](#)
Sur
la
procédure
législative
en
général,
voir
l'art.
1er
section
7
Cst. ;
sur
les
pouvoirs
en
matière
de
ratification
des

traits
et
de
nomination
de
hauts
fonctionnaires;
voir
l'art.
II
section
2.2
Cst.

[\[120\]](#)
Pour
plus
de
détails,
voir
LEtat
fédéral
et
régional,
STD
n
19,
pp.
51
ss.

[\[121\]](#)
Voir
par
exemple
les
art.
4.3,
115.1,
117.2,
121.1,
123
Cst.

[\[122\]](#)
Art.
203
CE.

[\[123\]](#)
Art.
99.2
Cst.

[\[124\]](#)
Art.
189.4
Cst.

[\[125\]](#)
Art.
93.1
Cst.

[\[126\]](#)
Art.
138.1.c
et
138.2
Cst.

[\[127\]](#)
Art.
142
Cst.
Le
texte
cité
figure
l'art.
1(1)
de
la
loi
spéciale
sur
la
Cour
d'arbitrage;
voir
aussi
l'article
2.

[\[128\]](#)
Art.
VI.3.a
Cst.

[\[129\]](#)
Art.
125.3.b
Cst.

[\[130\]](#)
Art.
161.1.c
et
161.2
Cst.

[\[131\]](#)
Art.
134.2
Cst.

[\[132\]](#)
La
Cour
suprême
est
compétente
pour
les
différends
dans
lesquels
les
Etats-
Unis
sont
partie,
et
statue
en
instance
unique
dans
les
affaires
où
un
Etat
est
partie :
article
III
section
2
1-
2
Cst.

[\[133\]](#)
Art.
189.2
et
190
Cst.

[\[134\]](#)
Voir
en
particulier
l'art.
35.1
de
la
loi
sur
la
Cour
suprême.

[\[135\]](#)
Art.
53.1
de
la
loi
sur
la
Cour
suprême.

[\[136\]](#)

Art.
150
Cst.

[137]

Art.
238.2
Cst.

[138]

Art.
280
Cst.

[139]

Art.
18
de
la
loi
sur
l'autonomie
du
Groenland.

[140]

Art.
226
CE.

[141]

Art.
230
CE.

[142]

STE
157.

[143]

Sur
la
protection
des
minorités
dans
les
traits
internationaux,
voir
La
protection
des
minorités,
STD
n° 9,
pp.
51
ss.

[144]

Suks,
op.
cit.

[145]

Voir
La
protection
des
minorités,
STD
n° 9,
pp.
182-
183,
et
le
rapport
de
M.
Sergio
Bartole
intitulé
Fédéralisme
et
protection
des
minorités
aspects
régionaux
en
Italie,
dans
le
même
volume,
pp.
391
ss.

[146]

Annexe
1A
aux
accords
de
Dayton.

[147]

Annexe
10
aux
accords
de
Dayton.

[148]

Dans
le
cas
de
ce
crime,
la
Cour
exercera
sa
compétence
uniquement
lorsque
une
disposition
aura
été
adoptée
conformément
aux
articles
121
et
123
du
Statut
de
Rome.
(voir
ce
sujet
l'article
5
du
Statut
de
Rome).

[149]

Voir
Bulletin
UE
12-
1999
(fr) :1.1.11.

[150]

Voir
Recommandation
1408
(1998),
Gazette
officielle
du
Conseil
de
l'Europe
-
mai
1998.

[151]

Nous
retrouvons (Allemagne,
Autriche,
Belgique,
Espagne,

France,
Finlande,
Islande,
Italie,
Luxembourg,
Norvège,
St.-
Martin.
A
noter,
que
depuis
l'adoption
de
ce
rapport,
le
15
décembre
2000,
deux
autres
pays
membres
du
Conseil
de
l'Europe
(Autriche
et
Finlande)
ont
ratifié
le
Statut
de
Rome.

[\[152\]](#)
Article
27
du
Statut
de
Rome,
instituait
la
Cour
pénale
internationale.

[\[153\]](#)
Idem,
articles
59
et
89.

[\[154\]](#)
Idem,
article
77
(1b)).

[\[155\]](#)
Idem,
article
98.

[\[156\]](#)
Idem,
article
29.

[\[157\]](#)
Idem,
a
rticle
39
(2)
(i).

href="#"_ftnref159"
name="#"_ftn159"
title="">

[\[158\]](#)
Voir
ce
sujet
notamment
l'article
91
(2)
de
la
Constitution
des
Pays-
Bas.

[\[159\]](#)
Voir
notamment :
l'article
46
de
la
constitution
allemande,
les
articles
57
et
96
de
la

constitution
autrichienne,
l'article
75
de
la

constitution
estonienne,
les
articles
26,
68
et
68-
1
de
la

constitution
française,
l'article
75
de
la
constitution
grecque,
l'article
49
de
la

constitution
grecque,
l'article
20
de la
constitution
hongroise,
l'article
7
de
la

constitution
du
Liechtenstein,
les
articles
64,
83
et
89
de
la

constitution
maltaise,
l'article
42
de
la
constitution
des
Pays-
Bas,
l'article
130
de
la

constitution
portugaise,

les
articles
54
et
65
de
la
constitution
tchèque,
les
articles
69
et
84
de
la
constitution
roumaine,
les
articles
83
et
100
de
la
constitution
slovaque,
les
articles
83
et
85
de
la
constitution
turque,
et
les
articles
87
et
105
de
la
constitution
ukrainienne.

[160]

En
l'espèce,
un
tâche
peut
provenir
dans
ses
dispositions
internes,
que
ses
tribunaux
ont
la
compétence
pour
juger
des
dirigeants
qui
ont
commis
un
crime
relativement
de
la
Cour
pénale
internationale.
Cela
est
possible
en
raison
du
principe
de
complémentarité
sur
lequel
se
fonde
le
Statut,
mais
quelle
que
soit
la
solution,
les
auteurs
des
crimes
ne
pourront
invoker
leur
immunité.

[161]

Cela
pourrait
être
le
cas
pour
la
République
tchèque,
la
Grèce,
la
Hongrie,
le
Portugal
et
la
Turquie.

[162]

La
Constitutionnelle
n°99-
568
du
8
juillet
1999.

[163]

Sur
ce
sujet,
voir
notamment
CLERCKY,
Jocelyn,
Le
Statut
de
la
Cour
pénale
internationale
et
le
droit
constitutionnel
français,
Rev.
Trim.
de
h.
(2000),
p.
641-
681 ;
TABAKA
Boris,
Ratification
du
Statut
de
la
Cour
pénale
internationale :
La
raison
constitutionnelle
française
et
rapide

...
tour
du
monde
des
problèmes
posés ;
<http://jursweb.cleweb.net/articles/17051999.htm>

[164]

Loi
du
8
août
2000
portant
révision
de
l'article
118
de
la
Constitution,
A.
N°3,
25
août
2000,
page
1965.

[165]

government
Bill
(extract)
of
the
constitutional
law
amending
the
constitutional
law
of
the
Czech
National
Council
no.
1/1993
Coll.,
Constitution
of
the
Czech
republic,
as
amended
by
constitutional
law
no.347/1997
Coll.

[166]

David,
E.
Thémis
L'affaire
Pincochet
ou
le
crpuscule
des
dictateurs ?
/
<http://www.ulb.ac.be/assoc/elsaub/themi2.htm>

[167]

Article
227
du
Traité
de
Versailles.

[168]

Article
7
de
la
Charte
du
Tribunal
militaire
international
de
Nuremberg.

[169]

Article
IV
de
la
Convention
pour
la
prévention
et
la
répression
du
crime
de
génocide,
9
décembre
1948.

[170]

Principe
III
des
Principes
du
droit
international
consacrés
par
le
Statut
du
Tribunal
de
Nuremberg
et
dans
le
jugement
de
ce
tribunal,
1950,
Commission
du
droit
international ;
Article
2
Draft
Code
of
Offences
against
the
Peace
and
Security
of
Mankind,
1954,
Commission
du
droit
international ;
Article
7
Draft
Code
of
Offences
against
the
Peace
and
Security
of
Mankind,
1956,
Commission
du
droit
international.

[171]

...

Articles
1
et
6
du
Statut
du
Tribunal
international,
adopté
le
25 mai
1993
et
amendé
le
13 mai
1998.
Il
ne
faut
pas
oublier
que
le
procureur
de
ce
tribunal
ad hoc
a
lancé
un
acte
d'accusation
contre
Slobodan
Milosevic,
alors
chef
d'état
en
exercice.
<http://www.un.org/icty/indictment/french/mil-0005-24.htm>

[1221]
Articles
1
et
5
du
Statut
du
Tribunal
international
pour
le
Rwanda.
A
noter,
que
ce
tribunal
a
notamment
prononcé
une
peine
de
prison
vie
contre
Jean
Kambanda,
ancien
Premier
ministre
par
intérim
du
Rwanda.

[1222]
Voir
notamment :
l'article
25
de
la
constitution
allemande,
l'article
3
de
la
constitution
estonienne,
les
articles
2
et
28
de
la
constitution
grecque,
l'article
7
de
la
constitution
hongroise,
l'article
135
de
la
constitution
lituanienne,
l'article
3
de
la
constitution
d'Andorre,
l'article
9
de
la
constitution
polonaise,
les
articles
8
et
16
de
la
constitution
portugaise.

[1241]
Article
11
de
la
Constitution
de
la
République
italienne.

[1251]
Cet
article
de
la
constitution
prévoit
que :
(1)
Les
règles
généralement
reconnues
du
droit
international
public
sont
considérées
comme
partie
intégrante
du
droit
fédéral.
(2)
La
Fédération
peut
transférer,

par
voie
législative
ou
par
un
trait
approuver
en
vertu
de
l'alinéa
1
de
l'article
50,
certains
de
ses
droits
de
souveraineté
des
institutions
internationales
et
leurs
organes,
et
soumettre
aux
dispositions
du
droit
international
public
l'activité
des
organes
dits
étrangers
sur
le
territoire
fédéral
ainsi
que
l'activité
des
organes
autrichiens
étrangers .

[\[176\]](#)

Voir
sur
le
sujet
Economides
Constantin,
The
relationship
between
international
and
domestic
law,
in
the
Collection
Science
and
technique
of
democracy,
European
Commission
for
Democracy
through
Law,
Council
of
Europe,
1993.

[\[177\]](#)

Voir
notamment :
l'article
19
de
la
constitution
allemande ;
les
articles
11(2)
et
14
de
la
constitution
chypriote ;
l'article
9
de
la
constitution
croate ;
l'article
35
de
la
constitution
estonienne ;
l'article
13
de
la
constitution
gorgienne ;
l'article
69
de
la
constitution
hongroise ;
l'article
13
de
la
constitution
lituanienne ;
l'article
4
de
la
constitution
macédonienne ;
l'article
23
de
la
constitution
de
la
Slovaquie ;
l'article
47
de
la
constitution
de
la
Slovénie ;
l'article
55
de
la
constitution
polonaise ;
l'article
12
de
la
République
tchèque ;
l'article
19
de
la
constitution
roumaine ;
l'article
61
de
la
constitution
russe ;
et
la
section
7

,
de
la
constitution
finlandaise.

[178]
Article
26
de
la
constitution
de
la
République
d'Italie
previent
que:
L'extradition
d'un
citoyen
ne
peut
être
autorisée
lorsqu'elle
est
expressément
prévue
par
les
conventions
internationales.
En
aucun
cas
elle
peut
être
accordée
pour
des
délits
politiques.

[179]
Cela
pourrait
être
notamment
le
cas
de:
Chypre,
la
Lituanie,
Malte,
le
Portugal,
l'Ex-
République
yougoslave
de
Macdoine" et
la
Turquie.

[180]
Summary
of
the
ratification
and
implementation
of
the
Rome
Statute
of
the
International
Criminal
Court
by
Germany,
Consultation
on
implications
for
Council
of
Europe
Member
States
of
the
ratification
of
the
Rome
Statute
of
the
International
Criminal
Court,
Strasbourg,
16-
17
May
2000,
Consult/ICC
(2000)
16

[181]
Government
Bill
(extract)
of
the
constitutional
law
amending
the
constitutional
law
of
the
Czech
National
Council
no.
1/1993
Coll.,
Constitution
of
the
Czech
republic,
as
amended
by
constitutional
law
no.347/1997
Coll..

[182]
Voir
notamment,
l'article
30
de
la
constitution
portugaise.

[183]
Voir
notamment
sur
le
sujet
le
Manuel
de
ratification
et
de
mise
en
uvre
du
Statut
de
Rome,
[http://2002.17.98.79/pdf/icc-
guide-
franch%20PDF%20format1.pdf](http://2002.17.98.79/pdf/icc-
guide-
franch%20PDF%20format1.pdf)

[184]
Cet
article
previent

.
que
rien
dans
le
présent
chapitre
du
Statut
raffecte
l'application
par
les
États
des
peines
que
privoit
leur
droit
interne,
ni
l'application
du
droit
des
États
qui
ne
privoient
pas
les
peines
privées
dans
le
présent
chapitre.

11851

Var
sur
le
sujet :
l'article
60
de
la
constitution
allemande ;
l'article
19)
de
la
constitution
d'Andorre ;
l'article
65
de
la
constitution
autrichienne ;
les
articles
103,
111
et
125
de
la
constitution
belge ;
l'article
98
de
la
constitution
croate ;
l'article
24
de
la
constitution
du
Danemark ;
l'article
78
de
la
constitution
estonienne ;
la
section
29
de
la
constitution
finlandaise ;
l'article
17
de
la
constitution
française ;
l'article
73
de
la
constitution
gorgienne ;
l'article
47
de
la
constitution
grecque ;
les
articles
29/E
et
30/A
de
la
constitution
hongroise ;
l'article
13
de
la
constitution
irlandaise ;
l'article
87
de
la
constitution
italienne ;
l'article
45
de
la
constitution
de
la
Lettonie ;
l'article
84
de
la
constitution
de
la
Lituanie ;
l'article
83
de
la
constitution
luxembourgeoise ;
l'article
84
de
la
constitution
de
l'ex-
République
yougoslave
de
Macdoine" ;
l'article
93
de
la
constitution
malaise ;
l'article
20
de
la
constitution
norigienne ;
l'article
139

de
la
constitution
de
la
Pologne ;
l'article
62
de
la
constitution
de
la
République
Tchèque;
l'article
94
de
la
constitution
roumaine ;
l'article
102
de
la
constitution
de
la
Slovaquie ;
l'article
107
de
la
constitution
de
la
Slovénie ;
l'article
87
de
la
constitution
turque ;
et
l'article
106
de
la
constitution
ukrainienne.

[\[186\]](#)
Conseil
Constitutionnel,
Paris,
Décision
n°
98-
408
DC
du
22
janvier
1999
page
472.

[\[187\]](#)
Sur
le
sujet,
voir
notamment
Luchaire
F.,
La
Cour
pénale
internationale
et
la
responsabilité
du
chef
de
l'État
devant
le
Conseil
Constitutionnel ;
Revue
du
Droit
Public
N°
2-
1999,
page
15.

[\[188\]](#)
Article
99
(4)
du
Statut
de
Rome.

[\[189\]](#)
Conseil
Constitutionnel,
op.
cit.,
note
39,
page
472.

[\[190\]](#)
Cet
article
stipule
que :
L'exercice
des attributions
réservées
par
la
Constitution
aux
pouvoirs
législatif,
exécutif
et
judiciaire
peut
être
temporairement
dévolu
par
traité
des
institutions
de
droit
international.

[\[191\]](#)
Avis
du
Conseil
daté,
4
mai
1999,
page
5.

[\[192\]](#)
Conseil
Constitutionnel,
op.
cit.,
note
39,
page
471.

[\[193\]](#)
Cela
pourrait
être
le
cas
de
l'article
38
de
la
constitution
irlandaise ;
l'article
150
de

la
constitution
belge ;
et
l'article
97
de
la
constitution
grecque.

[194]
Article
58
alinéa
1
(a)
et
(b)
du
Statut
de
Rome.

[195]
Sur
ce
sujet
voir
la
section
précédente
traitant
spécifiquement
de
la
question.

[196]
L'affaire
Chahal
c.
Royaume-
Uni
(1),
CEJX,
p. 127.

[197]
Idem.

[198]
Op.
cité,
note
3.

[199]
Op.
cité,
note
2.

[200]
Nommé
suite
aux
lections
qui
se
sont
tenues
le
46
e
r union
plénière
(mars
2001).

[201]
M.
Dimitri
Conostas
a
t
nommé
membre
suppléant
en
février
2001.

[202]
Remplacé
par
M.
Henrik
Zahle
en
avril
2001.

[203]
Mme
Suzanna
Stanik,
et
M.
Volodymyr
Vasylyenko
ont
t
nommés
respectivement
membre
et
suppléant
au
titre
de
l'Ukraine
en
février
2001.

[204]
Mme
Maria
Pescoto
et
M.
Vasile
Rusu
ont
t
nommés
respectivement
membre
et
suppléant
au
titre
de
la
Moldova
en
mai
2001.

[205]
L'Azerbaïdjan
a
adhéré
à
la
Commission
le
1
er
mars
2001.

[206]
L'Arménie
a
adhéré
à
la
Commission
le
27
mars
2001.

[\[1443\]](#)
Sur
la
protection
des
minorités
dans
les
traitements
internationaux,
voir
La
protection
des
minorités,
STD
n°12-9,
pp.
51
ss.

[\[1444\]](#)
Sukis,
op.
cit.

[\[1445\]](#)
Voir
La
protection
des
minorités,
STD
n°12-9,
pp.
182-
183,
et
le
rapport
de
M.
Sergio
Barilo
intitulé
et
protection
des
minorités
à
différents
aspects
régionaux
en
Italie,
dans
le
même
volume,
pp.
391
ss.

[\[1446\]](#)
Annexe
IA
aux
accords
de
Dayton.

[\[1447\]](#)
Annexe
10
aux
accords
de
Dayton.

[\[1448\]](#)
Dans
le
cas
de
ce
crime,
la
Cour
exercera
sa
compétence
uniquement
lorsque
une
disposition
aura
été
adoptée
conformément
aux
articles
121
et
123
du
Statut
de
Rome.
(voir
à
ce
sujet
l'article
5
du
Statut
de
Rome).

[\[1449\]](#)
Voir
Bulletin
UE
12-
1999
(F) :L.1.11.

[\[1450\]](#)
Voir
Recommandation
1408
(1998),
Gazette
officielle
du
Conseil
de
l'Europe
-
mai
1998.

[\[1451\]](#)
Nous
retrouvons
l'Allemagne,
Autriche,
Belgique,
Espagne,
France,
Finlande,
Islande,
Italie,
Luxembourg,
Norvège,
Suède,
Marin.
A
notes
que
depuis
l'adoption
de
ce
rapport,
le
15
décembre
2000,
deux
autres
pays
membres
du
Conseil
de
l'Europe
(Autriche
et
Finlande)

ont
ratifié 1/2
le
Statut
de
Rome.

[152]
Article
27
du
Statut
de
Rome,
instituant
la
Cour
pénale
internationale.

[153]
Idem,
articles
59
et
89.

[154]
Idem,
article
77
(1b)).

[155]
Idem,
article
98.

[156]
Idem,
article
29.

[157]
Idem,
a
rticle
39
(2)
(f).

href="#" href="159"
name=" ftn159"

title="">
[158]

Voir
ici 1/2
ce
sujet
notamment
ici 1/2 article
91
(2)
de
la
Constitution
des
Pays-
Bas.

[159]

Voir
notamment :

ici 1/2 article
46
de
la
constitution
allemande,
les
articles
57,
58
et
96
de
la

constitution
autrichienne,
ici 1/2 article
76
de
la

constitution
estonienne,
les
articles
26,
68
et
68-
1
de
la

constitution
française,
ici 1/2 article
75
de
la

constitution
géorgienne,
ici 1/2 article
49
de
la

constitution
grecque,
ici 1/2 article
20
de la

constitution
hongroise,
ici 1/2 article
7
de
la

constitution
du
Liechtenstein,
les
articles
64,
83
et
89
de
la

constitution
macédonienne,
ici 1/2 article
42
de
la

constitution
des
Pays-
Bas,
ici 1/2 article
130
de
la

constitution
portugaise,
les
articles
54
et
65
de
la

constitution
tchèque,
les
articles
69
et
84
de
la

constitution
roumaine,
les
articles
83
et
100
de
la

constitution
slovaque,
les
articles
83

et
85
de
la
constitution
turque,
et
les
articles
80
et
105
de
la
constitution
ukrainienne.

[160]

En
le 1/2espace/1/2ce,
un
le 1/2stat
peut
pre 1/2voir
dans
ses
dispositions
internes,
que
ses
tribunaux
ont
la
compete 1/2tence
pour
juger
des
dirigeants
qui
ont
commis
un
crime
relevant
de
la
Cour
pe 1/2nale
internationale.
Cela
est
possible
en
raison
du
principe
de
comple 1/2mentarite 1/2
sur
lequel
se
fonde
le
Statut,
mais
quelle
que
soit
la
solution,
les
auteurs
des
crimes
ne
pourront
invoquer
leur
immunitate 1/2
.

[161]

Cela
pourrait
le 1/2tre
le
cas
pour
la
Re 1/2publique
le 1/2ique,
la
Gr 1/2ce,
la
Hongrie,
le
Portugal
et
la
Turquie.

[162]

Loi
Constitutionnelle
no 1/299-
568
du
8
juillet
1999.

[163]

Sur
ce
sujet,
voir
notamment
CLENCKY
Jocelyn,
le 1/2 Le
Statut
de
la
Cour
pe 1/2nale
internationale
et
le
droit
constitutionnel
franc 1/2s le 1/2,
Reu.
Trim.
de
h.
(2000),
p.
641-
651 -
TABAKA
Benaz 1/2,
le 1/2 Ratification
du
Statut
de
la
Cour
pe 1/2nale
internationale :
La
re 1/2vision
constitutionnelle
franc 1/2sise
et
rapide
tour
du
monde
des
proble 1/2mes
posic 1/2s le 1/2,
<http://jurisweb.citeweb.net/articles/17051999.htm>

[164]

Loi
du
8
aoil 1/2t
2000
portant
re 1/2vision
de
le 1/2article
118
de
la
Constitution,
A.
No 1/283,
20
aoil 1/2t
2000,
page
1965.

[\[165\]](#)
Government
Bill
(extract)
of
the
constitutional
law
amending
the
constitutional
law
of
the
Czech
National
Council
no.
1/1993
Coll.,
Constitution
of
the
Czech
republic,
as
amended
by
constitutional
law
no.347/1997
Coll.

[\[166\]](#)
Davis,
E.,
Themis,
à l'égard de l'affaire
Pinchet
ou
le
droit de punir
des
dictateurs ?
à l'égard de
<http://www.uva.ac.be/assoc/olsau/0them2.htm>

[\[167\]](#)
Article
227
du
Traité de
Versailles.

[\[168\]](#)
Article
7
de
la
Charte
du
Tribunal
militaire
international
de
Nuremberg.

[\[169\]](#)
Article
IV
de
la
Convention
pour
la
prévention
et
la
répression
du
crime
de
génocide,
9
décembre
1948.

[\[170\]](#)
Principe
III
des
Principes
du
droit
international
consacrés
par
le
Statut
du
Tribunal
de
Nuremberg
et
dans
le
jugement
de
ce
tribunal,
1950,
Commission
du
droit
international ;
Article
2

Draft
Code
of
Offences
against
the
Peace
and
Security
of
Mankind,
1954,
Commission
du
droit
international ;
Article
7
Draft
Code
of
Offences
against
the
Peace
and
Security
of
Mankind,
1956,
Commission
du
droit
international.
à l'égard de

[\[171\]](#)
Articles
1
et
6
du
Statut
du
Tribunal
international
ad hoc
le
25 mai
1993
et
amendés
le
13 mai
1998.
Il
ne
faut
pas
oublier
que
le
procureur
de
ce

tribunal
ad
hoc
a
lancé /s
un
acte
de /s accusation
contre
Slobodan
Milosevic,
alors
chef
de /s /s état
en
exercice.
<http://www.un.org/ctv/indictment/french/mil-090524.htm>

[172]

Articles
1
et
5
du
Statut
du
Tribunal
International
pour
le
Rwanda.
A
noter,
que
ce
tribunal
a
notamment
prononcé /s
une
peine
de
prison
à /s
vie
contre
Jean
Kambanda,
le /s ancien
Premier
ministre
par
int
de /s /s
du
Rwanda.

[173]

Voir
notamment :
le /s article
25
de
la
constitution
allemande,
le /s article
3
de
la
constitution
estonienne,
les
articles
2
et
28
de
la
constitution
grecque,
le /s article
7
de
la
constitution
hongroise,
le /s article
135
de
la
constitution
lituanienne,
le /s article
3
de
la
constitution
de /s Andorre,
le /s article
9
de
la
constitution
polonaise,
le /s
les
articles
8
et
16
de
la
constitution
portugaise.

[174]

Article
11
de
la
Constitution
de
la
Ré /s publique
italienne.

[175]

Cet
article
de
la
constitution
pré /s voit
que :
le /s (1)
Les
ré /s gales
sont /s reconnues
du
droit
international
public
sont
considéré /s /s
comme
partie
inté /s grante
du
droit
de /s /s
(2)
La
Ré /s /s ration
peut
transfé /s rer,
par
voie
de /s législative
ou
par
un
traité /s
à /s
approuver
en
vertu
de
le /s /s
1
de
le /s article
50,
certains
de
ses
droits
de
souveraineté /s
à /s
des
institutions

internationales
et
i/2
leurs
organes,
et
soumettre
aux
dispositions
du
droit
international
public.
i/2 i/2 activit/2 i/2
des
organes
de/2 i/2 i/2 tats
i/2 i/2 rangers
sur
le
territoire
i/2 i/2 de/2 i/2 rral
ainsi
que
i/2 i/2 i/2 activit/2 i/2
des
organes
autrichiens
i/2 i/2
i/2 i/2 i/2 i/2 ranger i/2 i/2
.
i/2 i/2

[1761]

Voir
sur
le
sujet
Economides
Constantin,
i/2 i/2 The
relationship
between
international
and
domestic
law i/2 i/2,
in
the
Collection
Science
and
Technique
of
democracy,
European
Commission
for
Democracy
through
Law,
Council
of
Europe,
1993.

[1771]

Voir
notamment :
i/2 i/2 article
19
de
la
constitution
allemande ;
les
articles
11(2)
et
14
de
la
constitution
chypriote ;
i/2 i/2 article
9
de
la
constitution
croate ;
i/2 i/2 article
36
de
la
constitution
estonienne ;
i/2 i/2 article
13
de
la
constitution
g/2 i/2 rgeenne ;
i/2 i/2 article
69
de
la
constitution
hongroise ;
i/2 i/2 article
13
de
la
constitution
lituanienne ;
i/2 i/2 article
4
de
la
constitution
mac/2 i/2 donienne ;
i/2 i/2 article
23
de
la
constitution
de
la
Slovaquie ;
i/2 i/2 article
47
de
la
constitution
de
la
Slov/2 i/2 nie ;
i/2 i/2 article
55
de
la
constitution
polonaise ;
i/2 i/2 article
12
de
la
R/2 i/2 publique
tch/2 i/2 sque ;
i/2 i/2 article
19
de
la
constitution
roumaine ;
i/2 i/2 article
61
de
la
constitution
russe ;
et
la
section
7
de
la
constitution
finlandaise.

[1781]

U/2 i/2 article
26
de
la
constitution
de
la
R/2 i/2 publique
de/2 i/2 l/2 lle
pri/2 i/2 voit
que
i/2 i/2 i/2 i/2 extradition
de/2 i/2 un
r/2 i/2 un

ne peut être autorisée lorsque l'effort est expressément prévu par les conventions internationales. En aucun cas elle peut être accordée pour des motifs politiques.

[179] Cela pourrait être notamment le cas de: Chypre, la Lituanie, Malte, le Portugal, République yugoslave de Macédoine et la Turquie.

[180] Summary of the ratification and implementation of the Rome Statute of the International Criminal Court by Germany. Consultation on implications for Council of Europe Member States of the ratification of the Rome Statute of the International Criminal Court, Strasbourg, 16-17 May 2000. Consult/ICC (2000) 18.

[181] Government Bill (extract) of the constitutional law amending the constitutional law of the Czech National Council no. 11993 Coll., Constitution of the Czech republic, as amended by constitutional law no.347/1997 Coll.

[182] Voir notamment, l'article 30 de la constitution portugaise.

[183] Voir notamment sur le sujet le Manuel de ratification et de mise en œuvre du Statut de Rome, [http://200.217.98.79/pdf/icc-guide_french%20\(F%20format\).pdf](http://200.217.98.79/pdf/icc-guide_french%20(F%20format).pdf)

[184] Cet article prévoit que l'État ne peut dans le chapitre du Statut ne pas affecter l'application par les États des peines que prévoit leur droit

interne,
ni
le/la application
du
droit
des
Etats
qui
ne
pri/laient
pas
les
peines
pri/laues
dans
le
pri/lisent
chapitre/2

[185]

voir
sur
le
sujet ;
le/l'article
60
de
la
constitution
allemande ;
le/l'article
1a)
de
la
constitution
de/l'Andorre ;
le/l'article
65
de
la
constitution
autrichienne ;
les
articles
103,
111
et
125
de
la
constitution
belge ;
le/l'article
98
de
la
constitution
croate ;
le/l'article
24
de
la
constitution
du
Danemark ;
le/l'article
7a)
de
la
constitution
estonienne ;
la
section
29
de
la
constitution
finlandaise ;
le/l'article
17
de
la
constitution
fran/laise ;
le/l'article
73
de
la
constitution
gr/lorgienne ;
le/l'article
47
de
la
constitution
grecque ;
les
articles
29/E
et
30/A
de
la
constitution
hongaise ;
le/l'article
13
de
la
constitution
irlandaise ;
le/l'article
87
de
la
constitution
italienne ;
le/l'article
45
de
la
constitution
de
la
Lettonie ;
le/l'article
84
de
la
constitution
de
la
Lituanie ;
le/l'article
83
de
la
constitution
luxembourgeoise ;
le/l'article
84
de
la
constitution
de
"le/l'Ex-
Ri/l'ublique
yougoslave
de
Mec/l'oslavie" ;
le/l'article
93
de
la
constitution
maltaise ;
le/l'article
20
de
la
constitution
norvl'ogienne ;
le/l'article
139
de
la
constitution
de
la
Pologne ;
le/l'article
62
de
la
constitution
de
la
Ri/l'ublique
Tch/l'aque ;
le/l'article
94
de

la
constitution
roumaine ;
li:1/2article
102
de
la
constitution
de
la
Slovaquie ;
li:1/2article
107
de
la
constitution
de
la
Slovénie ;
li:1/2article
87
de
la
constitution
turque ;
et
li:1/2article
106
de
la
constitution
ukrainienne.
i:1/2i:1/2i:1/2i:1/2i:1/2

[186]

Conseil
Constitutionnel,
Paris,
Dé:1/2cision
n:1/2
98-
408
DC
du
22
janvier
1999
page
472.

[187]

Sur
le
sujet,
voir
notamment
Luchaire
F,
i:1/2 La
Cour
pe:1/2onale
internationale
et
la
responsabilité:1/2
du
chef
de
li:1/2Etat
devant
le
Conseil
Constitutionnel i:1/2 ;
Revue
du
Droit
Public
i:1/2
No
2,
1999
page
15.

[188]

Article
99
(4)
du
Statut
de
Rome.

[189]

Conseil
Constitutionnel,
op.
cite,
note
39,
page
472.

[190]

Cet
article
stipule
que :
i:1/2 Li:1/2exercice
de:1/2attributions
ri:1/2servi:1/2es
par
la
Constitution
aux
pouvoirs
li:1/2gislatif,
exé:1/2cutif
et
judiciaire
peut
i:1/2tre
temporairement
de:1/2volu
par
traité:1/2
i:1/2
des
institutions
de
droit
international. i:
1/2

[191]

Avis
du
Conseil
de:1/2i:1/2stat,
4
mai
1999
page
5.

[192]

Conseil
Constitutionnel,
op.
cite,
note
39,
page
471.

[193]

Cela
pourrait
i:1/2tre
le
cas
de
li:1/2article
38
de
la
constitution
irlandaise ;
li:1/2article
150
de
la
constitution
belge ;
et
li:1/2article
97
de
la
constitution
grecque.

[194]

Article
88

...
alinéa 1
(a)
et
(b)
du
Statut
de
Rome.

[195]
Sur
ce
sujet
voir
la
section
précédente
traitant
spécifiquement
de
la
question.

[196]
L'affaire
Chahal
c.
Royaume-
Uni
(1),
CEDH,
prg
127.

[197]
Idem.

[198]
Op.
cite,
note
3.

[199]
Op.
cite,
note
2.

[200]
Nommé
suite
aux
élections
qui
se
sont
tenues
le
4^e
e
mars
2001.

[201]
M.
Dimitri
Konstantas
a
été
nommé
membre
supplémentaire
en
février
2001.

[202]
Remploché
par
M.
Henrik
Zahle
en
avril
2001.

[203]
Mme
Suzanna
Stanić,
et
M.
Volodymyr
Vasylenko
ont
été
nommés
respectivement
membre
et
supplémentaire
au
titre
de
représentant
de
l'Ukraine
en
février
2001.

[204]
Mme
Maria
Pistoico
et
M.
Vesile
Rusu
ont
été
nommés
respectivement
membre
et
supplémentaire
au
titre
de
la
Moldova
en
mai
2001.

[205]
M.
Lüder
a
adhéré
à
la
Commission
le
1^{er}
mars
2001.

[206]
M.
Lüder
a
adhéré
à
la
Commission
le
27^e
mars
2001.

[207]
...

La
République
Fédérale
de
Yougoslavie
a
admis
en
de
membre
associé
de
la
Commission
le
15
mars
2001.

[209]
Suite
aux
élections
qui
se
sont
tenues
lors
de
la
46^e
réunion
plénière
de
la
Commission
(mars
2001).

;
;
[209]
Sauf
indication
contraire
toutes
les
réunions
se
sont
tenues
à
Venise.

[210]
Disponible
également
en
anglais

style="font-
size:10.0pt;font-
family:Palatino;mso-
faresst-
font-
family:Times
New
Roman";
mso-
bid-
font-
family:Times
New
Roman";mso-
ansi-
language:EN-
GB;mso-
faresst-
language:
EN-
GB;mso-
bid-
language:AR-
SA">[211]
Interventions
en
langue
originale

[212]
Disponible
également
en
russe

;
;
[213]
Une
version
abrégiée
est
disponible
en
russe