



PROGRAMME OF
ADVANCED
TRAINING IN THE FIELD OF
HUMAN RIGHTS, THE RULE OF LAW AND DEMOCRACY FOR
SOUTHERN MEDITERRANEAN (PATHS)

PATHS PROGRAMME



Strasbourg, 10 décembre 2015

CDL-UD(2015)015

Or. fr.

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

Programme PATHS – Module 1
Justice constitutionnelle, justice transitionnelle et
processus législatif

Université Internationale de Venise
San Servolo, Venise,
30 Novembre – 3 Décembre 2015

RAPPORT DE CONCLUSIONS

par

M. Khalid NACIRI
(Membre de la Commission de Venise – Maroc ; Professeur de Droit
Constitutionnel)

Vers une gouvernance démocratique renforcée dans le Sud de la Méditerranée

Financé
par l'Union européenne



COUNCIL OF EUROPE



Mis en œuvre
par le Conseil de l'Europe

1- A la demande de la Commission de Venise (Courrier n° JDem 577/2015 SU/hA) daté du 20 novembre 2015 signé par M. Thomas Markert, Directeur, Secrétaire de la Commission de Venise) la modération du module 1 du séminaire de formation de PATHS sur le thème « justice constitutionnelle, justice transitionnelle et processus législatif » a été assurée par le Professeur Khalid NACIRI (Professeur de Droit Constitutionnel et Ancien Ministre) Membre de la Commission de Venise (Maroc) durant les deux jours du module 1 (Justice constitutionnelle et processus législatif).

Les travaux se sont déroulés au centre universitaire Venice International University à l'île San Servolo, là où l'hébergement des participants était assuré.

I- Déroulé de la session de formation

2- La séance d'ouverture a été caractérisée par l'intervention de la Directrice du Bureau de Venise, du Conseil de l'Europe Madame Luisella PAVAN-WOOLFE et Madame Agar BRUGIAVINI, Doyenne de la Venice International University, qui ont mis l'accent sur la signification fondamentale des deux thématiques du séminaire PATHS.

L'accent a été mis en particulier sur l'importance, aussi bien de la problématique de la justice constitutionnelle, que de la justice transitionnelle pour l'instauration et la consolidation de l'Etat de Droit, en liaison avec le processus législatif.

3- L'auditoire était formé de 23 participants en provenance de 7 pays de la rive sud de la Méditerranée, Algérie, Egypte, Jordanie, Liban, Maroc, Mauritanie et Tunisie, dont la majorité écrasante était composée de magistrats, de chercheurs et de hauts responsables auprès de diverses institutions de leurs pays respectifs et qui ont assuré une présence très active.

4- L'animation scientifique était assurée par des exposés liminaires théoriques à forte substance doctrinale, présentés par des spécialistes aguerris du Droit Constitutionnel. Qu'ils soient praticiens ou professeurs, leurs exposés d'ouverture ont contribué à bien baliser les thématiques. Il s'agit de M. Lucian MIHAI, ancien membre de la Commission de Venise (Roumanie), ancien juge à la Cour Constitutionnelle de Roumanie et Professeur à la Faculté de Droit de Bucarest. Il s'agit aussi de M. Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE, ancien membre de la Commission de Venise (France) et ancien membre du Conseil d'Etat et du Conseil Constitutionnel français et de M. Cesare PINELLI, professeur de Droit Constitutionnel à l'Université de La Sapienza de Rome.

5- La première session a été ouverte par le modérateur, M. Khalid NACIRI qui a souligné l'importance extrême pour la démocratie, de la présence d'une instance neutre capable d'arbitrer entre les pouvoirs législatif et exécutif pour contribuer à un processus législatif pertinent. La justice constitutionnelle se devant de répondre aux exigences d'indépendance, de crédibilité et de puissance, ainsi que de garantie de la suprématie de la norme constitutionnelle. Cette suprématie est, en l'occurrence, l'un des principaux fondements de l'Etat de droit moderne.

6- Consacrée au Thème de « l'importance de la Cour Constitutionnelle », la première session a été introduite par l'exposé central du Professeur Lucian MIHAI. L'orateur a souligné la distinction traditionnelle entre le modèle européen et le modèle américain en la matière. Le premier cité s'étant largement imposé à travers le monde. Le conflit traité par la Cour Constitutionnelle doit être juridique et non pas politique, quand bien même les débats

du parlement ainsi que de l'institution parlementaire elle-même, sont de nature essentiellement politique.

Les expériences de la Roumanie, du Portugal, de l'Ukraine notamment, ont été évoquées à l'appui des démonstrations.

De même a été fortement souligné le rôle de la Commission de Venise pour la promotion de la Justice Constitutionnelle en faveur de l'émergence des nouvelles démocraties.

7- Moment essentiel de l'exercice, la présentation nationale faite systématiquement après chaque exposé central. En l'occurrence, les participants ont pu écouter l'exposé synthétique de M. Mohammad AL-SHAMASNEH, Chercheur en Droit au Ministère de la Justice en Jordanie. L'intervenant a présenté les traits saillants de l'expérience récente de son pays (2012) engagé dans un processus de réforme.

8- De même, les intervenants de Tunisie, ont saisi l'occasion du débat général pour évoquer la nouveauté constituée par l'expérience du Contrôle de la conformité de la loi à la constitution, et ce, à la lumière des profonds changements intervenus sur la scène politique et institutionnelle tunisienne, notamment, à la lumière de la création toute récente de la Cour Constitutionnelle.

Une part significative des débats a porté sur la question de l'exception d'inconstitutionnalité évoquée devant les tribunaux ordinaires.

9- L'après-midi de la première journée a été consacré au thème de la garantie de l'indépendance de la Cour Constitutionnelle, sur la base d'un second exposé présenté par le Professeur Lucian MIHAI qui a souligné que :

- L'indépendance est un fondement essentiel de la Justice
- L'indépendance n'est pas une fin en soi mais un instrument
- L'indépendance est une condition de la séparation des pouvoirs
- Les cours constitutionnelles ont besoin de garanties pour demeurer indépendantes

Les exemples de l'Allemagne, de la Suisse, de la Hongrie, de la Croatie, de la Moldova, de la France, du Maroc et de la Tunisie ont été évoqués par le conférencier et les participants. De même la doctrine de la Commission de Venise en matière d'immunité des membres.

10- La Présentation nationale à l'occasion de cette session 2, a été faite pour le Maroc, par Madame Siham LAKHDAR, Conseillère à la Cour d'Appel de Kénitra. L'intervenante a présenté l'expérience marocaine de justice constitutionnelle à travers son évolution historique depuis 1962 et dans la perspective d'assurer le maximum d'indépendance et d'efficacité.

L'intervenante a, tout particulièrement souligné l'innovation majeure introduite au Maroc depuis la constitution de 2011, en matière d'exception d'inconstitutionnalité, instituée pour la première fois dans le système constitutionnel et judiciaire de ce pays.

11- La seconde journée du séminaire a d'abord été l'occasion de consacrer la session 3 à la question des recours constitutionnels, session ouverte par un exposé introductif présenté par M. Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE.

L'axe directeur de cet exposé était l'identification des autorités (ou individus) susceptibles de saisir les cours constitutionnelles. A cet égard, plusieurs modèles institutionnels européens ont été évoqués, outre le modèle américain : les modèles français, autrichien, italien, hongrois, slovène, polonais, lithuanien, roumain. De même l'examen a porté sur les questions et matières pouvant faire l'objet de recours.

Dans le même sillage, une autre présentation nationale- la Jordanie, en l'occurrence- a fait l'objet d'un exposé de M. Mohammad AL-SHAMASNEH. L'orateur a essentiellement mis l'accent sur les institutions (gouvernementale et parlementaire) pouvant saisir le Conseil Constitutionnel.

Le débat qui s'est ouvert, par la suite, a permis à l'assistance de passer en revue les diverses expériences nationales et approches méthodologiques.

12- La seconde et dernière journée du Module 1 du séminaire, a été dédiée à la question du processus législatif dont l'exposé introductif a été présenté par le professeur Cesare PINELLI. Cet exposé a mis d'abord l'accent, notamment sur la question de savoir ce qui est attendu des législateurs dans les pays démocratiques. De même a été soulignée la question de l'initiative législative entre les deux pouvoirs exécutif et législatif, ainsi que la différence entre juge et législateur (le premier devant justifier et motiver ses décisions, pas le législateur qui n'est pas tenu à cette obligation).

Par la suite, l'expérience du Liban a fait l'objet de la présentation nationale effectuée par M. Ghassan Moukheiber, avocat et membre de la commission parlementaire de l'administration et de la justice au Liban. L'expérience de ce pays du Moyen-Orient a été présentée comme étant inspirée du modèle français et devant répondre à l'exigence d'accessibilité de la loi.

Au cours du débat qui, s'en est suivi et qui a porté aussi bien sur le 1^{er} que sur le 2^{ème} exposé a été soulevée la question de la qualité technique de la loi, surtout quand elle est d'origine parlementaire, qui laisse parfois à désirer. D'où la nécessité de la formation des législateurs à la **légistique** (art de confectionner des lois, bien structurées et cohérentes.)

II- Les enseignements des débats

13- La qualité et l'expérience des animateurs ayant présenté les exposés centraux, jointes au profil opérationnel des participants venus de sept pays du sud de la méditerranée ont créé une synthèse humaine, et scientifique dynamique. La teneur des travaux du séminaire s'en est positivement ressentie grâce à la synergie créée entre les leçons doctrinales et la réactivité qualitative d'une assistance composée en majorité de pratiquants dans les administrations et institutions de leurs pays.

14- Les sujets débattus, au-delà de leur récurrence classique, révèlent en fait une indéniable complexité, au regard de la confrontation relativement récente des pays du sud de la méditerranée avec une problématique démocratique ancienne. Ces pays sont amenés à gérer eux aussi- dans le cadre du processus de modernisation qui les caractérise à des degrés divers- la question théorique de la « querelle des souverainetés ». Comment en effet, la souveraineté du corps social (et donc du parlement et de sa production législative) peut-elle s'accommoder de la suprématie des cours constitutionnelles.... ?

15- Aujourd'hui, à travers le monde démocratique, ainsi que dans les pays en transition, ce débat est dépassé, grâce à la mise en place de mécanismes juridiques et institutionnels savants, rendant possible la cohabitation entre ces deux « souverainetés ». Une grande partie des débats s'est focalisée donc naturellement sur la diversité des mécanismes et expériences institutionnelles dans les pays européens, de l'Ouest et de l'Est, ainsi que dans les pays arabes engagés dans leurs transitions démocratiques, plus ou moins achevées.

Les questions qui se posent désormais, ne concernent pas la légitimité ou non d'une institution judiciaire dédiée au contrôle de constitutionnalité.

Tout le débat concerne dorénavant l'identification du mécanisme constitutionnel le plus en mesure d'assurer l'effectivité de l'Etat de droit, grâce à une véritable effectivité de la norme constitutionnelle.

16- Pour autant, la problématique examinée par le séminaire, ne se focalise pas sur un sujet abstrait, ni même sur un sujet relevant du seul espace juridique. La thématique de la justice constitutionnelle dans son rapport au processus législatif est par nature, à la confluence du juridique et du politique. C'est cette ambivalence qui fait toute la richesse des débats, qui n'ont pas manqué de refléter l'impact du rôle d'une justice constitutionnelle indépendante dans l'élaboration institutionnelle de l'Etat de droit, démocratique.

17- A travers les quatre sessions (importance de la Cour Constitutionnelle, garantie d'indépendance de la Cour Constitutionnelle, recours constitutionnels, processus législatif) et au-delà des pratiques institutionnelles parfois différentes, les participants (conférenciers et auditoire) étaient tous d'accord sur l'essentiel :

- Aucun pays ne peut se passer d'une justice constitutionnelle neutre et participante à la régulation de la production législative,
- Le sens de la séparation des pouvoirs ne signifie nullement étanchéité absolue du législatif par rapport à l'exécutif mais collaboration pour l'édification de la démocratie,
- L'intervention efficiente de la justice constitutionnelle suppose comme éléments identitaires, son indépendance, sa crédibilité et sa force afin de pouvoir statuer utilement en cas de conflit ou même de divergence d'approche.
- Le rôle d'une justice constitutionnelle neutre, indépendante et agissante apparaît comme incontournable pour la préservation des fondements de l'Etat de Droit, et des Droits de l'Homme, aussi bien dans les démocraties accomplies que dans celles en construction.

Sur tous ces repères fondamentaux, le séminaire n'a dégagé aucune divergence fondamentale.

18- A travers leurs représentants au séminaire de San Servolo, on retire le sentiment très net que les pays arabes, globalement pris, sont conscients de la nécessité de mener à terme, le processus de modernisation/démocratisation. La justice constitutionnelle en est un élément essentiel.

La synergie avec la Commission de Venise n'en est que plus amplement démontrée.