

Strasbourg, 8th October 1990

CDL-STD(1990)001
Bil

Science and technique of democracy, No.1

Science et technique de la démocratie; no :1

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW

(VENICE COMMISSION)

MEETING WITH THE PRESIDENTS OF CONSTITUTIONAL COURTS
AND OTHER EQUIVALENT BODIES

(Piazzola sul Brenta, 8 October 1990)

RENCONTRE AVEC LES PRESIDENTS DES COURS
CONSTITUTIONNELLES

ET INSTANCES EQUIVALENTES

(Piazzola sul Brenta, 8 octobre 1990)

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAWError! Bookmark not defined.COMMISSION
EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

Proceedings

Actes

Table of Contents / Table des Matières

Summary of discussions	1
Résumé des débats	5
Statements/Interventions (original language/langue originelle)	8
LIST OF PARTICIPANTS/LISTE DES PARTICIPANTS	58

Summary of discussions

1. The participants had been supplied with the working paper entitled "models of constitutional jurisdiction" written by Mr. Helmut STEINBERGER, Vice-President of the Commission and rapporteur on constitutional justice.

The discussion, to which a large number of speakers contributed, focused on the following main topics:

I. Nature and composition of the judicial body

2. In most European countries jurisdiction for the verification of the constitutional legitimacy of legislation or its equivalent is specifically allotted either to a constitutional court or to some other court. In very few countries is such jurisdiction shared by all courts or simply not allocated to any state body.

3. The institution of a constitutional court as an autonomous judicial body is one of the great innovations of recent decades in the field of constitutional law. However, some states prefer to grant such jurisdiction to the ordinary supreme court, along the lines of the United States' Supreme Court, lest a special court be tempted to pass judgement on the political value of the provision under consideration.

In both cases, control "a posteriori" (see below) is normally exercised through a constitutional objection being raised in connection with contentious jurisdiction after all other remedies have been exhausted.

4. From a presentation of systems in operation in the various states great diversity emerged in the organisation and composition of bodies performing the constitutional control function, whether they be constitutional courts proper or some other body.

5. However, some common features could be identified on a number of fundamental points.

- The judges must be able to act in complete independence; this objective could be achieved by means of a long term of office, by non-dismissibility or through the granting of immunity comparable to that of members of parliament. Such safeguards should be provided for in the constitution itself. The fact that judges were appointed by a political body (parliament, head of state) on the basis of political considerations did not impair their independence, if there were appropriate safeguards.

- Even though in practice most judges would be lawyers, or even career judges, in some states it was thought wise also to appoint people from different backgrounds.

- Where in a federal state seats were reserved for representatives of the units making up the state, the number of seats did not necessarily reflect the numerical proportions of the populations of those units.

II. Role played in the life of democratic institutions

6. The role of scrutinising the constitutional legitimacy of legislation and other acts of the state made the constitutional jurisdiction a guarantor of the concrete implementation of a country's constitution.

7. Even if a decision by the constitutional court could have the effect of annulling an act of parliament, the court must not be regarded as a further legislative body. Save in rare exceptions, it pronounced only upon specific application and regardless of any consideration of political expediency.

The court's jurisdiction and its position in relation to other state bodies were determined *inter alia* by the moment in history at which the constitution was adopted: the political and social climate in an emerging democracy was different from that in a well-established democracy.

8. While it was true that the annulment of a law by the court could give rise to a legal vacuum, it was for the parliament and government to take care to fill the gap along the lines indicated by the court.

III. Jurisdiction

9. Generally speaking, control of constitutional legitimacy could be applied to legislation and other acts having the force of law. Depending on each state's constitutional system, it could also be applied to subordinate legislation (enacted in pursuance of a statute) and legislation emanating from constituent units of the state (federated states, regions). This was the indirect means by which conflicts of jurisdiction between various state bodies enjoying legislative power were settled.

10. Constitutional control could be exercised preventively. In this case, the authorities designated by the constitution itself could request a judgement as to whether a law was constitutional before it was promulgated (including a law authorising ratification of a treaty); the judgement as to conformity with the constitution then became a necessary requirement for promulgation.

In order to avoid the court becoming involved in political debate, the requesting authority (normally the head of state) must precisely define the terms of the question put to the court.

11. Constitutional control could also be exercised "a posteriori". In this case, either certain designated authorities, or any citizen, could attack a law in force for being unconstitutional. Where individual citizens were concerned, as a general rule a constitutional objection had to be raised before an ordinary court in connection with proceedings in which the application of the contested legislation was involved; an initial filter between the ordinary citizen and the constitutional court appeared to be indispensable. In addition, this also made it possible to assess the concrete implications of the application of the contested legislation.

In countries which had a constitutional court the legislation (or equivalent) found contrary to the constitution was declared null and void with effect "erga omnes".

In countries where constitutional jurisdiction lay with the Supreme Court, the declaration of non-constitutionality had no formal effect except in the actual case concerned but, needless to say, in practice such a decision constituted a precedent.

12. In particular cases, the constitutional court also had jurisdiction to act as a court of justice for the highest state authorities (head of state, ministers).

IV. Relationship between constitutional law and international law

13. In countries where the legal system provided for the incorporation into domestic law of international treaties, the problem arose of the position of international law in the hierarchy of sources of national law, and subsidiarily the question of the jurisdiction of the constitutional court to settle any conflicts between a treaty, the constitution and legislation.

14. In some countries the provisions of a treaty incorporated into domestic law had statutory force, in others they took precedence over national legislation, but in no case did they have the force of constitutional provisions. Consequently, the constitutional court did not have the function of verifying the conformity of a law (still less of the constitution) with a treaty; however, where the conformity of a statute with the constitution was in question, the statute was interpreted in the light of the relevant international instruments.

In the Federal Republic of Germany the Federal Constitutional Court may review the compatibility of a State law with a treaty of the Federation duly promulgated and enacted and declare such State law to be null and void.

15. Many participants stressed the need for a documentation centre to gather together the case law of European and American constitutional courts and arrange for its circulation among interested bodies. The Council of Europe was asked to explore the possibility of establishing such a centre.

Résumé des débats

1. Les participants avaient à leur disposition le document de travail "Modèles de juridiction constitutionnelle" rédigé par Monsieur Helmut Steinberger, Vice-président et Rapporteur de la Commission sur la Justice constitutionnelle.

La discussion, à laquelle ont contribué un grand nombre d'orateurs, s'est axée sur les sujets principaux suivants :

I. Nature et composition de l'organe juridictionnel

2. Dans la plupart des pays européens la compétence pour vérifier la légitimité constitutionnelle des lois ou actes équivalents est attribuée explicitement soit à une Cour constitutionnelle, soit à un autre organe juridictionnel. Rares sont les pays où une telle compétence est partagée par tous les tribunaux, ou simplement n'est prévue pour aucun organe de l'Etat.

3. L'institution d'une Cour constitutionnelle en tant qu'organe juridictionnel autonome est une des grandes nouveautés des dernières décennies dans le domaine du droit constitutionnel. Toutefois, un certain nombre d'Etats préfèrent attribuer cette compétence à l'organe ordinaire suprême, selon le modèle de la Cour suprême des Etats-Unis, par crainte qu'une juridiction spéciale serait tentée de porter un jugement sur la valeur politique de la norme examinée.

Dans les deux cas, le contrôle "a posteriori" (v. infra) s'exerce normalement à l'occasion d'une affaire contentieuse par voie d'exception et après avoir épuisé toute autre voie de recours.

4. La présentation des systèmes en vigueur dans les divers Etats a fait apparaître une grande diversité dans les modalités de constitution et dans la composition des organes appelés à exercer une fonction de contrôle de constitutionnalité, qu'il s'agisse d'une Cour constitutionnelle proprement dite ou d'un autre organe.

5. Toutefois, des lignes communes peuvent être dégagées sur un certain nombre de points fondamentaux.

- Les juges doivent pouvoir agir dans la plus totale indépendance ; ce but peut être atteint par un mandat de longue durée, par l'inamovibilité ou par l'octroi d'immunités comparables à celles des membres du Parlement. Ces garanties devraient être prévues dans la constitution même. Le fait que les juges soient nommés par un organe politique (Parlement, Chef de l'Etat) sur la base de considérations politiques ne porte pas atteinte à leur indépendance, si les garanties appropriées sont mises en oeuvre.
- Même si dans la pratique la plupart des juges seront des juristes, voire même des juges de carrière, dans certains Etats il est jugé bon de nommer en tant que membres aussi des personnalités d'autre extraction.

- Lorsque dans un Etat fédéral il est prévu que des sièges soient réservés aux représentants des unités constituantes de l'Etat, le nombre des sièges ne reflète pas nécessairement la proportion numérique des populations desdites unités.

II. Rôle joué dans la vie des institutions démocratiques

6. Le rôle de contrôle de la légitimité constitutionnelle des lois et de certains autres actes de l'Etat fait de la juridiction constitutionnelle un garant de la mise en oeuvre concrète de la Constitution d'un pays.

7. Même si la décision de la Cour constitutionnelle peut avoir le résultat d'annuler un acte du Parlement, la Cour ne doit pas être vue comme une instance législative ultérieure. En effet, elle ne se prononce (sauf rares exceptions) que sur une demande spécifique, et en dehors de toute considération d'opportunité politique.

La compétence de la Cour et sa position vis-à-vis des autres organes de l'Etat seront dictées entre autres par le moment historique dans lequel la constitution est adoptée : le climat politique et social d'une démocratie naissante est différent de celui d'une démocratie bien établie.

8. S'il est vrai que d'une déclaration de nullité d'une loi par la Cour peut naître un vide juridique, il appartiendra au Parlement et au Gouvernement d'agir avec sollicitude pour le combler dans le sens indiqué par la Cour.

III. Compétence

9. D'une manière générale, peuvent être soumis au contrôle de légitimité constitutionnelle les lois et les autres actes ayant force de loi. Selon le système constitutionnel propre à chaque Etat, peuvent aussi être censurés les actes normatifs dérivés (adoptés en application d'une loi) et les actes normatifs émanant des unités constitutives de l'Etat (Etats fédérés, régions). Par ce biais sont indirectement tranchés les éventuels conflits de compétence entre les diverses instances de l'Etat dotées du pouvoir législatif.

10. Le contrôle de constitutionnalité peut se faire de façon préventive. Dans ce cas, les autorités désignées par la Constitution même peuvent demander un jugement de constitutionnalité d'une loi avant qu'elle soit promulguée (y compris une loi d'autorisation à ratifier un traité) ; le jugement de conformité à la constitution devient ainsi une condition nécessaire à la promulgation.

Afin d'éviter que la juridiction soit mêlée au débat politique, il conviendrait que l'autorité demanderesse (normalement le Chef de l'Etat) définisse avec exactitude les termes de la question posée à la Cour.

11. Le contrôle de constitutionnalité peut avoir lieu aussi "a posteriori". Dans cette hypothèse, soit certaines autorités désignées, soit tout citoyen peuvent faire valoir l'inconstitutionnalité d'une loi en vigueur. Dans le cas du citoyen, en règle générale une exception doit être introduite auprès du juge ordinaire dans le cadre d'une procédure dans laquelle l'application de la loi contestée est envisagée ; un premier filtre entre le citoyen et la Cour constitutionnelle apparaît en effet

indispensable. En outre, il est ainsi possible d'apprécier les implications concrètes de l'application de la loi contestée.

Dans les pays dotés d'une Cour constitutionnelle, la loi (ou l'acte équivalent) jugée contraire à la constitution est déclarée nulle avec effet "erga omnes".

Dans les pays dans lesquels la juridiction constitutionnelle est dévolue à la Cour suprême, la déclaration de non-constitutionnalité n'a formellement d'effet que dans l'affaire en cause, mais il va de soi que dans la pratique une telle décision a valeur de précédent.

12. Dans des cas particuliers, la Cour constitutionnelle a aussi la compétence d'agir comme Cour de Justice pour les plus hautes autorités de l'Etat (Chef de l'Etat, Ministres).

IV. Relations entre le droit constitutionnel et le droit international

13. Dans les pays dont le système juridique prévoit la réception dans l'ordre interne des traités internationaux, se pose le problème de la position du droit international dans la hiérarchie des sources du droit national, et accessoirement la question de la compétence de la juridiction constitutionnelle à trancher les éventuels conflits entre un traité, la constitution et la loi.

14. Dans certains pays les dispositions d'un traité reçu dans l'ordre interne ont force de loi, dans d'autres pays elles priment sur la loi nationale, mais en aucun cas elles n'ont force de disposition constitutionnelle. Par conséquent, la juridiction constitutionnelle n'a pas vocation à vérifier la conformité d'une loi (et encore moins de la constitution) avec un traité ; toutefois, lorsque la conformité d'une loi avec la constitution est en question, la loi est interprétée à la lumière des instruments internationaux applicables.

En Allemagne la Cour constitutionnelle Fédérale peut vérifier la compatibilité d'une loi étatique avec un traité de la Fédération dûment promulgué et en vigueur, et déclarer nulle cette loi.

15. Bon nombre de participants ont insisté sur la nécessité de disposer d'un centre de documentation qui recueillerait la jurisprudence des juridictions constitutionnelles européennes et américaines et en assurerait la diffusion auprès des instances intéressées. Le Conseil de l'Europe a été invité à explorer la possibilité d'établir un tel centre.

Statements/Interventions (original language/langue originelle)

PRESIDENT DU COMITE DES MINISTRES

Il y a 45 ans, l'Europe n'était plus qu'un immense champ de ruines. Dans certains pays, les derniers vestiges de la démocratie et de la liberté avaient été ensevelis sous le décombres laissées par une guerre fratricide.

Puis vinrent de longues années de guerre froide entre l'Est et l'Ouest lors de laquelle, à plusieurs reprises, l'on fut au bord de l'abîme d'un conflit mondial. Les libertés des hommes et des peuples, la démocratie, furent les grandes victimes de ces conflits.

Aujourd'hui, les murs sont tombés, les barbelés ont été cisailés, il y a quelques jours l'unification de l'Allemagne a sonné la fin de l'après guerre ; un immense chantier de reconstruction s'ouvre à l'Est de notre continent : le chantier de la démocratie et des droits de l'homme. Pour vous juristes, membres des Cours constitutionnelles des pays de l'Est comme de l'Ouest, pour nous hommes politiques, responsables d'organisations internationales, la tâche est exaltante ; sachons nous en montrer dignes.

Depuis plus de 40 ans, le Conseil de l'Europe a défendu ces idéaux de prééminence du droit, de démocratie pluraliste et de droits de l'homme. Aujourd'hui, il est donc tout naturellement considéré par nos amis d'Europe centrale et de l'Est comme personnifiant les idéaux auxquels ils ont si longtemps aspiré ; le passage obligé du "retour à l'Europe".

La coopération avec les pays d'Europe centrale et de l'Est s'est fortement développée, non seulement au sein de l'Assemblée Parlementaire, où presque tous ces pays jouissent maintenant du statut d'invité spécial, mais également au Comité des Ministres.

C'est ainsi que pratiquement tous ces pays bénéficient maintenant des programmes d'assistance dans leurs réformes et spécialement du programme "Démosthène" destiné à renforcer les évolutions démocratiques en cours et à former les nouveaux responsables. Nous avons d'ailleurs décidé, lors de notre réunion ministérielle de mai, d'augmenter substantiellement les crédits pour ces programmes prévus pour 1990 afin de pouvoir les étendre et les renforcer.

Nous avons également institutionnalisé les liens entre le Conseil de l'Europe et votre Commission pour la Démocratie par le Droit afin de permettre une meilleure articulation dans la coopération avec les pays d'Europe centrale et de l'Est dont plusieurs ont d'ailleurs été invités à participer à vos travaux; je salue leur présence aujourd'hui.

Je crois que nous avons une telle articulation en ce qui concerne la Roumanie. En effet, le Conseil de l'Europe dans le cadre de son programme d'assistance aux réformes constitutionnelles, législatives et administratives, a décidé, à la demande du Gouvernement roumain, d'envoyer dans ce pays une mission d'experts pour prêter son assistance à l'élaboration de la nouvelle constitution roumaine. Plusieurs experts, désignés par le Conseil de l'Europe, sont également membres de votre Commission.

Nous suivons également avec intérêt vos travaux sur les droits des minorités, sujet politiquement délicat et sur lequel une consultation continue entre votre Commission et le Comité des Ministres s'impose.

Votre Commission, M. le Président, a, sous votre impulsion dynamique, un rôle important à jouer, comme le prouve la présence ici d'éminents juristes venus de toute l'Europe.

Comme le Comité des Ministres l'a clairement indiqué dès l'origine et répété à maintes reprises, l'ouverture vers ces pays ne peut se faire au prix d'un abaissement des normes et standards établis par le Conseil de l'Europe, en particulier en matière de droits de l'homme. Au contraire, le rapprochement et le renforcement des liens avec notre Organisation ne pourra s'opérer que par une consolidation et un approfondissement de la démocratie et par une élévation progressive du niveau de protection des droits fondamentaux.

Au fur et à mesure des réformes démocratiques à l'Est, le Comité des Ministres a développé la coopération : de nombreux pays bénéficient maintenant du statut d'observateur dans des comités d'experts intergouvernementaux ou ont participé à des Conférences Ministérielles telles que celles des Ministres de la Culture, de la Justice, de la Jeunesse; plusieurs d'entre eux ont été invités à adhérer - ou ont même déjà adhéré - à des Conventions du Conseil de l'Europe.

Nos programmes d'assistance, la participation à certaines activités intergouvernementales, l'adhésion à des conventions ont, pour certains de nos amis de l'Europe centrale et de l'Est, préparé la voie pour l'adhésion de plein droit à notre Organisation.

C'est ainsi que dans quelques semaines, la Hongrie deviendra membre du Conseil de l'Europe. La Pologne et la Tchécoslovaquie suivront probablement bientôt. D'autres pays engagés sur la voie des réformes se rapprocheront de plus en plus de notre Organisation au fur et à mesure de l'aboutissement de celles-ci. Progressivement nous allons ainsi élargir le cercle des pays qui ont souscrit à la Convention sur la torture, à la Charte sociale, à tous ces instruments qui constituent la base d'une "constitution de l'Europe".

La fin de l'après guerre signifie cependant qu'au-delà de la coopération pragmatique et de l'adhésion de nouveaux Etats membres nous devons réfléchir, à moyen et à long terme, à l'avenir de notre continent et au rôle que notre Organisation peut et doit y jouer comme garant des idéaux qui nous sont communs et que nos amis à l'est cherchent, après 40 ans de séparation, à réaliser.

Le Colloque "Europe : les chemins de la démocratie", qui s'est tenu à Strasbourg le 18 et 19 de ce mois à l'initiative du Secrétaire Général, Mme Lalumière, et a réuni d'éminentes personnalités, tant européennes que des Etats-Unis et du Canada, a certes stimulé la réflexion sur le rôle de notre Organisation dans l'architecture européenne.

Mais au-delà de la réflexion, il importe de passer aux actes ; l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe a organisé les 26 et 27 septembre, un débat sur la CSCE auquel avaient été invité les 35 pays participant à la CSCE. Cette Assemblée a décidé de se réunir à l'avenir, tous les ans, en tant qu'Assemblée de la CSCE.

En ce moment, le Comité des Ministres examine concrètement la contribution que le Conseil de l'Europe peut apporter à la mise en oeuvre des principes et dispositions de l'Acte Final d'Helsinki.

Il a estimé que l'apport du Conseil de l'Europe pourrait être particulièrement bénéfique aux travaux relatifs à la dimension humaine, à la culture, à l'éducation et à l'information.

La Conférence de Copenhague sur la dimension humaine qui s'est terminée fin juin, s'est explicitement référée aux acquis et au potentiel du Conseil de l'Europe dans les domaines de la dimension humaine.

Nous sommes maintenant convaincus que notre Secrétaire Général, Madame Lalumière, sera invitée à participer au Sommet de Paris pour y faire une contribution au nom du Conseil de l'Europe.

Pourquoi cet intérêt nouveau pour notre Organisation?

N'oublions pas qu'au fur et à mesure des progrès des pays d'Europe centrale et de l'Est sur le chemin de la démocratie, ces pays pourraient, à plus ou moins long terme, rejoindre notre Organisation qui pourrait ainsi devenir le Conseil de la Grande Europe.

Il nous appartient de faire valoir au Sommet de Paris en novembre que, par sa mission et son expérience propre, le Conseil de l'Europe avec son Assemblée parlementaire et sa coopération intergouvernementale, peut apporter une contribution appréciable à la mise en oeuvre des objectifs de la CSCE qui pourra ainsi profiter de notre expérience et de notre savoir-faire, notamment dans les domaines de la démocratie et des Droits de l'Homme.

N'oublions pas que la Convention européenne des Droits de l'Homme - dont nous fêtons, le 5 novembre prochain à Rome, le 40e anniversaire - et d'autres traités élaborés à Strasbourg constituent la référence la plus élevée quant aux normes en matière de droits fondamentaux et que les procédures instituées par ces instruments sont et doivent demeurer le moyen prioritaire de contrôle du respect de ces droits par les Etats contractants.

En outre, j'estime personnellement que le Conseil de l'Europe doit être disposé à ouvrir à tous les Etats participant à la CSCE ses acquis, son expérience et ses moyens de coopération dans les domaines de la dimension humaine tels que les droits de l'homme, la démocratie et la coopération juridique.

Nous pourrions organiser avec les autres participants à la CSCE des réunions afin de déterminer les modalités d'une coopération aussi efficace que possible dans l'intérêt mutuel.

Il serait opportun non seulement de formuler quelques grands principes de fonctionnement d'institutions véritablement démocratiques et de l'Etat de droit; mais aussi d'entamer un processus d'approfondissement et de développement des droits des Etats participant à la CSCE sur la base de ces principes, pour renforcer l'union non seulement entre ces Etats mais également entre leurs citoyens.

Le Conseil de l'Europe a développé une expérience et un savoir-faire pratiques dans ce domaine, fondés sur l'examen comparatif des différents systèmes juridiques et l'évaluation continue des possibilités de leur rapprochement.

Il peut contribuer à l'évolution d'un cadre juridique, comprenant des mesures toujours plus homogènes et de niveau plus élevé en Europe en ouvrant à ses nouveaux Membres et aux autres Etats participant à la CSCE ses acquis, ses expériences, ses structures et méthodes de travail tout en les adaptant aux nouvelles exigences.

La contribution que votre Commission, Monsieur le Président, peut apporter à cette tâche vaste - mais combien essentielle - me semble primordiale. En effet, c'est dans la démocratie et dans la liberté que l'Europe trouvera sa véritable grandeur.

Je ne voudrais pas terminer cette intervention sans remercier chaleureusement les autorités italiennes et vénétiennes pour le magnifique accueil dont nous avons pu bénéficier à l'occasion de cette réunion. Je suis convaincu que celle-ci constituera un pas supplémentaire dans le rapprochement entre l'Est et l'Ouest de l'Europe et vers la démocratie.

SECRETAIRE GENERAL

Il y a quelques huit mois, était créé à l'initiative de votre président, le professeur La Pergola, la Commission pour la Démocratie par le Droit. Dès l'origine, il parut nécessaire que cette commission soit liée au Conseil de l'Europe et c'est la formule de l'accord partiel qui a permis cette liaison. A ce jour, 19 pays participent à cet accord partiel--ce qui est beaucoup. Nous souhaitons que les autres pays-Membres du Conseil de l'Europe rejoignent cet accord partiel, mais 19 pays c'est déjà considérable. Pourquoi ce lien? Ceux qui se sont exprimés avant moi l'ont déjà dit, indéniablement le Conseil de l'Europe a comme mission fondamentale et prioritaire, de défendre partout en Europe l'Etat de Droit--c'est à dire la primauté du droit, et la démocratie pluraliste. A partir de ces bases, il était évident que la Commission pour la Démocratie par le Droit était dans la ligne directe des préoccupations, des valeurs fondamentales et des missions du Conseil de l'Europe.

Il est également indéniable que les travaux de la Commission pour la Démocratie par le Droit sont utiles non seulement aux pays Membres du Conseil de l'Europe qui, pour certains d'entre eux, sont de vieilles démocraties, où la primauté du droit n'est pas contestée, mais également dans les pays d'Europe centrale et orientale qui, depuis un an, cherchent par tous les moyens à devenir, à redevenir les partenaires de la vie européenne.

La création de la Commission pour la Démocratie par le Droit était donc extrêmement opportune dans le contexte actuel de la vie européenne. Je voudrais remercier le gouvernement italien, la région de la Venetie, et la villa Contini pour l'excellence de leur accueil.

Je voudrais aussi me féliciter de l'initiative du Président La Pergola - initiative qui consistait à réunir à l'occasion de cette session de Piazzola les présidents ou les représentants des cours constitutionnelles. Si j'ai bonne mémoire, Monsieur le Président, il y a plusieurs mois, nous nous étions entretenus d'une éventuelle réunion de ce type et je me rappelle vous avoir dit à quel point il serait utile que la Commission pour la Démocratie par le Droit puisse bénéficier de l'expérience irremplaçable des cours constitutionnelles. Dans le passé, le Conseil de l'Europe n'avait guère de relations avec les cours constitutionnelles. Mais vous-même, Monsieur le Président, par les fonctions que vous avez exercées en Italie, vous connaissiez personnellement les présidents, les membres des cours constitutionnelles, et je pense que la réunion d'aujourd'hui peut nous permettre dans nos actions futures de bénéficier de ce capital irremplaçable de savoir et d'expérience que l'on ne peut acquérir que dans les fonctions de juge constitutionnel.

Je voudrais vous dire, Monsieur le Président, à quel point cette réunion par la qualité des participants que vous avez invités, sera utile pour les travaux futurs de la Commission pour la Démocratie par le Droit, mais permettez-moi de le dire aussi, utile au Conseil de l'Europe.

Je voudrais également me féliciter de l'accent qui est mis aujourd'hui sur l'importance du droit constitutionnel. Il y a peu de temps encore dans mon pays, la France, les spécialistes de droit constitutionnel traversaient une période un peu morose. Ils avaient l'impression de ne plus avoir de travail à effectuer; il faut dire que la France ayant connu au fil des siècles, en tout cas depuis la fin du 18ème siècle, une activité constitutionnelle intensive, mais le fait que la France ait la même constitution depuis 1958, semblait vouer au chômage les spécialistes du droit constitutionnel. Je ne

parle pas du Conseil Constitutionnel qui lui n'a jamais chômé, mais des professeurs de droit constitutionnel qui avaient l'impression qu'on ne pouvait pas inventer autre chose, d'où cette relative morosité.

Je constate qu'aujourd'hui le contexte a complètement changé. Et les bouleversements intervenus en Europe centrale et orientale, le fait que ces pays reconstruisent leurs systèmes politiques et juridiques--tout cela remet au premier plan les travaux des spécialistes du droit constitutionnel. Je m'en réjouis d'ailleurs, et je pense que les expériences des uns et des autres pourront être utiles à ces pays.

Non pas que l'Europe occidentale puisse donner des leçons: chaque pays est souverain, chaque pays fera les choix lui-même en fonction de ses souhaits et de ses possibilités. Au demeurant, nos pays occidentaux ne sont pas si parfaits que nous puissions donner des leçons aux autres, nous devons être modestes en la matière. Bien souvent nous pouvons simplement mettre en garde contre des règles que nous avons choisies et qui, à l'expérience, se sont revélées malheureuses. C'est donc plutôt des conseils négatifs que des conseils positifs que nous sommes en mesure de donner. Mais quoi qu'il en soit, il y a une coopération entre tous les pays d'Europe occidentale, les pays d'Europe centrale, les pays d'Europe orientale qui s'ouvrent devant nous et qui doit être bénéfique à tout le monde, et pas simplement aux anciens pays de l'Est.

Evidemment, les réformes constitutionnelles nécessaires ne sont pas suffisantes. Réformer la constitution c'est indispensable, mais c'est simplement épréalable. S'ouvrent à partir de la réforme constitutionnelle des réformes législatives extrêmement nombreuses et qui demandent aux pays d'Europe centrale et orientale un immense travail et d'immenses efforts. Et je voudrais à ce propos, saluer l'ampleur de travail effectué depuis quelques mois; dans ces pays les parlements travaillent intensément et ont déjà modifié substantiellement des lois tout à fait importantes. Et puis les lois ne sont pas tout. Il reste aussi à modifier l'organisation de la société civile. Cela demande encore plus de temps que de réformer la constitution ou de réformer des lois.

Et puis, ce qui demande encore plus de temps, c'est de changer les mentalités. Il est vrai qu'on ne peut pas impunément avoir connu des régimes autoritaires pendant 40-45 ans, et changer du jour au lendemain les mentalités, les comportements des gens. C'est tout ce travail qui se fera au fil des années, c'est tout ce travail qui va recueillir de la part de tout le monde de la patience, mais aussi beaucoup de volonté politique, et en tout cas, je me réjouis de cette réunion d'aujourd'hui, Monsieur le Président, ici, dans cette province que vous connaissez bien, cette ville de Padoue, j'attends avec beaucoup d'intérêt et beaucoup de curiosité le fruits de vos travaux, je suis convaincue que ce sera une base à partir de laquelle, nous pourrons--aussi bien pays occidentaux que pays d'Europe centrale et orientale--construire cette Europe nouvelle que nous espérons.

Mr LA PERGOLA

I am deeply moved as are I think the members of the Commission, by the words of appreciation that we have had for the work which the Commission for Democracy through Law has been doing. Madame Lalumière's inspired leadership is a driving force for institutions of the Council of Europe and for the Commission as well. And I am delighted and honoured to welcome you here today at such a significant point in the history of our continent at the dawn of the reunification of Germany and in the midst of a haze of change that is still sweeping throughout Europe. But let me say, since I happen to know this region quite well, that I believe no one can deny that Venice's region is a geographical centre in this momentous time. It is an appropriate place in which to stand back, take stock in review to re-emergence of democracy in the countries of Central and Eastern Europe and to reinforce the steps we are taking to guarantee them a viable democracy framed by the rule of law.

The events of last year and the stunning speed of change in the countries of the East have given rise to great expectations. We are aware that our old freedoms may now be made available to them as their new rights guaranteed by the instruments of democracy which are the established mainstay of all Western Europe. We stand today on the brink of a new Europe, one re-tracing and reaffirming its own common traditions, rediscovering its common heritage and embarking on a common strategy for the future. The risk of future conflicts, after those that had brought us to our knees at least twice within the space of less than half a century, we fervently hope has been removed once and for all. Having taken away the horrifying force of fascism in '45 we have seen the divisions created by countervailing ideologies of the West and the East substituted by a new thinking - one not bound by military alliance and allegiance, but, rather, one bolstered by a common purpose of rebuilding democracy.

Let us look back now at 1990 from our vantage point of hindsight. We see in the looking glass of time a lengthy period of growing peace and stability, of economic benefit and the increasing protection of the individual. Constitutional guarantees of freedom and democracy have been preserved because there has been an overarching force greater than that of the individual states, which radiates from the Council of Europe. And that centre of authority, itself, has been guided by a motivating force that, again, is stronger than the states themselves - the force of the rule of law.

Last year we marked with great pride and admiration the 40th anniversary of the founding of the Council of Europe, a growing body, now encompassing 23 member States, all of which have extended the right of recourse of the individual to the protection of the European Court of Human Rights as a further guarantee. That number is a variety that astonishes, in asking what is the one common basis on which these countries now stand with such steadfastness, the answer is quite clear. The twin foundations of democracy and the rule of law are the reinforcing guarantees that have secured their survival and the freedoms of their citizens.

We may draw inspiration, moreover, from the new course being followed by the European Communities: the Internal Market of the 1992 Programme - with the goal of guaranteeing the twelve Member States the four freedoms of free movement of goods, services, capital and persons; this will create a single space for the protection of very particular rights. Now we seek by the creation of a European economic space to extend these rights to the EFTA countries. If we do it a

body law of 18 countries will come into existence. Still further, we are trying to extend the benefit of free movement of the countries of Central and Eastern Europe, and thus to create a conglomeration of interests for 23 countries. This, too, will be a powerful body of interest, regulated by law, once in operation. As we must not fail in such attempts, as we are making to extend the benefits of the market to this wide territory, so we must ensure that the basis for the valid rule of law, there, is not disappointed.

We must be careful not to build a Europe as a market, as only a market. The sterility of the concept is clear. It is Europe as a civilisation which should be our goal, with the possibility, as President Mitterand put it, for the conception of possible forms of political unity. Time will tell us which. Change in constitutional reform is clearly at hand within both the European Communities. We are on the eve of the intergovernmental conference that will change the treaty, it is hoped. And the united nationship for the EFTA countries. Quite clearly this change is in the very air also in the heart of the countries of Central and Eastern Europe; and all this against the backdrop of the value of the constitution.

The problem is of course how to assign to the new democracies the benefits of our own constitutional experience, let me say of the richness of our own constitutional experience. The new election laws of the Central and Eastern European countries have been a welcome reflection that a democracy serves inherently to protect the individual's right to vote, to live, to choose within the organising forces of society.

A viable democracy rests, as we have learned from history, on a set of values founded on law. A balance must be struck between the exercise of authority and the enjoyment of liberty which is the birthright of every individual in society, a balance over which law presides. This balance has in fact been established in our democracies which provide for the separation of powers and functions. Radical democracy, with the centralisation of power, gives way, as it must, to constitutional democracy, where powers are distributed and defined by proper rules. The rightful place of the individual is secured by an articulation of safeguards designed to remove the instability and threat of abuse of power by any one authority, and such safeguards find themselves encompassed in the constitutional order of society. Anyone who doubts it should reflect on the strength of the moral force of the individual before the State.

We should ensure not to be confronted with what President Havel has called "the power of the powerless" - but to reinforce the authority of the individual who, in the exercise of his right of recourse to constitutional protection, becomes the powerful, endowed with rights.

It is not our generation which may lay claim to having founded this approach to democracy. The great constitution-makers between the world wars had already largely anticipated it - but, in those dark days of spreading totalitarianism and the impending gloom of conflict, their attempts were doomed to failure. Today we see that the essays made by the West are revived and may thrive in the new democracies of Europe. What we are witnessing is a real flourishing of constitutionalism, as societies protect themselves with the authority of the rule of law. This position of authority of law cannot be but enhanced by free circulation of thought in the pooling and sharing of experience.

In March of last year, the Italian Government put forward and supported the initiative to set up this commission and the Minister of Justice has reminded us of how it was established. The prevailing view that such a body should be set up to strengthen existing democracies and new ones was urgently reinforced by the subsequent tumultuous events of last year. As the old-style regimes were to fall one by one by the wayside, it was clear that this body should be set under the auspices of the Council of Europe with the primary justification that it is open to the countries of Central and Eastern Europe, the central aim has, we are proud to say, been fully achieved. We are working side by side with our friends from Eastern Europe and it is a fruitful dialogue, a rewarding exercise in European togetherness and has proved an effective way to put into practice the principles on which the Council of Europe is founded.

Several topics are being confronted by the group of experts proposed to membership of the Commission in January of this year. Some stand out as of special importance. One is the protection of minorities within the integrity of established nation-States, for which a report has been provided by Professor Malinverni, in the special working group created by Vice President Matscher and another paper has been presented by myself in the Copenhagen Conference on the Human Dimension on which the President of the Committee of Ministers had drawn our attention.

Then there is the highly essential assistance that may be granted in the drafting of the new constitutions which will lay the groundwork for the continued viable functioning of the democratic institutions in these countries, where the conflict of forces, economic and social, those of the state and of interests groups, will be balanced and resolved in line with the traditions of constitutionalism.

Difficulties may, and almost certainly will, be encountered by our Eastern neighbours as they come to cope with a whole subject with the entire spectrum of constitutional law. A task force has been set up which will seek to afford them all the assistance of which the Commission is capable, and research centres and foundations from all over Europe are rallying to support and facilitate our work.

Special fields in which the Commission has been asked to intervene include parliamentary procedure, federalism and local government. And then there is, with all its ramifications, of course, the great problems concerning the establishment in these countries of new Constitutional Courts. Here is the point. All of our efforts must be linked to the benefits that may derive from closer co-operation of our Constitutional Courts in the West and from its possible extension to the countries in the East. The exchange of knowledge is a mutual benefit. On the one hand, the experience of our own well-established Supreme and Constitutional Courts is enriched by further appreciation, and revitalised, as it were, if we make it available to the Eastern countries.

On the other hand, a Constitutional Court may be of crucial interest where there is a need for the free institutions in the making to strike their roots. This last point hardly needs clarification. The move away from the one-party system should be all-pervasive in the societies of Central and Eastern Europe, not to operate solely at the surface. As these countries come within our own common family of political systems, and the Council of Europe is indeed a common family of political systems and of democracies, a new democracy may well appear in which the need for the guiding hand of a constitutional court develops almost as a natural feeling. The belief in the power of Parliament - the outward voice to reflect common interests - will be realised as people see that

Parliaments, too, may be subject to the same forces that order their own lives. They will see the Constitution enshrine the fundamental protection in the guarantee of the separation of powers, of an independent judiciary and in the promotion of individual rights. The Constitutional Court may be welcomed in these other countries as it has been in the West where it is now accepted as a stable element of democracy, one we may add as an instrument surrounded by the confidence and favour of public opinion. The old battle between Kelsen, as inventor of the Constitutional Court, and Carl Schmidt, as his opponent highlighting the role of the Head of State in the Weimar Republic as the one and only guarantor of the Constitution, has been surpassed. The Constitutional Court has been reinforced as an adjudicator of conflicting interests, political and social, of greater complexity than Professor Kelsen himself way back could ever have thought of. By instituting the Constitutional Court, these new democracies in Eastern Europe will thus take a deep breath in the spirit of our age.

How the Court will work in each system where it is received is another problem, that can only be solved by careful choice and by experience. There are a number of factors, here, that come into play: the manner in which the Court is composed, the way it functions, the extent and scope of its jurisdiction, the effects of its decisions. Vice-President Steinberger's report provides a clear and expansive guideline for the issues we discussed with our Eastern colleagues on the Commission.

As we engage in research and debate in this area of absorbing interest, we can rely on a source which is an accumulated wealth of legal reasoning: the judge-made law of our Constitutions, if we can certify the jurisprudence of Constitutional Courts. Differ as it may from one country to another, this great body of judicial decisions does not fail to highlight, along with the salient trends of modern democracy, those of present-day society. The fact is that the critical questions under review by Constitutional and Supreme Courts often seem to arise at a unison, across national boundaries; and the reason is that they reflect some of the current pressing needs of man which have to be answered and accommodated by the judge who makes the Constitution work in the ordering of social life. The Supreme Court of the United States, in the motherland of judicial review, and similar judicial bodies elsewhere, have contributed no less than our own Courts in the area covered by the Council of Europe to illustrate the far-reaching significance of our constitutions as the main streams of the law in action. Their role in shaping freedoms and developing guarantees is one we should not neglect in our inquiries.

Allow me to close on a personal note: more than one leading figure from the world of justice is here whom I had the privilege of meeting when I last sat as President of the Italian Court in the European Conference of Constitutional Tribunals in Lisbon. May I tell them, and the other distinguished guests, that I remember that Conference, the Conference of Constitutional Court, as a veritable trustee for our collective wisdom from which, students or makers of Constitutional law, can expect the benefit and light of guidance. Let me express a special feeling of gratitude to my successor as President of the Italian Court, Dr. Saja an eminent and forward-looking lawyer who has rendered invaluable service to the course of our Constitutional Justice. And now one last thought, which moves me to say - addressing in particular President Herzog of the German Constitutional Tribunal - that this meeting, honoured as it is by the representatives of constitutional cause, owes much to the inspiration of a great and unforgettable friend, Wolfgang Zeigler. At our Conference in Lisbon, on the eve of his retirement from the bench and the Presidency of the Karlsruhe Court - and only a while, as it turned out, before his untimely death - Wolfgang Zeigler had urged us to build around the conference of our Courts a documentation centre, a yearbook, a

scientific workshop to spread in Europe and beyond the knowledge of Constitutional jurisprudence. He was ready to come to Italy and devote himself entirely to this task, with the admirable zest of a social engineer who is never tired of his endeavours, never old. I would like to think that his generous plans have left a trace in the sands of time, that his vow may come true in the work ahead of us on the Commission and within the Council of Europe. We need the support and encouragement of your presence and advice, and your presence here is an encouragement for the Commission for which we are deeply grateful. We have guiding us, as Zeigler did, a faith in Democracy and in Law, and we know it. We know that this faith is now stronger because it's being shared by East and West alike, it's being shared in Germany, its being shared in the rest of Europe, we can hope to see it reign in each and in all of our countries.

Professor STEINBERGER

The Commission from the very beginning took up as one of its tasks, the advice possibly to be given to Eastern European countries, if they wished to have such advice, in how to establish constitutional jurisdiction in their countries. And when we discussed in the Commission to convene this Conference today, it was with the idea to ask you, the Presidents and Representatives of Constitutional Courts to give us your advice from your experience of how Constitutional jurisdiction is working in your respective countries, how it operates; Constitutional jurisdiction in action, so to say.

We would very much appreciate to hear from you what role your respective constitutional court plays in the general political process in your country. You might be prepared to tell us how the court should be composed, whether parliament should have a word in composing the court, what should be the criteria of eligibility for a judge, what should be the term of office, or the number of judges, maybe also on which normative level the basic provisions for the scope of jurisdiction of the court should be established: in the constitution or just on the level of simple laws, or by the rules of courts? From the broad spectrum of the scope or possible scopes of jurisdiction we would suggest to take up two points.

First the review of norms, be it preventive, be it repressive norm control: what kind of laws should be subject to such control? And maybe some basic procedural aspects: should, for instance the Courts of ordinary jurisdiction have the power to refer to the constitutional court the issue of the constitutionality of a law which places a decisive point in the case pending before them refer? We have such procedures of collateral or concrete norm control, for instance, in Italy, in Portugal, in Spain, and in the Federal Republic of Germany. Would such a procedure be advisable or what is your experience with such kind of procedure?

The second scope of jurisdiction would be controversies, as between supreme organs of the state, between parliament and government or between one chamber of Parliament and the second chamber of Parliament. What would be your advice, your experience with such kind of jurisdiction? And then we could also add a very special question of jurisdiction, that would be the relation between domestic constitutional law and public international law. The reason for that question is obvious. When European States join the Council of Europe, they may ratify the Human Rights Convention; they may also join the Economic Community. That will pose the question of the relation between these international treaties and their internal domestic law, and to include appropriate provisions in their Constitution may save them a lot of problems. I think maybe from your experience we can have a basis to advise them how to structure the relationship between the international public law level and their internal domestic law.

GREECE

As regards the review of the constitutionality of laws, I shall begin with certain general observations from which my basic conclusions can be derived.

Firstly, the principle of the supremacy of the constitution over the other rules of law, laws in a formal sense and sub-legislative norms of the Administration, is safeguarded only in so far as a method of judicial review of the constitutionality of laws is provided for.

Secondly, the interpretation of the constitutional norms presents certain special features which are due to the nature of the constitutional norm.

Constitutional norms which by reason of their position are at the top of the pyramidal judicial system, are both the measure and the limit of the activity of the common legislator and have a dynamic content. The concepts expressed by these rules must be interpreted historically. Historical evolution also involves evolution of the concept of the norm, so that it can be adopted to new historical circumstances. Constitutional norms are worded in general terms and use a wealth of undefined concepts precisely because of this potentiality. The Constitutional legislator is neither able to nor wishes to regulate in particular all the situations which may arise in the course of the application of those rules. The Constitution contains general rules which ultimately provide criteria so that those who implement the constitution are able in each instance to render the meaning specific. This means that the interpreter has much greater freedom of interpretation than is the case with other rules of law. The Constitution is the political law par excellence since it deals with the political organisation of the State. This political character of the Constitution is capable of leading the interpreter to "political" interpretations. The obvious danger is the "correction" of the rule by the interpreter, that is the substitution of the individual evaluations of the interpreter for the will of the constitutional legislator. Thus the problem has already arisen.

There is a need for the judicial review of the constitutionality of the law, but there is also the danger that the judge will trespass on the field of politics because of the considerable scope which the nature of the constitutional norms allows the judge for personal evaluative assessment in the interpretation of this rule. This danger must be minimised. Where judicial review of the constitutionality of laws is concentrated in one special constitutional court, which moreover, exercises its powers preventively, the danger which I have described is more acute. Such a court is armed with a major political power, it participates in the exercise of legislative power when it exercises preventive control and when this control is repressive it annuls the law which it deems unconstitutional. We must set against this the fact that public opinion is under the impression, often correctly, that the constitutional judge, in resolving disputes which are in essence political, continues to be shackled by the ideological influences upon him and by his political ideas, which may well be different from or even radically opposed to the ideas of the common legislator, that is the popular majority. When the judicial review of the constitutionality of laws is diffused, when, that is, it is carried out by all the courts, and also repressive and involves refusal to implement the unconstitutional law only in the specific case, the danger of which we are speaking is less. These observations lead me to prefer diffuse to centralised, and repressive to preventive control.

The subject of the proceedings should not be the constitutionality of the laws but always a specific dispute between the litigants. It is this dispute, an episode of real life, which brings into relief the constitutional issue. If, for the resolution of the dispute the implementation of provisions of dubious constitutionality is required, the court concerns itself incidentally by objection in point of law or ex-officio, with the preliminary question of constitutionality in order to arrive at the decision on the main subject of the dispute. Its decision on the issue of constitutionality does not generate res judicata. The law which is judged to be unconstitutional is simply ignored and the court in resolving the dispute before it which as I have said is not that of the constitutionality of the law arrives at the consequences in law resulting from this refusal to implement the law.

The system which I have described is the Greek system. It has the added advantage, which in my opinion is important, that the case law of the courts on the question of constitutionality is capable of adjustment to evolving social conditions. Moreover, it does not create the instability which one might, at first sight, suspect nor a risk of contradictory decisions, since through the judicial remedies the issue of constitutionality reaches the Supreme Court the case law of which is followed by lower courts, since, otherwise, their decisions would be reversed by the Supreme Court. If there are, as there should be, two branches of jurisdiction, the civil and criminal, on the one hand, and the administrative, on the other, and the two Supreme Courts hand down contradictory decisions on the constitutionality of a law, the difference is finally resolved by a special court which could be called the Special Supreme Court or Constitutional Court, which is empowered to annul the law, if in the end it finds it to be unconstitutional. Only in this exceptional case the decision has on the issue of constitutionality an erga omnes effect, that is, it binds all persons and courts.

The system by which only one court, the Constitutional Court, has the jurisdiction to examine the constitutionality of the law has the following serious, in my opinion, disadvantages. If the norm control is preventive, that is, not over the laws, but simply over draft laws, the court is sharing in the exercise of legislative power. This control is exercised in the abstract and since this takes place without, in effect, any contentious procedure, and concerns all aspects of constitutionality, it cannot be complete. If the law is not found to be unconstitutional, it cannot now be contested before the ordinary courts, since, otherwise legal security and the authority of the constitutional court would be endangered. Thus any constitutional defects of the law which have passed unobserved during the process of preventive norm control, which of necessity must be brief, remain without sanction. One solution would be for it to be permissible for the ordinary courts to examine the points not expressly examined by the constitutional court. However, in this way the chief advantage of the system, which is the early clarification of the constitutional issue, would be diminished. Moreover, another disadvantage of the system is that a tacit agreement or one arising from the nature of things, between government and opposition not to have recourse to the constitutional court cancels the review of constitutionality. If for the remedying of this ill the citizen is accorded the right of recourse, such recourse would be an *actio popularis*, a legal remedy which cannot be desirable. If the constitutional court exercises repressive norm control it runs the risk of being inundated by the flood of cases which reach it.

The solution of the courts having the discretionary power to decide which cases it would retain to pronounce upon by a writ of *certiorari*, is one which it is difficult, I think, to reconcile with the fundamental principle for equality. The Federal German system allows the ordinary courts to examine points of constitutionality of the law, but it then requires them to refer the issue to the

constitutional court if they decide that the law is, in fact, unconstitutional. This is a very practical solution in spite of the fact that the question of constitutionality logically coincides with that of unconstitutionality and that since the ordinary courts are trusted to find a law to be constitutional, I cannot see why they cannot equally be trusted in finding the reverse. It is only the fact that the constitutional court pronounces the annulment of the unconstitutional law that justifies the distinction. However, such a pronouncement is not the only possible solution, since refusal to implement the law as being unconstitutional leads in practice to the same result.

I will end these observations by saying that under a system of diffuse review, constitutional complaints, that is, principal actions against the violation of the constitutional rights of citizens, are superfluous. The infringement of the constitutional right will have been committed by the administration either by a material action or by the issuing of an administrative act. The constitutional right will be in such a case protected by the ordinary courts, civil or administrative as the case may be, in accordance with the general rules of procedure. Under the system of the constitutional court the admissibility of constitutional complaints must depend on the prior exhaustion of all other judicial remedies because otherwise this court is going to be overburdened by the number of cases which will reach it.

FRANCE

Je parlerai sur les quatre points: composition des cours constitutionnelles, quelles lois, rapports avec le Parlement, et droit constitutionnel et droit international.

Sur la composition, je crois - et mon expérience française m'incite à le penser - que les Cours constitutionnelles doivent être composées de peu de personnes, ayant un mandat long. Egalement, elles doivent être non révocables et non renouvelables. Je pense que le statut qui est le leur est infiniment plus important que l'autorité qui les désigne. Je crois que ce qui est important, c'est de mettre des hommes, quelle que soit l'autorité qui les désigne, dans une condition d'impartialité et d'indépendance. Le caractère non renouvelable des fonctions, le caractère non révocable des fonctions, la durée d'un long mandat, et un petit groupe d'hommes qui se connaissent bien me paraissent être des garanties importantes. Faut-il que ce statut soit dans la Constitution? Je réponds oui. Il faut que le statut du Conseil et des membres soit dans la Constitution pour éviter des modifications trop fréquentes. On révisé difficilement les Constitutions, on change plus facilement les lois; or il ne faut pas qu'au hasard des majorités, le statut des membres des Cours constitutionnelles vienne à être trop souvent modifié.

Deuxième point: quelles lois? Dans notre système français, nous ne sommes compétents que pour les lois parlementaires, c'est-à-dire que nous jugeons uniquement de la conformité à la Constitution des lois votées par le Parlement. Cela veut dire que les lois votées par referendum ne sont pas de notre compétence, et cela, aussi, veut dire que les actes intitulés "ordonnances" qui peuvent en période exceptionnelle avoir valeur de loi sans avoir été votées par le Parlement ne rentrent pas dans notre compétence. Nous sommes donc uniquement compétents pour les lois parlementaires. Mais nous sommes obligatoirement saisis des lois organiques, c'est-à-dire les lois qui intéressent l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics, et nous sommes automatiquement saisis des règlements des Assemblées nationales. Ce sont des textes qui nous arrivent automatiquement, alors que pour les lois ordinaires nous sommes uniquement saisis soit par les personnages les plus importants de l'Etat, soit par 60 députés ou 60 sénateurs. Alors, faut-il aller plus loin et établir une exception d'inconstitutionnalité?" C'est le grand problème que nous avons en France à l'heure actuelle. Nous avons un contrôle préventif, c'est-à-dire que nous sommes saisis entre le moment du vote définitif de la loi et le moment de la promulgation par le chef de l'Etat. Si nous ne sommes pas saisis dans ce délai la loi peut être contraire à la Constitution sera obligatoirement promulguée par le Président de la République et se promènera - excusez-moi l'expression - dans notre ordonnancement juridique! Nous ne pouvons rien faire si nous n'avons pas été saisis de ces textes. Ce que nous trouvons satisfaisant dans le contrôle par voie d'exception d'inconstitutionnalité, c'est qu'il peut toujours, à un moment ou à un autre, se produire une collusion entre la majorité parlementaire et l'opposition parlementaire. Tout le monde se trouve alors d'accord pour voter une loi contraire à la Constitution; et personne ne saisira le Conseil! Il n'y a plus aujourd'hui de possibilité de revenir sur cette loi. C'est la raison pour laquelle nous souhaitons que le citoyen, ultérieurement, poursuivi sur la base de cette loi devant un tribunal, puisse exciper de l'inconstitutionnalité de ce texte. C'est la raison pour laquelle nous pensons que la juxtaposition d'un contrôle préventif, comme est le nôtre actuellement, et d'un contrôle par voie d'exception comme nous souhaitons l'avoir pour l'avenir, aurait créé en France un superbe contrôle! Car nous avons déjà le contrôle préventif par la voie des personnes que je vous ai citées tout à l'heure... Et si jamais elles "ne faisaient pas leur devoir", le

citoyen pourrait "récupérer" l'opération au bout du compte. Mais vous savez que cette réforme, qui avait été proposée par le Président du Conseil constitutionnel, M. Robert Badinter, puis reprise et développée par le Président de la République française, a été votée par l'Assemblée nationale! Donc il y avait une majorité à l'Assemblée nationale pour l'exception d'inconstitutionnalité. Cette réforme a malheureusement été arrêtée par le Sénat et, par conséquent, elle est en panne à l'heure actuelle. Vous me permettez de dire que c'est dommage.

Troisième point : rapports entre le Parlement et le Conseil constitutionnel. Nous avons la préoccupation majeure - et je voudrais bien faire comprendre cela - de n'être pas une troisième chambre, nous ne sommes pas une troisième chambre parlementaire. Notre problème n'est pas de dire si la loi est bonne ou si elle est mauvaise, de dire si elle est utile ou si elle est inutile, si elle est bienfaisante ou si elle est malfaisante, si elle est bien faite ou si elle est mal faite; ce n'est pas notre rôle. Le rôle d'une Cour constitutionnelle, à mon sens, c'est simplement de dire si la loi est ou n'est pas conforme à la Constitution. Nous sommes les gardiens de la Charte suprême, nous ne sommes pas des juges de la loi, comme on l'a dit. Nous sommes des gardiens de la conformité de la loi à la Constitution, étant bien entendu que par "Constitution" nous entendons le texte, son esprit, un certain nombre de principes fondamentaux du droit que nous dégageons, ce que nous appelons "le bloc de constitutionnalité". Mais, sans trahir le secret des délibérés, combien de fois avons-nous pensé devant une loi qui nous était déférée: "cette loi n'est pas bonne, elle est mal faite, elle n'est pas opportune"... Mais nous l'avons laissé passer car elle n'était pas contraire à la Constitution.

Quatrième point : droit constitutionnel et droit international. C'est un problème très délicat. Notre Constitution française dit, dans l'article 55, que les traités ont une autorité supérieure à la loi ordinaire. Donc nous pensons, nous Français, sur le plan de la Constitution, que les traités internationaux sont supérieurs à la loi ordinaire. Mais cela ne veut pas dire pour autant que nous accordons valeur constitutionnelle au traité. Le traité supérieur à la loi n'est pas pour autant équivalent à la Constitution, et comme nous sommes uniquement chargés de contrôler la conformité de la loi à la Constitution, nous pensons que nous ne sommes pas chargés de contrôler la conformité de la loi à un traité international. C'est la raison pour laquelle quand le problème s'est posé de savoir si nous pouvions, si nous devions, arrêter une loi contraire à la Convention européenne des droits de l'homme (la fameuse loi sur l'interruption volontaire de grossesse) qu'a répondu le Conseil? Il n'a pas pris position sur le fond, il a dit: "Ce n'est pas de notre compétence. Nous, nous jugeons le rapport loi-Constitution, non le rapport loi-traité." Et j'en termine par là: faut-il intégrer dans le bloc de constitutionnalité la Convention européenne des droits de l'homme? C'est un grand problème qui peut-être un jour se posera, mais je dis qu'il y a dans la Convention européenne tout ce que nous considérons, déjà nous, comme des principes fondamentaux et qui sont déjà pratiquement tous dans le bloc de constitutionnalité. Alors, peut-être qu'un jour nous l'officialiserons, mais pratiquement nous pensons déjà la même chose.

ITALY

Descriverò brevemente i tratti salienti della Corte costituzionale italiana. Per quanto concerne la composizione, la Corte è composta di quindici membri, eletti per un terzo dal Presidente della Repubblica, per un terzo dal Parlamento in seduta comune di Senato e Camera (non solo dei presidenti del Senato e della Camera come avviene in Francia) e per un terzo dalle Supreme magistrature. Il mandato è di nove anni e non è rinnovabile. Il Presidente è eletto dagli stessi Giudici e non da una autorità esterna, come avviene in qualche altro paese, dura in carica tre anni e può essere rieletto. Questo sistema di elezione da parte dei tre organi costituzionali, il Presidente della Repubblica, il Parlamento in seduta comune e le Magistrature, non ha dato luogo a rilievi di sorta e non vi sono proposte di modifiche in Italia.

L'eterogenea composizione non nuoce in alcuno modo all'imparzialità ed all'indipendenza della Corte: lo dice chi, come me, proviene dalla magistratura, e potrebbe quindi avere una prevenzione negativa verso nomine di carattere politico; debbo però assicurare, sulla base di una lunga esperienza, che i nostri giudici, anche se indicati da forze politiche, si comportano con obiettività ed imparzialità nella decisione di tutte le cause.

Il compito fondamentale della Corte è relativo al controllo di legittimità delle leggi e degli atti aventi forza di legge. Questi ultimi sono gli atti emessi dal Governo: decreti legge, che debbono essere convertiti in legge dal Parlamento, e decreti legislativi che invece vengono emessi dal Governo su delega del Parlamento. Il controllo di pura legittimità costituzionale non riguarda il merito del provvedimento (com'è detto espressamente nella legge n. 87 del 1953, che regola l'attività della Corte) e la Corte si astiene rigorosamente da ogni valutazione di opportunità degli atti ad essa sottoposti. Non è consentito il ricorso individuale.

Le leggi sono assoggettate ad un controllo a posteriori, ossia dopo che sono state promulgate, ed arrivano alla Corte quando un giudice, il quale è chiamato ad applicarle, avverte il dubbio che esse non siano conformi alla Costituzione, e ritiene che questo dubbio sia rilevante ai fini della sua futura decisione, e non sia manifestamente infondato.

Il controllo della Corte costituzionale italiana sulle leggi è a priori, ossia preventivo, quando lo Stato ricorre contro una legge emanata da una regione, approvata dall'assemblea legislativa ma non ancora promulgata dal Presidente della regione stessa. Questa impugnativa impedisce la promulgazione prima dell'esito del giudizio.

Al di là di questo compito, direi fondamentale, ve ne sono altri. Innanzitutto vi è la risoluzione dei conflitti tra i poteri dello Stato, che la costituzione espressamente attribuisce alla Corte costituzionale. I poteri dello Stato sono il Presidente della Repubblica, il Parlamento, l'Ordine giudiziario e il Governo.

Vi sono stati dei casi di conflitto tra l'ordine giudiziario e il Parlamento e vi è stato anche un caso di conflitto tra la Corte dei conti, che nella sua funzione di controllo si ritiene un potere dello Stato, da un lato, e le Camere e la Presidenza della Repubblica dall'altro. La Corte dei conti pretendeva di

inserirsi nel controllo della gestione dei fondi del Parlamento e anche della Presidenza della Repubblica, ma la Corte costituzionale ha negato questo potere di intervento sull'attività del Parlamento e del Presidente della Repubblica.

Quindi, la Corte ha in primo luogo funzione fondamentale di controllo di legittimità delle leggi e degli atti aventi forza di legge; in secondo luogo competenza a decidere i conflitti tra poteri dello Stato e infine è giudice dell'ammissibilità dei referendum. In Italia, a differenza di quanto avviene in altri Paesi, sono ammessi solo i referendum abrogativi di leggi e non quelli innovativi.

L'art. 75 esclude i referendum per determinate materie, ma sull'estensione di queste materie, ossia sull'interpretazione dello stesso art. 75, il dibattito fra gli studiosi, non privo di riflessi sull'opinione pubblica, è molto acceso.

Un'ultima competenza è il giudizio sulla responsabilità penale del Capo dello Stato. Fino ad alcuni mesi fa la Corte era competente anche per la responsabilità penale dei ministri, e vi è in effetti stato un processo in questa materia. Adesso per i ministri la competenza è del giudice ordinario, sia pure con un procedimento speciale, e alla Corte costituzionale è rimasto il potere di giudicare la eventuale responsabilità del Capo dello Stato.

Al di là di questi poteri la Corte non ne ha altri come è invece previsto, ad esempio, in altri ordinamenti di Paesi vicini al nostro, in materia di elezioni politiche e di elezione del Capo dello Stato.

Riassumendo, i poteri della Corte riguardano il controllo delle leggi, la risoluzione dei conflitti, i giudizi sull'ammissibilità dei referendum e i giudizi sulle accuse di alto tradimento e di attentato alla Costituzione promosse contro il Capo dello Stato.

Quali sono i tipi di decisione della nostra Corte costituzionale nel controllo di costituzionalità? Le decisioni possono essere di accoglimento oppure di rigetto. Possono essere di inammissibilità allorché non ricorrano i requisiti di rilevanza della questione nel processo di provenienza e di non manifesta infondatezza.

La decisione di rigetto si ha allorché si ritiene che la legge non presenti il denunciato contrasto con i precetti costituzionali.

L'illegittimità può essere ravvisata in una sola parte della legge sottoposta a giudizio, per il principio generale "utile per inutile non vitiatur".

In relazione alla pronuncia di annullamento la Corte costituzionale italiana, a differenza di quanto avviene per la Corte costituzionale tedesca, non ha nessun potere di pronunciare semplicemente l'illegittimità, riservandosi di decidere successivamente sull'annullamento: l'accertamento del contrasto tra Costituzione e legge porta immediatamente alla cancellazione di quest'ultima. Si è ritenuto per molto tempo che questo annullamento avesse sempre effetto ex tunc, il che, se l'impugnativa avviene con molto ritardo rispetto alla data di entrata in vigore della legge, può provocare una situazione di disordine normativo, e perfino di turbamento della realtà sociale ed economica. In questi ultimi tempi, da due anni appena, abbiamo cercato di superare questi

inconvenienti dichiarando espressamente la decorrenza ex nunc degli effetti delle nostre sentenze con alcune decisioni un pochino audaci - lo riconosco - ed un pochino criticate dalla dottrina, ma accettate dalla maggiore parte dei nostri studiosi. Abbiamo talvolta adoperato il concetto di "incostituzionalità sopravvenuta", ossia abbiamo ritenuto che il contrasto con la Costituzione si sia verificato non fin da quando la legge entrò in vigore, ma nel corso degli anni successivi ed in tempo prossimo alla nostra pronuncia: ciò che è potuto avvenire specialmente per le leggi di più antica data.

Vorrei ora dire di un problema che tante volte ho visto trattato dalla dottrina straniera, anche in senso critico, ossia del problema delle cosiddette sentenze additive o manipolative della Corte costituzionale italiana.

Talvolta, quando la Corte pronuncia la dichiarazione di illegittimità costituzionale, non pronuncia puramente e semplicemente l'annullamento, poichè ciò potrebbe creare un vuoto legislativo che il Parlamento, sovraccarico di lavoro, potrebbe non essere in grado di colmare con la necessaria celerità. In tal caso, se la sostituzione della norma annullata non richiede scelte discrezionali, ma impone necessariamente, per la coerenza logica del sistema legislativo, una determinata norma nuova, la Corte provvede essa stessa ad indicare questa norma nel dispositivo della propria sentenza. L'assenza di qualsiasi scelta discrezionale di opportunità politica esclude che la Corte invada il campo del Potere Legislativo, ed infatti il Parlamento ha accettato questa prassi senza rimostranze. In relazione alle sentenze additive e manipolative qualcuno ha parlato anche di funzioni di "supplenza" ma ciò mi pare esagerato; la Corte rimane nei suoi limiti con il massimo rispetto delle attribuzioni altrui anche perchè non vorrebbe essere coinvolta in un conflitto tra poteri dello Stato, conflitto in cui dovrebbe essere giudice e parte. Per tale ragione la Corte si pone talvolta delle limitazioni che sono criticate da una parte della dottrina.

Per quanto riguarda il problema del diritto internazionale, io debbo qui dire che la posizione dell'Italia forse è un pochino diversa da quella degli altri Paesi. Per noi la convenzione internazionale non ha, nella gerarchia delle fonti, una posizione superiore rispetto agli altri atti normativi, in quanto è approvata con una legge ordinaria. Quindi, se essa è in contrasto con la Costituzione, cade, come è già avvenuto in passato per trattati stipulati con la Francia e con gli Stati Uniti d'America. Non vi è quindi supremazia del diritto internazionale rispetto al diritto interno.

La Corte costituzionale non è interpellata a priori, come avviene in Francia con il Conseil constitutionnel, sulla costituzionalità dai trattati internazionali.

In conclusione posso dire che la Corte costituzionale crede di adempiere degnamente alla sua funzione ed ha un'ottima reputazione nel Paese e presso i poteri dello Stato, che le manifestano il massimo rispetto.

La giustizia costituzionale si svolge con una rapidità eccezionale: in tre o quattro mesi noi provvediamo sulle ordinanze pervenute, e perciò non abbiamo lavoro arretrato. Le cause pendenti da fissare sono attualmente circa trenta.

Questa prontezza nel decidere, in modo che i diritti dei cittadini non vengano sacrificati per lunghi lunghi anni ma trovino immediatamente nella pronuncia delle Corte costituzionale la loro tutela, è

molto apprezzato nel nostro Paese anche dagli organi di stampa, che hanno avuto sempre, e soprattutto in questi ultimi tempi, espressioni di grande riconoscimento verso la nostra opera.

Situazione soddisfacente dunque, pur non dovendosi escludere ulteriori sforzi di miglioramento.

IRELAND

Firstly, with regard to the composition of the Supreme Court in Ireland, it consists of five persons and they are appointed by the Government and no other body or organisation has any part in their appointment. Their appointment is non-revocable and is for life until 72 years of age. The Court sits for all constitutional matters as five persons. To comment on the composition of the Court, I would confess to sharing what I believe to be a common judicial view. And that is that the method of appointment and composition of the Court of which a judge is a member he usually believes to be the best, and I make no other comment on that.

With regard to its function in Constitutional matters, it is entirely appellate save for one particular originating jurisdiction, and that is the only example in the Irish Constitution of a preventive control of legislation. To deal with that firstly, under Article 26 of the Irish Constitution, the President whose last act in signing a Bill turns it into an effective law is entitled of his own discretion and only after consultation with but not direction from a body known as the Council of State, to refer a Bill to the Supreme Court to ask the question as to whether it is repugnant to the Constitution and the Supreme Court must then within a time limited by the Constitution decide that question. It does so by a procedure whereby the Attorney General defends the Constitutional, the validity of the Bill and the Court itself appoints the team of lawyers to challenge the Constitutional validity. If the Supreme Court decides that the Bill is not repugnant to the Constitution, the President signs it and it may never be challenged afterwards in the Courts on any basis of Constitutional invalidity. If it decides that it is not consistent with the Constitution or is repugnant to it, the President may not sign it and the Supreme Court does not offer any advice to the legislature as to what type or precise form of legislation must be put in its place. Other than that every decision by the Supreme Court on the Constitutional validity of a statute or law enacted by Parliament is a decision made on appeal.

With regard to the provision of a preventive norm other than or greater than the particular one which we experience in our Constitution it would appear to us at least to be quite inconsistent with the separation of powers. And therefore, whilst attempts have been made and were recently made in our Court, to submit to us that the Court had a right to interfere by way of preventive injunction to prevent the Parliament from passing a particular law, we concluded that was not consistent with the basic separation of powers between the judiciary, the executive and the legislative. I would subscribe to that, and I would also say from my own experience as a member of the Supreme Court for some twelve or fourteen years now, and as being consistently there for the last five years, that it is doubtful if the deciding on the Constitutional validity of a Bill as an originating matter on a hypothetical case is sound judicial process. It certainly is the most difficult one with which you are faced. You are much more likely to reach a correct certain verdict in my view with regard to the constitutional validity of a statute if you have before you an individual or individuals who can cite the actual effect of the statute on them and the way in which it has worked and that seems to me as a personal view to be a safer method of dealing quite apart from the question of separation of powers, a safer method of dealing with the Constitutional validity of a statute.

With regard to the appellate jurisdiction, I'll just put one point to you that I think has not been mentioned, and it's this, that again as a matter of experience, it seems to me desirable that there should be an originating hearing in one Court with a right of appeal to a second on anything as

fundamental as the Constitutional validity of a law enacted by Parliament. Our experience has been that the findings of fact by the High Court which is the Court to which is reserved the originating jurisdiction of challenging a statute, the findings of fact by them and the consideration by one individual High Court judge of the Constitutional principles and questions arising and his decision on them are of great assistance to the five members of the Court as we will be sitting in order to try and reach certainty and correctness in our decision and I would prefer on such a fundamental matter to be hearing it by way of appeal even though it may prolong the litigation involved in it.

With the exception of the question of the validity of a Statute passed by the Parliament, every other Constitutional issue in our law can be raised in any Court, and that seems to me to be vital and seems to me to be fundamental to the really effective implementation of the Constitution and it means that any person whether in a criminal or civil case appearing before what would be the equivalent in other countries of the Magistrate's Court or District Court, appearing in the Circuit Court or Regional Court with limited jurisdiction or appearing in the High Court which has of course originating unlimited jurisdiction, appearing in any Court can, as it were, reach out for the Constitution in that Court on that moment and on that precise issue and save for the fact that he must institute proceedings in the High Court to challenge the Constitutional validity of a statute passed by the Parliament, he can call on the Court in which is to protect him through his rights under the Constitution. That gives to my mind an immediacy to Constitutional rights and takes them out of the rarefied atmosphere of something theoretical to something intensely practical.

I make one further comment and the last one. It is that it is mentioned about France that the only laws which their Constitutional Court would strike down for want of consistency with the Constitution would be laws passed by Parliament. We have a different system and it's possibly one worth thinking about and it's this. That we have a presumption and following that presumption the imposition of a duty on any member of the Government such as a Minister who is given powers by a Parliament to make rules or regulations or to make decisions or exercise discretions, under a statute, that he must do so in a constitutional fashion and must do so, so as to avoid infringing on any constitutional right, and it follows as a necessary corollary from that, that if there is brought to us a complaint that a statutory rule and order as we call them, a piece of delegated legislation not passed by Parliament but created by a Minister in exercise of powers conferred on him by Parliament, if that's inconsistent with a Constitutional right, we strike it down and it seems logical to do so in the experience in our country which I probably suspect is shared in other countries of the massive increase, with the increase of bureaucracy of delegated legislation.

YUGOSLAVIA

The Constitutional Court of Yugoslavia has been established in 1963, and it has 14 judges sitting in the Court. The mandate lasts eight years and is not renewable as they cannot be re-elected, re-appointed. The term of office of the President of the Court is four years and he can also not be re-elected to this position. The President is always elected from the 14 judges in the Court. The President and the judges of the Court are elected by the Federal Parliament. The nominating procedure is supervised by the State Presidency.

Yugoslavia, being a federation of six republics and two autonomous provinces, has a representation in the Court of two judges from each of the republics and one judge from each of the two autonomous provinces. There is no age limit as a criteria for the election of the judge. The recall or impeachment of a judge can be based only on grounds strictly provided by the Constitution itself. The entirety of the status of the judges is determined by the Court itself.

The Constitutional Court of Yugoslavia is competent to review all general legal norms from federal acts and some legal federal norms and all other general norms regardless of authority which has enacted them. Thus it can review norms adopted by federal republican or regional and local authorities and can even review general norms enacted by economic enterprises. We also make decisions in conflicts of competence between different State organs, a conflict of competence between federal and republican or provincial organs, between the different administrative and official organs. The Constitutional Court of Yugoslavia does not have the competence to review the conduct of State officials nor to review the concordance of the programmes of political parties but these features are previewed in the constitutional reforms which are underway in Yugoslavia since.

Procedure in the Constitutional Court is automatically initiated by constitutionally prescribed bodies, State bodies and organs which includes the State Presidency, the Federal Parliament, the Republican Parliament and the local authorities. This also includes the ordinary Courts, in specific cases the Attorney Generals and Ministers and some other subjects as well. When the Court receives a claim from one of these organs it is obliged to review the norm in question. On the other hand, each citizen of Yugoslavia is empowered to present an initiative to the Court. The Court in this respect will have a prior investigation of whether such an initiative is grounded or not and will decide whether to commence Court proceedings for the judicial review of a particular norm. The citizen does not need to have a direct interest involved in the issue which he is raising before the Court. Maybe a general question. The Court will assess whether there are sufficient grounds to undertake judicial proceedings. The Court will even review an anonymous claim. What is important is that somebody has doubts in the constitutionality or legality of a particular norm. What is important in our opinion is to remove unconstitutional rules from the legal order. That is why even the court itself has ex officio right to initiate proceedings. Thus we have initiated by ourselves procedures to review the constitutionality of capital punishment, some important laws concerning the financing of the federation and some issues pertaining to the status of women in their professional occupations.

From what I've said you have observed that we are engaged in repressive control. We do not believe that preventive control would be adequate to the role of a Constitutional Court. I think that

in preventive control we would interfere in the legislative activities which should be entirely in the competence of our Parliament. All the norms which have been assessed as unconstitutional can no longer be implemented in the legal order and they are eliminated.

The decision of the Court has an effect, an ergonamous. When the Court assesses a decision, an act of Parliament then the first decision of the Court provides a delay of six months to the Parliament to concord a non-Constitutional norm. If in such a delay the Parliament does not comply with the decision of the Court, the Constitutional Court adopts a second decision claiming that such a norm no longer exists in legal order. In the current constitutional reforms we foresee that this delay will no longer exist, thus the decision of the Constitutional Court will have an immediate effect. Every citizen and every legal entity whose rights have been violated, rights which are determined by the Constitution and by laws, can demand from the regular courts to amend a decision which has been adopted on the basis of an unconstitutional norm. During the proceedings before the Constitutional Court of Yugoslavia, the Court can suspend the effects of particular legal acts or legal conducts if there is doubt that serious consequences could result from such acts. This suspension will later either be annulled or will have a permanent effect depending on the decision of the Court.

I would also like very shortly to touch on the relationship between international law and constitutional law. International treaties have to be ratified by the Parliament and with the act of ratification they acquire the status of domestic law. They are ratified by federal laws and thus they can be subject to constitutional review. We have had one case in our practice where an international treaty was reviewed by the constitutional Court and we have abolished a domestic legal norm because it was contrary to an international Convention ratified by the Federal Parliament. At the moment we also have under review a federal law which is allegedly contrary to the international pact on civil rights. This federal law concerns the issuing of passports for travelling abroad. This procedure has been initiated by private citizens. This report has assessed that there are sufficient grounds to initiate proceedings, that proceedings are underway and we hope that very soon we will have a decision. I think that we will assess the norm of the federal law to be unconstitutional.

POLAND

The Polish constitutional court was established in 1985 and is composed of twelve judges elected by the Parliament for an eight year term; judges cannot be re-elected and cannot be members of any political party or involved in governmental activity. Only University Professors, while members of the Constitutional Court, have the right to continue their scientific activity. The nearly five years of activity of the Constitutional Court has been devoted to strengthening the law-observing State, which is an approach to democracy through the law and to the protection of the citizen's rights. From the beginning of our activity, i.e. from the year 1986 until October 1990, about one hundred cases have been submitted to the Constitutional Court. We have examined the conformity of the provisions of legislative acts with the constitution or with the laws. About 130 provisions of these acts were quashed or radically changed, not only by the constitutional court but also by the Parliament or by the Government. These, along with more than 50 cases concerning the rights of citizens and their proceedings, have resulted in a considerable extension of citizen's rights in our country.

As last amendments to the Polish Constitution, the Constitutional Court delivers an interpretation that is universally binding. In this year eight significant cases concerning the laws have been interpreted in our Constitutional Court and some decisions have been published in the Polish Journal of Laws. These cases include agricultural law, banking law, commercial law (for example unfair competition), labour law and penal law.

A very new task for our Courts will be to ascertain whether the aims of political parties are in conformity with the Constitution. Also the churches and other religious unions in Poland may put forward motions to the Constitutional Court according to the principles and mode defined by the law. According to the new amendments in the Polish Constitution, new civic society and political pluralism should be created in Poland, and the principle of legality and the rule of law has been confirmed. Some remarks about the preventive norm controls, i.e. prior to their enactments in Poland. In Poland such a preventive, semi-preventive control has narrow scope and its procedure has been both mandatory and discretionarily characteristic of initiation of proceedings. As Article 27 of the new amendment to the Polish Constitution, before the signing of the Act passed by the Parliament, the President of the Republic of Poland shall make a motion to the Constitutional Court to ascertain the conformity of the Act with the Constitution. The decision of the Court has a binding force for the President as a Constitutional Court's decisions. In this year, one case submitted by the President has been examined by our Court on the matter of labour law and evaluated in respect of its conformity with the Constitution. Constitutional review of enacted norms, repressive norm control in the practice of the Polish Constitutional Court have two types of precision, abstract control, norm control and quasi-concrete collateral norm control. For repressive norm control by way of quasi-constitutional complaints of private individuals, this shall be in practice realised, inter alia, by the so-called own initiative motions of the Polish Constitutional Court as a result of the examination of the citizens' letters putting forward to our Court. We received about 800 letters during the year. As a result, the citizens' complaints delivered to the Commissioner for civic rights which prepared and is basis also proper motions to the Constitutional Court, to the Parliament and also to the Government.

Decisions of the Polish Constitutional Court have suspensive effect on the applicability of the norm binding effects on all other public powers and courts, but in reference to the laws is not binding on Parliament. Parliament shall confirm the Constitutional Court's decision in the case of the examining the law. Some general problems as to the procedure of Constitutional Court, the rules of the procedure before the Constitutional Court have been set up by legislature by our Parliament. The principle determination of the procedure should be laid down in the new Constitution which it is still being discussed in Poland. The decisions of the Constitutional Court should be final and binding erga omnes. All of our judicial decisions and so-called signalling motions which concern the lacunas and infringements in the laws, and which are effective in the practice of our relation with the Parliament and with the Government. Our constitutional court activity will take into account all of the general rules of international public law and of the human rights covenants as guidelines to the proper judicial decisions. Only in the last year, 1989, have eight decisions been issued in which seven international Conventions have been referenced. International treaties have been ratified in Poland by Parliamentary laws, and become statutes of the domestic law. In the new constitution more comprehensive norms concerning this matter shall be established.

ESPAGNE

Je crois pouvoir dire que la Cour espagnole dans les procès politiques joue un rôle absolument central, surtout à propos des droits fondamentaux et des libertés publiques, la distinction nette entre la société civile et l'Etat d'un côté; d'un autre côté à propos des conflits très nombreux qui opposent en Espagne les pouvoirs centraux et les pouvoirs des régions. L'Espagne est divisée en régions dont chacune jouit d'un pouvoir législatif propre; de ce fait, le nombre de litiges est assez nombreux; dans leur solution le rôle de la Cour est un rôle extrêmement important, décisif.

Quant à la composition. La Cour espagnole est composée par 12 juges nommés pour 9 ans, dont un tiers renouvelable tous les trois ans. Tous les juges sont nommés évidemment par le roi, mais un tiers des juges est nommé sur désignation du Congrès des députés, un autre tiers sur désignation du Sénat, c'est-à-dire les deux chambres qui composent les listes, notre Parlement; de l'autre tiers 2 membres sont proposés par le Gouvernement, les 2 autres sont des juges proposés par le Conseil Général du pouvoir judiciaire, c'est à dire l'organe qui gouverne l'ensemble de la magistrature. Le rôle des partis politiques dans ces nominations est décisif. C'est un des problèmes dont il faudrait tenir compte pour la création des cours, si jamais il s'agit de donner des conseils à nos collègues de l'Europe de l'Est. Une fois nommés les juges sont absolument indépendants, mais, comme on dit toujours, de la femme de Cesar: "il ne s'agit pas seulement d'être honnête, mais de sembler honnête..." La durée du mandat est de 9 ans, non renouvelable. Une autre question, à mon avis ouverte, dans une réorganisation de la juridiction constitutionnelle en Europe est si cette durée de mandat, ou en général, si la nomination ou la désignation pour des mandats à temps déterminé est aujourd'hui nécessaire ou opportune ou si l'heure ne serait pas arrivée de changer pour le modèle anglo-saxon de nomination à vie, etc. Evidemment, du point de vue de l'indépendance des juges, je crois que la nomination à vie ou jusqu'à l'âge de la retraite assure davantage d'indépendance que la nomination par des mandats plus ou moins longs.

L'organisation de la Cour et ses fonctions sont contenues dans la Constitution, dans les dispositions centrales, mais ces décisions sont développées par une loi organique. La loi de 1979, est le document central à tenir en vue pour connaître l'organisation et le fonctionnement de la Cour espagnole.

Quant aux fonctions de la Cour, la Cour espagnole est organisée d'après le modèle allemand que nous avons suivi de très près. Je peux le dire avec une certaine assurance parce qu'en 1979, quand j'ai quitté mon poste comme Secrétaire Général du Parlement où j'avais assuré l'assistance de la Sous-commission qui avait révisé la Constitution, j'étais chargé par le Gouvernement de préparer l'avant-projet de loi pour la Cour constitutionnelle. A l'heure actuelle, je ne suivrais pas ce modèle, bien sûr, en toute fidélité, pour deux raisons: d'abord, parce qu'après dix années d'expérience j'y vois des défauts que je ne voyais pas au moment de rédiger l'avant-projet; deuxièmement parce que je crois qu'il faut tenir compte de ce que ce n'est pas le même rôle que doit jouer une Cour constitutionnelle au moment d'un changement politique profond qu'après 10 ans, quand la nouvelle situation s'est stabilisée. C'est un point de vue dont on devrait toujours tenir compte en parlant des fonctions des Cours. Ces fonctions changent avec le temps, les besoins que la Cour doit assurer changent avec le temps; il ne faut pas oublier que toutes les Cours constitutionnelles européennes

sans exception - sauf la Suisse, évidemment - ont été établies au moment d'une transition politique très profonde.

Quant aux fonctions de la Cour en concret, nous avons le contrôle de constitutionnalité des lois; par "loi" nous comprenons toutes les normes ayant le rang de loi, c'est-à-dire les lois approuvées par le Parlement mais aussi les lois des Régions, les règlements des chambres etc. Ce contrôle dont nous avons le monopole peut s'exercer d'après des voies différentes qui correspondent à peu près avec le contrôle abstrait et le contrôle concret du modèle allemand. D'abord, pendant quelques années au début, nous avons non seulement un contrôle répressif mais aussi un contrôle préventif. Certaines lois, ce qu'on appelle dans la terminologie espagnole des "lois organiques", pouvaient être soumises à un contrôle préalable de leur constitutionnalité. Notre expérience dans ce domaine a été très mauvaise. Le contrôle préalable met toujours la Cour, qu'on le veuille ou pas, dans la situation d'une troisième chambre. D'ailleurs, comme ce contrôle préalable s'est combiné avec le contrôle répressif et s'est combiné avec tout le reste des fonctions de la Cour, nos décisions prenaient de retard et de ce fait les partis de l'opposition employaient ce contrôle préalable comme un type de veto suspensif sur les lois, ce qui n'était pas du tout convenable, je crois, du point de vue juridique, du point de vue politique, du point de vue de l'image de la Cour dans l'opinion. Ce contrôle préalable a été supprimé il y a déjà cinq ans, aux applaudissements de tous, je crois.

Le contrôle direct, ou abstrait, peut être initié ou bien par le Gouvernement central contre les lois de région, ou bien par les régions contre les lois du Gouvernement, les lois du législatif central, ou bien par une minorité politique. C'est une autre question, à mon avis ouverte, l'opportunité, l'utilité de maintenir cette forme de contrôle direct ouverte aux minorités politiques.

L'autre forme de contrôle de constitutionnalité des lois est le contrôle indirect à travers la question posée par les juges. Tout juge qui a des doutes sur la constitutionnalité d'une loi peut poser la question devant la Cour, qui doit résoudre en faveur ou contre la constitutionnalité des lois. Cette procédure est suivie devant la Cour constitutionnelle sans l'audition des parties qui ont été parties dans le procès où la question a été soulevée.

Troisièmement, nous avons la plainte constitutionnelle. Tout citoyen espagnol peut s'adresser directement à la Cour quand il croit avoir été la victime d'une violation des droits fondamentaux ou des libertés publiques. A travers cette plainte constitutionnelle, nous pouvons - et souvent nous le faisons - déclarer l'inconstitutionnalité d'une loi. Les décisions de la Cour ont une efficacité erga omnes chaque fois qu'on prononce l'inconstitutionnalité d'une loi.

D'après le nombre, les affaires dont s'occupe la Cour constitutionnelle espagnole sont surtout les plaintes constitutionnelles, l'équivalent de la Verfassungsklage allemande.

Quant aux rapports entre le droit interne et le droit international, la Cour n'a pas de fonction déterminée pour assurer ces rapports. L'article 95, je crois, de la Constitution ouvre la possibilité qu'avant la signature d'un traité international qui peut être contraire à la Constitution, on peut consulter la Cour constitutionnelle. C'est la seule forme, disons, de recours préalable que nous avons actuellement. On n'a jamais fait usage de cette procédure mais ce qui est très important, c'est que l'article 10, paragraphe 2, de notre Constitution pose l'obligation d'interpréter toutes les normes concernant les droits fondamentaux d'accord avec les traités internationaux sur la matière. De ce

fait, nous devons interpréter les préceptes de la Constitution espagnole en accord avec la Convention européenne des droits de l'homme, avec le Pacte international de droits civils et politiques, etc. Et de ce fait aussi, nous utilisons très souvent comme source de nos décisions les décisions de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Je crois que, d'après les statistiques, de toutes les Cours européennes, c'est la Cour espagnole qui fait le plus souvent appel aux décisions de la Cour de Strasbourg. Il faut dire que ce n'est pas seulement la doctrine de la Cour de Strasbourg dont nous tenons compte; nous tenons compte aussi, bien que nous ne le citons pas généralement d'une façon ouverte, des décisions de la Cour allemande, de la Cour américaine ou de la Cour italienne. Je crois que l'on peut dire que nous sommes convaincus qu'on est en train de constituer une espèce de droit public européen, un "ius publicum" pour les droits fondamentaux et les libertés publiques qui ont le même contenu dans tous les pays d'Europe. De ce fait aussi, je crois du plus grand intérêt la possibilité, qui a été maintes fois suggéré par M. La Pergola, notre Président, de créer une espèce de centre européen de documentation à travers lequel on pourrait avoir accès aux décisions des différentes Cours européennes, si le problème se pose à chaque fois devant l'une de nos Cours. L'expérience enseigne que ces problèmes sont presque toujours les mêmes: problèmes de liberté d'expression, d'interruption de grossesse, etc. et qu'il est très important de connaître quelle était l'opinion de notre collègue et des autres pays européens au moment de décider.

PORTUGAL

En premier lieu, en ce qui concerne la question très importante de la composition de la Cour. Au Portugal le Parlement est le seul organe politique qui a trait à la désignation des juges de la Cour Constitutionnelle, si bien que d'autres organes politiques n'y ont aucune intervention. D'autre part cette désignation est faite pour une durée de six ans avec possibilité de renouvellement - une solution, donc, qui n'est pas suivie dans les autres ordres juridiques. Cet aspect du système, considéré en soi-même, n'est pas voué, bien sûr, à assurer l'indépendance des juges, car il faut reconnaître que la possibilité d'un renouvellement n'est pas la meilleure solution de ce point de vue. C'est par d'autres mécanismes que le système portugais essaie alors d'assurer l'indépendance des juges, à savoir:

- au premier chef, l'exigence d'une majorité de deux tiers pour le choix des juges par le Parlement. C'est-à-dire qu'il faut avoir un compromis parmi les différents partis politiques, les différents groupes parlementaires, soit pour la désignation, soit pour le renouvellement des juges;

- un deuxième point, c'est que le Parlement ne désigne que 10 des 13 juges, les autres 3 étant cooptés, aussi à une majorité de deux tiers, par les 10 qui sont désignés par le Parlement;

- troisièmement, tous les juges doivent être des juristes, dont 6 au moins doivent être juges des autres juridictions.

C'est par cette exigence d'une formation juridique de tous juges et d'une présence importante des juges des autres juridictions à la Cour Constitutionnelle, et par l'exigence d'une majorité à deux tiers pour leur désignation, que l'ordre juridique portugaise essaie d'abord d'assurer l'indépendance des juges de la Cour. Il va de soi que ces dispositions appartiennent à la Constitution même. Il me paraît évident que du moins les grands principes sur la désignation des juges doivent appartenir au texte même de la Constitution.

En plus, et dans le même sens de garantir l'indépendance des juges, on doit ajouter l'impossibilité de révocation parlementaire (ou autre) des juges, et la possibilité qui leur est accordée de libre renoncement aux fonctions (laquelle n'a pas besoin d'être acceptée par qui que ce soit).

En ce qui concerne ensuite la compétence de la Cour, je peux vous dire que la fonction essentielle de la Cour constitutionnelle portugaise est celle du contrôle de la constitutionnalité des lois, plus exactement, le contrôle de la constitutionnalité des normes juridiques. Cette fonction est la véritable raison d'être de la Cour est c'est là le rôle primaire auquel elle est vouée. Ses autres compétences sont des compétences secondaires.

Il s'agit d'un contrôle assez développé en ce qui concerne les différents moyens de saisine de la Cour, ce qui est le reflet des différentes influences subies par la Constitution portugaise dans ce point, à savoir: l'influence de la tradition portugaise elle-même (laquelle vient du début du siècle avec notre première Constitution républicaine, de 1911); l'influence aussi de la tradition autrichienne et allemande; et, enfin, l'influence aussi de la solution du droit français. C'est ainsi que la Constitution prévoit un contrôle préventif, un contrôle successif abstrait et un contrôle concret.

En ce qui concerne le contrôle préventif, il est limité aux lois et aux traités. C'est peut-être la modalité de contrôle la plus ardue et difficile, car il s'agit du contrôle où on court le plus de risque de mêler la Cour à la discussion politique, une fois qu'elle est appelée à décider juste au moment où le Parlement ou le Gouvernement ont fait ses choix politiques. C'est par cette raison que moi-même, au moment de la révision constitutionnelle de 1982, quand on discutait à propos des compétences de la future Cour Constitutionnelle, j'ai émis des réserves à la consécration de cette modalité de contrôle, et ce n'est pas un hasard, je crois, le fait qu'en Espagne on a écarté le contrôle préventif. De toute façon, notre contrôle préventif est assujéti à des principes et règles qui peuvent contribuer à éviter le risque dont je viens de parler. Le point le plus important - et je crois qu'il doit être ici souligné - c'est que pour le contrôle préventif vaut encore le principe très connu du droit procédural "ne procedat iudex ultra petita partium". C'est-à-dire que le Cour, au-delà de ne pouvoir agir "ex officio", ne peut contrôler que les normes dont elle est saisie. La Cour n'examine donc pas les textes législatifs dans leur ensemble, mais seulement les normes qui ont été expressément désignées par qui requiert le contrôle (à savoir, et surtout, le Président de la République). C'est très important ce point, et je dois dire que la Cour est extrêmement rigoureuse dans la délimitation de l'objet du procès.

Il faut encore ajouter que le contrôle préventif a une place importante du point de vue qualitatif mais très peu importante du point de vue quantitatif dans l'activité de la Cour: sur une moyenne de 350 procès par an, seulement 5 environs sont des procès de contrôle préventif: cela veut dire que nos Présidents de la République ont utilisé ce mécanisme d'une façon assez prudente. Par la révision constitutionnelle de 1989 une autre possibilité de saisine de la Cour par le Premier-Ministre ou par un groupe parlementaire a été introduite; cette possibilité toutefois ne vaut que pour une loi organique. Nous n'avons encore aucune expérience dans ce domaine.

En ce qui concerne de contrôle successif abstrait il est admis sur toutes les normes de l'ordre juridique portugais. Les décisions de la Cour ont un effet "erga omnes", quand elles vont dans le sens de l'inconstitutionnalité de la loi ou d'une réglementation quelconque. Dans ses principes structureaux il s'agit d'une modalité de contrôle qui ne présente aucune spécialité originale, du moins par comparaison, par exemple, au système allemand.

En dernier lieu, et en ce qui concerne le contrôle concret, il faut surtout remarquer que le système portugais n'est pas celui de la question préalable posée par le juge ordinaire (soit le juge civil ou criminel, soit le juge administratif) à la Cour Constitutionnelle, mais un autre, lequel est dû à l'influence de notre tradition, dont je vous parlais tout à l'heure. En effet, depuis la Constitution républicaine de 1911, les juges portugais ont vu se reconnaître le pouvoir de contrôler la constitutionnalité des lois dans le cas concret, selon le modèle du "judicial review" américain. Or, une fois que les tribunaux portugais avaient depuis longtemps ce pouvoir, il n'y aurait pas de sens de le leur retirer, au moment où était créée une Cour Constitutionnelle. Alors, la solution fût et reste la suivante: le juge ordinaire a le pouvoir de décider la question de constitutionnalité, et le devoir de refuser l'application des normes contraires à la Constitution, mais des décisions qu'il prend dans ce domaine il y a une possibilité de recours devant la Cour Constitutionnelle. Ce recours est même obligatoire au cas où le juge refuse l'application d'une norme à valeur de loi formelle ou équivalent. Si le juge applique la norme dont la conformité constitutionnelle a été contesté au procès, alors la

partie intéressé peut introduire le recours. C'est un système, donc, qui diffère de celui qui est d'ordinaire consacré dans d'autres ordres juridiques européennes.

Il s'agit d'un système avec des avantages mais aussi des inconvénients, en ce qui concerne surtout, peut-être, le recours contre des décisions des tribunaux ordinaires qui n'ont pas reconnu l'inconstitutionnalité d'une certaine norme juridique: le fait est que les intéressés ont souvent la tentation d'introduire ce recours avec le seul objectif de retarder la décision quant à la procédure. En vue d'un tel risque, cette possibilité de recours doit être accompagnée de mécanismes qui permettent d'écarter et de décider rapidement mes recours dont l'objectif délateur est trop visible: la loi portugaise les consacre.

Un mot, enfin, pour rappeler que la Cour Constitutionnelle portugaise n'a pas de compétence pour décider directement des "litiges constitutionnels", c'est-à-dire, les conflits entre organes de l'Etat ou entre les organes de la République (les organes du pouvoir central) et ceux des régions autonomes d'Azores et Madeira (ce qu'on pourrait appeler "litiges quasi-fédéraux"), en ce qui concerne l'entendue de leurs pouvoirs. Mais, si la Cour n'a pas une telle compétence directe, il n'est pas moins vrai qu'elle est appelée très souvent, par le biais de la question de constitutionnalité, à résoudre des questions de partage du pouvoir législatif, soit entre le Parlement et le Gouvernement, soit entre les organes nationaux et les organes régionaux - étant donné que la question de constitutionnalité est maintes fois (je peux bien dire, la plupart des fois) une question sur la compétence de l'organe législatif. De cette façon indirecte, donc, la Cour est appelée, en fin de compte, à trancher des conflits (potentiels) de compétence entre ces organes. C'est là - et avec cette remarque je termine - un point très important, en ce qui concerne le rôle de la Cour dans le déroulement du "procès politique".

GERMANY

It could be useful to make a few fundamental remarks on constitutional jurisdiction. I think problems of a constitutional review cannot be dealt with in an abstract way because constitutional jurisdiction by a special body or court is a part of the whole and the functions of a State.

Therefore, I think it is necessary first of all to clear up some principle reflections. Democracy means, above all, the separation of the State powers, legislation, government and jurisdiction. But, there are many democratic countries without any specialised constitutional jurisdiction; Great Britain for example is to mention. Constitutional jurisdiction in any form presumes a constitution with binding rules especially for the State's organs and institutions. Constitutional jurisdiction is highly based on the existence of basic or human rights to protect citizens against violations by State organs. Constitutional jurisdiction is furthermore necessary in a State with a federative structure. The existence of a procedure for constitutional review depends on the historical, political, judicial and economical circumstances in the State. I think further, that the mentality and the experiences of the people play an important and decisive role. Then, the question arises of how to protect the constitution, respecting the basic rights of the citizens. Protection by a special institution, the constitutional court, is only one way. It is necessary to decide who shall be controlled by such a special body (public authorities, agencies, government only or also the parliament which means the law-makers). Shall there be only a high State court to clear and decide differences or constitutional doubts between several State organs, or shall there be also a constitutional review of legal norms, or last but not least the possibility for any citizen to claim his basic rights with a constitutional complaint? The creation of such a constitutional organ needs a wide public and political consensus between the political factions, the leadership and citizens of the State. The power of such an organ lies exclusively in this consensus, in the confidence of the population and in the general respect of all State authorities with regard to the rules of the constitution and the decisions of a specialised constitutional court.

Now some more details and aspects: Exercise of constitutional jurisdiction by the courts of ordinary jurisdiction or by a special constitutional court? In this context I think it is important to state that judicial review over questions of the constitution is not a privilege of special constitutional courts. There is no doubt that a constitutional review can be guaranteed also alone by ordinary courts. The United States of America is one of the most important examples. When there is a general commitment to respect the rules of the Constitution, all courts are obliged and authorised to prove the constitutionality of the legal norms. No court can use a law which is not in conformity with the constitution. Every judge has the power (and obligation) to interpret a statute in case of need in conformity with the constitution. The explanation of this aspect is really easy. The Constitution is a law with the highest rank and every other rule has to be in conformity with this constitutional law. As far as I can see this was the fundamental argument of the United States Supreme Court in the famous case "Marbury versus Madison" of the year 1803. It is one of the most noble duties of all courts within their competences to guarantee legal protection in case of a violation of the Constitution. On the other hand it must be mentioned that this regulation cannot be enlarged to all kinds of constitutional review. For example: it is not the duty of the ordinary courts to decide constitutional differences between State organs. The community in the duties of ordinary and constitutional courts is limited to Constitutional review of legal norms and of the protection of basic

or fundamental rights. Now, the main question: Why then create a special constitutional court? My answer: Such a court can be instituted and organised as a supreme organ on the same level with other highest constitution institutions. If you have a special constitutional court you have a concentration of all constitutional differences to one organ which works beyond the daily political influence; also the principle of legal certainty is to be mentioned in this context. Last but not least, the legal developing in the constitutional field is also in the hand of one organ.

Now the review of the constitutionality of norms : First the preventive norm control: I have to come back to the competences in Germany. In Germany a preventive norm control is not possible, with two exceptions. First of all there can be a conflict between several state organs, for example between the majority and minority in the Parliament concerning an act of legislation. The second exception: A law which transforms an international contract into a State national obligation can be controlled prior to its enactment. The reason is to avoid the enactment of an international contract which is not in conformity with the principles of the Constitution.

Repressive norm control (review of inactive norms): Review of legal norms by a court and the procedure of a constitutional complaint is the core of a real constitutional jurisdiction. Review of legal norms can take place of two kinds: Every Court exercises incidentally the constitutionality of a norm (the so-called "diffuse" control of norms) or a special court decides "in abstracto" the question of the constitutionality of a norm with general binding "inter omnes". Then we have "monopolisation" of a constitutional review. Both kinds of procedures are standards in most of the countries with a democratical and legal structure. The historical roots of review of legal norms are multifarious. Review of legal norms in a federative sense: Norms of a federative State have to conform with laws of the federation. The second root is the competence of a court to control legal norms incidentally. One of the most contested legal problems of the 19th century was whether the principle of separation of public power binds the judge to all legal norms which have passed the legislative body within the constitutional formalities, or whether the judge is obliged to examine the validity of a legal norm. The argument of the principle of the separation of state power was often not the only and real aspect. Political reasons have been important. In Germany before the year 1918 conservative parliamentarians didn't agree with the power of progressive judges to control legal norms. In the period of Weimar it was quite the contrary: Conservative judges and progressive deputies. 1925 the former German Supreme Court (the "Reichsgericht" in Leipzig) claimed the right to control an act of the legislator (judicial review) for the first time. This decision of the highest ordinary court in Germany became due and was expected for long, because no special constitutional court existed at that time. The admission of a judicial review in the 19th century was complicated by the fact that a judicial review of administrative decrees, (what means the relations between the jurisdiction and the government) had been under discussion. Constitutional review of laws touches, in contrast to this, the relation between the judgment and the legislator (the parliament). There is another fundamental question. Can it be said that judicial review (control of legal norm) is still an act of jurisdiction, or must it be said, that the control of legal norms exceeds the competence of courts because this activity goes beyond a concrete case? In the judicial literature you can read sometimes opinions like that: The establishment of special constitutional courts differs from the normal structure of the judiciary above all, because constitutional courts have to decide the constitutionality of laws and constitutional differences between higher State organs. This is not my point of view. Constitutional review is also a part of the normality of the Court activities. Constitutional review especially is not legislating in a negative sense, is not legislative in

a functional way, is not legislation or creation of constitutional norms, and by not a third political body. On the other hand, it cannot be denied that constitutional decisions have an important political effect, dogmatically we must see that constitutional review is jurisdiction on the standard of the norms of constitution. The differences between the jurisdiction by ordinary courts and constitutional courts can be explained in the way, that there are different legal consequences, a special binding effect and the touch to the separate fields and competences of other constitutional organs.

SANTA SEDE

Desidero anzitutto riconfermare l'adesione, la simpatia e la stima della Santa Sede per questo incontro della Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto coi Presidenti delle Corti Costituzionali.

La Santa Sede si rallegra dell'immenso cantiere di lavoro che è iniziato con l'elaborazione delle nuove carte costituzionali in diversi paesi, Carte permeate dalla coscienza delle comuni radici culturali, religiose e giuridiche, e nota che la prevalenza del lavoro è orientata verso l'insieme delle condizioni entre le quali ogni persona ed ogni formazione sociale, anche a sfondo religioso, possa armonicamente e integralmente svilupparsi.

A questo scopo, oltre l'uso di una corretta tecnica giuridica, assume un valore e un'importanza primordiale, a giudizio della Santa Sede, la scelta e la condivisione di comuni criteri morali, che siano posti a fondamento invalicabile dell'azione legislativa e della stessa azione politica.

E ora due brevi osservazioni. La prima. Anche nella Chiesa Cattolica c'è una specie di Corte Suprema; oltre al sistema giuridico della doppia sentenza conforme, soprattutto nelle cause matrimoniali, esiste al vertice della Chiesa Cattolica un Pontificio Consiglio per l'interpretazione dei testi legislativi che ha le seguenti competenze.

Innanzitutto, l'interpretazione autentica dei codici della Chiesa latina e delle Chiese orientali di diritto canonico e delle leggi universali della Chiesa. Inoltre, il controllo preventivo della costituzionalità delle leggi universali emanate dai dicasteri competenti della Curia Romana e delle leggi particolari emanate dalle Conferenze Episcopali. Infine, anche una certa funzione promozionale di proposta di riforme della legislazione ecclesiastica universale.

In conclusione vorrei fare un'osservazione sulla questione dei ricorsi costituzionali delle società religiose; è significativo che le antiche e le nuove costituzioni degli stati democratici, oltre a contemplare il diritto fondamentale di libertà religiosa, riconoscono personalità giuridica alle istituzioni religiose, comprese quelle della Chiesa Cattolica, e riconoscono anche un certo grado di autodeterminazione delle società religiose.

Sorgono tuttavia dei problemi, delle questioni: per la Chiesa Cattolica, l'ente esponenziale rappresentativo della Chiesa Cattolica come tale è la Santa Sede; per le formazioni religiose locali nei vari stati, ci domandiamo, non è possibile qui riconoscere una certa forma di "actio popularis"? Normalmente la comunità religiosa cattolica è rappresentata negli Stati, dalla Conferenza Episcopale. I problemi che nascono anche da questa rappresentazione meritano di essere sottolineati.

NORWAY

In Norway, the concept of "constitutional jurisdiction" is not used, and accordingly we have no special constitutional court. The constitutional law questions are handled by the ordinary courts from the first to the last instance, from the district courts through the courts of appeals, to the Supreme Court.

The Supreme Court consists of 18 members. They are appointed by the King. They are appointed for the period until they reach the age of 70 years of age. On the average, the last 20 years, they have been 50 years old when they were appointed. Accordingly, they on the average have sat on the Supreme Court for 20 years.

The main constitutional issues which are before the courts in Norway concern the constitutionality of statutes and the constitutionality of decisions by the governmental agencies. It is very seldom, however, that a constitutional question about the statutes reach the courts. But quite frequently we have before the courts the question of whether a decision by the government shall be termed invalid. If a statute, once in a while, is found to be contrary to the Constitution, it is not declared null and void, but it is not applied in the specific instance.

It follows from what I've already said, that in Norway there is no question of preventive norm control. In Norway we have a control after the dispute has arisen, and the question is if in a concrete case the decision shall be declared null and void, or upheld. That question usually arises in connection with human or individual rights. If such a right is abused, as far as a statute compared with the Constitution is concerned, then the administrative agency's decision is without a basis and declared null and void.

At last a few words about the relation between international law and internal Norwegian law. The principle is that the national law has preference. But that is only a starting point because all our statutes are interpreted with the international law, treaties and conventions as a background. Secondly, in some new Norwegian statutes there are specific provisions that the statute shall not be applied if the Court finds it contrary to international law. And thirdly, there has recently been set down a law committee who shall look into the question if international treaties shall be directly a part of Norwegian law.

CZECHOSLOVAKIA

In our country we have no constitutional court as yet. In 1968, we adopted an amendment of our Constitution in which the institution of the constitutional court was foreseen. But the following invasion of the Soviet army and the afterward period of the so-called normalisation prevented us to set this constitutional law into effect. We are now finding ourselves in a very important period when the basic items of our future democratic and legal system are built.

Next month, on the 17th of November, that is on the first anniversary of our revolution, we plan to accept a very important constitutional act, the so-called "Magna Charta libertatum" which will incorporate the basic human rights and at the same time we will establish the constitutional court.

This period of legislation is now necessary. We appreciated therefore that this meeting is coming just now inspiring us with a broad scope of problems on the matter. We want to proceed in our national tradition, coming from the free pre-war times when Czechoslovakia was a developed legal State, but we want and need also to compare our ideas with the modern developed legal systems in the countries of the Council of Europe. There are at least two questions in which we are very interested in this moment. According to the Federal type as a State, we are going to construct our Constitutional Court as a system of three courts: the federal one and two constitutional courts for each of our national republics. All of them should be independent on each other. We know how important it will be how the relations between those courts would be founded and what would be the competence of each of them. Any remarks on this problem would be very interesting.

The second point is more theoretical, but even with many practical consequences, whether to establish the institution of *actio popularis*. I confess clearly that we are a little afraid of incorporating this institution just in the beginning of the existence of the constitutional court at the time when the infringements of human rights and freedoms introduced before the constitutional court might be very frequent. Our point of view is that only the person whose rights were injured should have the right to complain.

ICELAND

I quite agree with what was said here this morning. That in the light of the change that has taken place in Europe in the last year, it is the duty of all of the old democracies in Europe to come to the aid of the new ones and let them benefit from their experience and their constitutions. The first question posed is what role the constitution should play in the life of a country. Well, for Iceland it plays a major part. We have the oldest parliament in the world. It was established in 930. It was not the lack of laws that made the downfall for us in Iceland, it was the lack of executive power, and that was in the 13th century, we got that back later on. But in Iceland we have always been very conscious of the law or the force of the law. We don't have any constitutional court in Iceland. The Supreme Court is considered competent to judge on all matters, constitutional matters as well, but we don't have *actio popularis*, we have to have an actual case between two parties, but you can bring a case of constitutionality into force in lower courts, in all kinds of courts in Iceland. So we have what do you call repressive control, not preventive. The Supreme Court of Iceland, there are eight judges there. We sit on two panels as a rule, mainly a panel of five judges and in minor cases, a panel of three justices but on exceptional cases, and of course all cases concerning the Constitution would go into that category, there is a panel of seven judges. The position of the President of the Supreme Court rotates by seniority. Each judge is a President of the Court for two years at a time. All lawyers who have a high mark from the law school can apply for a position of judge of the Supreme Court when one gets open. The Minister of Justice and the President appoint the Judge but before the opinion of the Court itself of all the applicants is heard and it has never happened that the Minister of Justice has appointed somebody that the Court did not approve of. For my part I think it's very, very important, it's imperative to have an impartial and independent Court and the judges should be appointed for life. In Iceland we are appointed for life that means we must step down when we are 70 years of age but we can quit when we are 65 on full pay, and most do.

Regarding the relation between internal law and international law, in Iceland it is so that even if the human rights conventions have not been enacted into Icelandic law, the courts take good notice of them and interpret the laws in accordance with the conventions. The individuals are growing more and more conscious of their human rights and they do not hesitate to take their cases to Strasbourg so the courts in Iceland do take notice. I believe that we in Scandinavia have had good co-operation in law-making and in all matters according to law for the past hundred years and we have benefitted very much by that and I am certain that it will be beneficial to the European nations to have close co-operation in this field.

BELGIQUE

Jusqu'à 1980, donc il n'y a pas longtemps, la tradition juridique belge était opposée à tout contrôle de la constitutionnalité des lois. Cette tradition - qui en était une car il n'y avait dans la Constitution aucune interdiction expresse - cette tradition était fondée sur une conception de la séparation des pouvoirs dérivée de la tradition britannique. Les choses ont changé lorsqu'il s'est avéré nécessaire, pour des raisons politiques et sociales, culturelles, etc., dont je vous épargnerai le détail et que vous connaissez sans doute, lorsqu'il s'est avéré nécessaire de transformer l'Etat unitaire en un Etat fédéral. Cela a eu pour conséquence qu'au lieu d'un seul législateur nous en avons eu plusieurs. L'Etat belge est en effet maintenant composé d'une part d'un Etat central, qui a conservé les compétences essentielles touchant par exemple à la défense, à la monnaie, à la justice; d'autre part, de régions qui sont compétentes chacune pour son territoire; et de communautés culturelles. Ce qui fait qu'on se trouve devant un chevauchement - je ne dirai pas de compétences, mais un chevauchement d'activités législatives diverses, et il était donc nécessaire à ce moment-là qu'il y ait quelqu'un qui soit là pour veiller à l'observation des règles du jeu. Ce quelqu'un ce fut la Cour d'arbitrage qui fut créée en 1980. Cette Cour, elle est improprement baptisée "d'arbitrage" parce qu'en réalité il s'agit bel et bien d'une Cour constitutionnelle. Mais souvent, en Belgique, on répugne à appeler les choses par leur nom; sans doute une bonne façon de vivre ensemble et en paix. Alors, dans l'état provisoirement définitif, la Cour d'arbitrage exerce un contrôle qui est exclusivement a posteriori, le contrôle préventif ayant été écarté par le législateur pour diverses raisons.

Ce contrôle a posteriori s'exerce, d'une part sur la conformité des différentes normes aux règles constitutionnelles qui déterminent les compétences respectives des composantes de l'Etat: Etat central, régions, communautés. Et puis, second aspect, second volet: la Cour vérifie aussi la constitutionnalité des normes vis-à-vis des règles constitutionnelles qui consacrent les grands principes d'égalité, de non-discrimination et de liberté d'enseignement. Ce contrôle a posteriori est exercé de deux manières essentiellement: d'une part, par une saisine directe qui se fait soit par les autorités publiques concernées, c'est-à-dire Conseil des Ministres, pouvoir national, soit par chacun des exécutifs des régions ou communautés concernées, soit encore par toute personne morale ou physique qui peut justifier d'un intérêt, et ceci me paraît important. Cela démontre, je crois, le caractère essentiellement pragmatique de cette conception et aussi cela montre qu'on a voulu écarter l'actio popularis. Il faut, pour venir devant la Cour d'arbitrage, lorsqu'on est un particulier, personne morale ou personne physique, il faut justifier d'un intérêt propre, personnel.

Il existe une seconde voie qui est fort intéressante parce qu'elle associe le pouvoir judiciaire et le Conseil d'Etat à l'oeuvre de la Cour d'arbitrage et qui est un système qui existe déjà au niveau européen et aussi, plus modestement, au niveau de Benelux, c'est le système des questions préjudicielles.

Lorsqu'une juridiction de l'ordre judiciaire ou le Conseil d'Etat dans un litige est saisi par une des parties d'un moyen qui fait apparaître ou qui revient à poser une question préjudicielle, la juridiction est en règle obligée de poser cette question préjudicielle à la Cour. Comme c'est le cas en matière européenne et aussi dans le Benelux, la loi prévoit certains cas où cette obligation n'existe pas, par exemple lorsque la question a déjà été résolue ou lorsque le juge estime que la solution du litige ne nécessite pas le recours à la question préjudicielle.

En bref, voilà donc la façon dont les choses sont réglées. C'est essentiellement une solution pragmatique qui, je crois, ne repose pas sur de grandes théories mais qui est essentiellement faite en vue de régler les choses telles qu'elles se passent dans la réalité. Il est en effet apparu qu'une loi qui contient une disposition qui n'est pas constitutionnelle ne mérite en fait d'être sanctionnée vraiment que si elle est nuisible à des intérêts.

Pour ce qui est des décisions des Cours d'arbitrage, elles sont de deux sortes. Lorsque la Cour estime que la loi est contraire à la Constitution - loi, dans le sens large du terme, je veux dire la norme qui lui est soumise - elle peut l'annuler et elle peut aussi dans certains cas la suspendre. Elle peut la suspendre dans deux cas: 1. lorsqu'elle trouve que cette norme est semblable à une autre norme qui a déjà été annulée ; 2. lorsque des moyens sérieux sont invoqués et que l'exécution de la norme risque de causer un grave préjudice difficilement réparable. Et l'on doit songer ici, je crois, parce que ce sont des principes qui se ressemblent quelque peu, on peut ici penser à la procédure devant le juge des référés.

Pour ce qui est de la composition de la Cour, la Cour est composée de 12 membres. Six sont des juristes, c'est-à-dire qu'ils proviennent soit de la Cour de cassation soit du Conseil d'Etat, soit de la Cour elle-même, comme référendaire, soit de l'Université, des facultés de droit; six autres peuvent être juristes, ne le sont pas nécessairement, mais ce qui est nécessaire en ce qui les concerne c'est qu'ils aient l'expérience politique. Ce sont donc en général d'anciens parlementaires. On a ainsi joint l'expérience des juristes et l'expérience des hommes politiques. Il convient d'ajouter que les douze membres de la Cour sont partagés en deux groupes linguistiques, français et néerlandais, chaque groupe comptant six membres, parmi lesquels trois juristes et trois anciens parlementaires. Pour ce qui est de leur statut proprement dit, je me bornerai à dire qu'il a été très exactement calqué sur le statut des membres du pouvoir judiciaire, c'est-à-dire que les membres de la Cour d'arbitrage sont nommés à vie et qu'ils sont par conséquent inamovibles.

HUNGARY

The Hungarian Constitutional Court is the youngest one in this community. We have been working since the beginning of this year, so we only have nine months experience. Nevertheless, allow me to refer to this experience because it has been gained under very special conditions. In particular, I am trying to answer the questions of Professor Steinberger in this context.

As you know, the legal framework of democracy is being structured in a very eclectic way in Eastern Europe. What I mean is that different solutions of different Western countries are being transplanted and then intertwined with local traditions. The young democracies would like to be more democratic than the old ones, however, this idealism results in many burdens in practice. In Hungary we introduced all possible kinds of review of norms. We have the preventive norm control and the concrete control, which is when a judge refers a case to the Constitutional Court. The preventive control is allowed only for acts of Parliament. The repressive and the concrete control are allowed for all kind of laws, from the acts of Parliament to the rulings of any local Council. In addition, we have introduced the actio popularis for the repressive norm control. We wanted to be very democratic and it was a democratic step of course, but now we have such an immense case load, that I have no idea how to cope with it. Even our rules of procedure have had to be changed. Originally, we wanted to handle all cases in public and with all parties present. Now most of the cases will be decided in camera. At present, our biggest problem is how to screen the cases. I am sure that in our political situation there is no turning back, because if we narrowed down the popular standing it would be called undemocratic. I think that colleagues in Czechoslovakia and in other ongoing democracies should take this experience into consideration.

The President of the Spanish Constitutional Court referred to the influence of the parties. Indeed, in Hungary the ten Judges of the Constitutional Court are nominated by an ad hoc commission of the Parliament, consisting of the Parliamentary factions. The Judges are then elected by a two-third majority, which means that there must be a consensus among the parliamentary parties present. After having been elected, the Judges are totally independent, even an impeachment can only be made by a plenary session of the Court itself. The Judges elect one of themselves to be the President for three years.

So far the Hungarian Constitution has very often been amended, according to the everyday politics. The new Constitution was promulgated in October last year. Since then, the rules concerning elections, the local governments, and the powers of the President of the Republic have been amended. In this situation, the Constitutional Court can be and must be the only stable point. I consider it our task to write an "invisible Constitution", a Constitution consisting of our precedents. It is the task of the constitutional Court to make long, very scholarly decisions and to make many statements of principle while interpreting the Constitution. Therefore the Hungarian Constitutional Court elaborated on the right of human dignity and derived from that right the right to data protection. Furthermore, we have issued a number of decisions in connection with the right to equal protection. In addition, the Court has laid down the limits of the so-called positive discrimination. We also have had the issue of the death penalty before us. In that decision we elaborated on the right to life. This will have consequences for other cases, including the case of the constitutionality of abortion, which we also have before the Court.

We have another experience which may be common with your experiences. I refer to the Government's sending very delicate political questions to the Constitutional Court which could not be solved in the Parliament, e.g. issues of privatization of State property. By this, the political responsibility is being shifted to the Court.

PAYS-BAS

La situation des Pays-Bas est un peu particulière.

Première observation: il n'y a pas de Cour constitutionnelle aux Pays-Bas puisqu'il n'y a pas de contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois proprement dit. Il y a une disposition constitutionnelle selon laquelle le juge n'entre pas dans l'appréciation de la constitutionnalité des lois. Cette disposition date du commencement du 19^e siècle; elle était inspirée par le modèle britannique, comme en Belgique. Le Mouvement libéral, qui était le mouvement démocratique de l'époque, s'inspirait beaucoup du modèle britannique dans nos régions. Cette interdiction ne signifie pas que le juge ne peut pas contrôler la constitutionnalité d'autres textes que des lois du Parlement. Pour les règlements municipaux, les décrets ministériels, les arrêtés royaux, le contrôle est possible. Mais la loi était inviolable, comme on disait à l'époque.

Deuxième observation: en 1953 on a ouvert, comme on disait, la Constitution à l'influence européenne. Mais on a fait cela par une disposition qui a une portée très générale; cette disposition prévoit en effet que le juge ne peut pas appliquer la législation néerlandaise si cette application est contraire à une disposition directement applicable d'une convention internationale. A l'époque, on avait l'impression que cette disposition serait notamment importante pour l'évolution de la communauté européenne, mais en fait cette disposition a permis à la Cour de cassation néerlandaise d'invoquer la Convention européenne des droits de l'homme pour vérifier si un texte législatif n'est pas contraire à la protection des droits de l'homme. Puisque la cour a considéré que la plupart des dispositions qui énumèrent les droits fondamentaux dans la Convention européenne des droits de l'homme sont des dispositions directement applicables (articles 8, 9, 10, 11, etc.), il en résulte qu'il y a actuellement une jurisprudence sur le contrôle de la conformité des lois aux dispositions du titre premier de la Convention européenne. Cette jurisprudence, qui est notamment une jurisprudence de la dernière dizaine d'années, va parfois assez loin. Pour vous donner un exemple, la protection de la vie privée et de la famille, à l'article 8 de la Convention, a donné lieu à une jurisprudence assez importante en ce qui concerne la condition des étrangers. Selon la Cour de cassation, dans certains cas l'expulsion des étrangers, bien qu'autorisée par la législation néerlandaise, n'est pas permise puisqu'elle serait contraire à la protection de la famille au sens de la Convention européenne. Cette jurisprudence a également eu des conséquences pour le droit de la famille. Certaines dispositions du Code civil, par exemple sur l'autorité paternelle et sur la reconnaissance d'enfants illégitimes, ont été déclarées inapplicables puisque contraires à la protection de la famille, au sens de l'article 8 de la Convention.

Troisième observation: cette évolution, bien entendu, a fait réfléchir le monde juridique et même, ce qui est beaucoup plus difficile, le monde politique aux Pays-Bas. Un nouveau débat s'est instauré en ce qui concerne le contrôle de la constitutionnalité; mais ce n'est encore qu'un débat. Petit à petit on a le sentiment que c'est un peu illogique que le juge puisse contrôler si la législation nationale est compatible avec les droits fondamentaux, mais qu'il doit faire cela par le biais de la Convention européenne et qu'il ne puisse pas le faire par le biais de la Constitution néerlandaise. D'autre part, la confiance dans les organes représentatifs, n'est plus ce qu'elle était auparavant. Il y a donc une nouvelle réflexion aux Pays-Bas en ce qui concerne le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois, mais il n'y a pas encore de projet concret et c'est très difficile puisqu'on vient de réviser la

Constitution, et à ce moment-là une majorité parlementaire assez importante a fait remarquer qu'il n'y avait pas lieu d'augmenter les pouvoirs du juge; C'était au commencement des années 80; cela peut donc encore prendre un peu de temps avant que cette évolution puisse aboutir.

SUISSE

Je souhaiterais limiter mon intervention à un rappel historique et à trois remarques tirées de mon expérience personnelle comme juge constitutionnel depuis 15 ans et comme président d'une Cour constitutionnelle ou de droit public depuis 5 ans.

Le rappel historique: en Suisse, l'Etat fédéral s'est constitué il y a 150 ans et c'est à ce moment-là que le Tribunal fédéral a été créé, d'abord comme un tribunal provisoire et puis, en 1874, comme un tribunal définitif permanent. Or, le tribunal fédéral a été essentiellement constitué pour protéger les individus contre l'arbitraire, la toute-puissance des cantons. C'était au fond le passage d'une confédération d'Etats à un Etat fédératif. Il fallait donc que l'Etat fédéral protège les droits individuels des citoyens face à l'autorité, toute-puissante à l'époque, des cantons. Voilà la situation de départ: il ne s'agissait pas de créer une Cour constitutionnelle dans le système dans le système classique procédant au contrôle préventif des lois fédérales - il n'en a jamais été question - mais tout simplement de donner la possibilité aux citoyens de défendre leurs intérêts juridiquement protégés, de défendre leurs droits individuels garantis par la Constitution. C'est une question qui a été évoquée cet après-midi, que la question fondamentale est au fond de savoir si la Cour constitutionnelle que l'on veut créer, est là pour protéger les droits individuels des citoyens par le moyen, par exemple, des réclamations constitutionnelles, ou si elle est là pour contrôler l'activité du législateur. Nous avons tranché en Suisse en 1848, mais la question est toujours valable.

Maintenant, je voudrais aborder les trois questions. Tout d'abord, il faut relever que le Tribunal fédéral n'est pas seulement une Cour constitutionnelle. Il y a 30 juges et, parmi ces 30 juges, il y a 13 juges constitutionnels répartis en deux Cours qui ont été créées en 1978; auparavant il y avait une seule Cour constitutionnelle ou de droit public. Tous les juges fédéraux sont élus par le Parlement, d'après la Constitution avec une certaine répartition linguistique, mais, ce qui me paraît beaucoup plus important, une certaine répartition politique. Et je voudrais ici confirmer ce qui déjà été dit par certains de mes collègues: les juges présentés par les partis deviennent indépendants en principe dans leurs jugements, dans leur participation à nos jugements. Mais je crois qu'il faut bien reconnaître que certaines de nos décisions ont une connotation politique très marquée et, comme Président de Cour, quand je compose la Cour qui prend une décision dans une affaire délicate, je dois toujours faire attention à la composition. Je ne peux pas, par exemple, prévoir une majorité de juges faisant partie d'un même parti. Ainsi, sur le plan théorique il y a bien indépendance et pourtant les juges - c'est inévitable - ne peuvent pas toujours faire abstraction de leur conception générale de la vie. C'est la première remarque que je voulais faire.

Deuxième remarque: M. le Vice-Ministre de la Tchécoslovaquie a fait allusion à cette question. Nous sommes compétents, comme juges constitutionnels pour le contrôle abstrait ou concret des lois cantonales. Cela veut dire que nous pouvons annuler une loi cantonale qui ne serait pas compatible avec notre Constitution fédérale ou avec la Constitution cantonale. Or, certains cantons notamment le canton du Jura, le dernier des cantons, a créé une Cour constitutionnelle au niveau cantonal. Or, c'est ainsi que je rejoins la question posée par nos amis tchèques. L'expérience montre que lorsqu'il s'agit du contrôle abstrait d'une loi et que cette loi devrait pouvoir entrer en vigueur rapidement, l'existence d'un contrôle au niveau cantonal de la constitutionnalité d'une loi cantonale prolonge très sensiblement les délais: en fait, pratiquement dans tous les cas où le Conseil

constitutionnel cantonal ou le tribunal constitutionnel cantonal a statué il y a recours de toute façon chez nous, et par conséquent cela fait deux procédures successives. Je me demande si c'est en somme compatible avec l'exigence de rapidité de jugement. C'est un point qu'il m'a paru utile de signaler.

Enfin, dernière remarque: on nous l'a souvent reproché, nous ne pouvons pas, en vertu d'une disposition de la Constitution fédérale, procéder au contrôle de la constitutionnalité des lois fédérales. Or, peut-être qu'il y a cent ans cette retenue pouvait être justifiée; en définitive, l'activité législative sur le plan fédéral était beaucoup moins grande que maintenant. De plus en plus, nous constatons que le constituant, c'est-à-dire le Parlement avec l'approbation des cantons et de l'ensemble du peuple suisse, établit des droits nouveaux qui sont en somme incompatibles avec certaines lois fédérales. Nous sommes extrêmement gênés sur le plan pratique de ne pas pouvoir intervenir; dans la mesure du possible, nous faisons allusion dans un obiter dictum au fait que la loi fédérale est inconstitutionnelle mais nous ne pouvons pas l'annuler. Or, le problème est devenu beaucoup plus grave dès le moment où la Suisse a ratifié la Convention européenne des droits de l'homme et a adhéré à l'Accord de libre-échange; et maintenant l'on pense à créer l'espace économique européen. Cela pose le problème délicat de la primauté du droit international public, et notamment de ses normes, de la Convention européenne des droits de l'homme. Dans l'Administration, les représentants du Conseil fédéral nous disent: "vous êtes liés par le principe de la primauté du droit international public" alors que nous devons simplement répondre que nous sommes liés par cet article 113, alinéa 3, de la Constitution: nous devons mettre sur le même plan les lois fédérales et les traités internationaux de sorte que nous ne pouvons pas contrôler la conventionnalité des lois fédérales.

A vrai dire, c'est l'affaire du gouvernement et du Parlement - et non des juges - de respecter les engagements qu'ils ont pris en droit international et de veiller ainsi à ce que la législation fédérale soit conforme notamment aux normes de la Convention européenne des droits de l'homme ou de l'accord de libre-échange. Si on veut que le Tribunal fédéral procède au contrôle de la conventionnalité des lois fédérales, on ne peut pas simplement lui imposer des considérations d'ordre théoriques, fondées sur le principe de la primauté de droit international: il faut changer le texte de l'art 113 al. 3 de la Constitution; à tout le moins, le Parlement devrait clairement se prononcer et nous donner une interprétation authentique de cet art. 113 al. 3 qui nous permette d'étendre notre cognition.

Je suis d'ailleurs frappé de voir que les autres Cours constitutionnelles déclarent tout simplement pouvoir contrôler la constitutionnalité des lois et refuser le contrôle de la conventionnalité de ces lois. Le Tribunal fédéral a lui aussi, considéré qu'il n'avait pas le pouvoir d'exercer ce contrôle, mais la Cour européenne des droits de l'homme a déjà eu l'occasion de lui reprocher la violation de la convention.

Mr LA PERGOLA

On my part I shall confine myself to two brief remarks. First a word of appreciation, not only for your presence here, but what you have said which means of what you have done. We have all listened with the greatest possible interest to your remarks that I wish will be all taken into account.

Second remark, I think that we are now in a position to focus down our problems. To a set of keypoints that can be of direct relevance to what is being done in Eastern Europe. I, for my part, have been intrigued to listen to the ways in which even Supreme Courts of various kinds that are not constitutional courts have adapted their function to fulfil a role which we believe in general terms is the typical role of constitutional courts. In other words the spectrum of constitutional jurisdiction may exceed that of constitutional courts properly so-called. And this is an important point. It can be of interest to the Eastern countries depending on the choice they want to make or not but it's a given of our experience. The second given is the power of a court on matters that can fluctuate from mere decentralisation, such is the case with Italian or Spanish regionalism, to full fledged federalism and who knows, to structures that go even beyond the federal state, towards a looser kind of union like the staatenbau. What would the role of a constitutional would be within the framework of a staatenbau where the individual member states claim to be sovereign and yet except it, some kind of arbitral role of the courts. And then the third point, we have spoken of the structure of the courts because of, we understood that courts guarantee basic rights but there may be new basic rights that emerge which call for special attention, like the freedom of circulation and the right to environment just like the right of privacy made its appearance first in international conventions in then it was constitutionalised. There may be a new generation of basic rights that we want to focus and it's here that I would like to recall briefly what has been said by some of our distinguished participants about the documentation centre. We need this documentation centre, we may establish it and I believe we will. I've already raised the issue with the Council of Europe and I shall take the liberty of seeking the advice of the Presidents that are here, beginning with the Karlsruhe Court because the idea has been launched by President Zeitler. We have to work the ways out in which this documentation centre can be built around the Conference of the Constitutional Courts or around our Commission, a yearbook published in several languages if that's possible, that depends on the means at our disposal and we shall make a very serious effort in that direction as well and then we shall provide with your permission for more occasions on which if you are free and willing to come, we shall try again when the occasion presents itself in the need to distil the collective wisdom of constitution in supreme courts is pressing to invite you again to another meeting, and perhaps to a meeting where we can further extend the sphere of our invitations and of the participants.

Professor STEINBERGER

The Rapporteur has been enormously enriched by what you told from your respective systems where you come from. I do not have to offer any conclusions, but let me say I think that behind all these specificities, all the particularities, all the historical specialities, I found very much common ground, in particular, on the role of constitutional jurisdiction. I think that the institution of specialised constitutional courts is the only true novelty after the second World War in the parliamentary regimes of continental Europe. The Greek delegate made a very tempered argument for diffused constitutional control. Actually I have studied the literature on constitutional jurisdictions for 20 years, I never heard such an excellent plaidoyer in favour of say the American system. I think there is more common ground between the two systems as might have come out from Europe because the collateral norm control, the reference starts with the parties down there and they have a word also before the Constitutional court so you have the adversary controversial situation and also with the constitutional complaint after exhaustion of other legal remedies you have the same type in principle of controversies as you have it in your courts and the American courts. A real difference lies with the abstract norm control and those are at least in the German system very, very rare cases, while the main bulk comes from the collateral norm control and from the constitutional norm complaints. So I think the two systems are not as far away as may have been the impression after your intervention.

LIST OF PARTICIPANTS/LISTE DES PARTICIPANTS

AUSTRIA/AUTRICHE :

Mr Heinrich KIENBERGER, Judge of the Constitutional Court

BELGIUM/BELGIQUE :

Monsieur Jan DELVA, Président de la Cour d'Arbitrage

Monsieur Pierre MARCHAL, Président de Section, Cour de Cassation

CYPRUS/CHYPRE :

Apologised/Excusé

DENMARK/DANEMARK :

Apologised/Excusé

FINLAND/FINLANDE :

Apologised/Excusé

FRANCE :

Monsieur Jacques ROBERT, Membre du Conseil constitutionnel
Mme Martine DENIS-LINTON, Membre du Conseil d'Etat

FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY/REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE :

Prof. Dr. Roman HERZOG, Präsident des Bundesverfassungsgericht
Prof. Dr. Karl-Georg ZIERLEIN, Direktor beim Bundesverfassungsgericht

GREECE/GRECE :

Monsieur Basile BOTOPOULOS, Président du Conseil d'Etat
Monsieur Haralambos CHRYSSANTHOKIS, Avocat auprès du Département juridique,
Ministère des Affaires Etrangères

ICELAND/ISLANDE :

Mrs Gudrun ERLENDSDOTTIR, Vice-President of the Supreme Court

IRELAND/IRLANDE :

Mr T.A. FINLAY, Chief Justice, Supreme Court of Ireland

ITALY/ITALIE :

Monsieur Giuliano VASSALLI, Ministre de la Justice et Garde des Sceaux
Monsieur Francesco SAJA, Président de la Corte costituzionale
Monsieur Luigi LAURIOLA, Ministre Plénipotentiaire, Conseiller diplomatique du Ministre de
la Justice
Monsieur Cesare BRONZINI, Secrétaire Général de la Cour constitutionnelle

LIECHTENSTEIN :

Apologised/Excusé

LUXEMBOURG :

Monsieur Roger EVERLING, Président de Chambre, Cour Supérieure de Justice

MALTA/MALTE :

Apologised/Excusé

NETHERLANDS/PAYS-BAS :

Monsieur Tim KOOPMANS, Avocat Général, Hoge Raad der Nederlanden

NORWAY/NORWAY :

Mr Erling SANDENE, President of the Supreme Court

PORTUGAL :

Monsieur José Manuel CARDOSA da COSTA, Président du Tribunal constitutionnel

SAN MARINO/SAINT-MARIN :

Monsieur Gabriele GATTI, Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères, Président du Comité des
Ministres
Mme Antonietta BONELLI, Directeur du Bureau Général des Affaires politiques et
diplomatiques du Département des Affaires Etrangères

SPAIN/ESPAGNE :

Monsieur Francisco RUBIO LLORENTE, Vice-Président du Tribunal constitutionnel

SWEDEN/SUEDE :

Apologised/Excusé

SWITZERLAND/SUISSE :

Monsieur le Juge Fédéral Robert PATRY, Vice-Président du Tribunal Fédéral

TURKEY/TURQUIE :

Prof. Erol CANSEL, Member of the Turkish Constitutional Court

UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI :

Apologised/Excusé

LEGAL AFFAIRS OF THE PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE/COMMISSION DES QUESTIONS JURIDIQUES DE L'ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE :

Mme Gret HALLER, Membre de l'Assemblée parlementaire

OBSERVERS/OBSERVATEURS

CANADA :

Apologised/Excusé

HOLY SEE/SAINT SIEGE :

Rév. Père Tarcisio BERTONE, Recteur de l'Université Pontificale Salésienne

BULGARIA/BULGARIE :

Mr Alexandre DJEROV, President of the Parliamentary Justice Commission

CZECHOSLAVAKIA/TSCHECHSLOVAQUIE :

Mr Ladislav KOSTA, Minister of Justice of the Slovak Republic

Mr Leon RICHTER, Vice-Minister of Justice of the Czech Republic

HUNGARY/HONGRIE :

Prof. Laszlo SOLYOM, President, Constitutional Court

POLAND/POLOGNE :

Mr Leonard LUKASZUK, Vice-President, Constitutional Court

UNITED STATES OF AMERICA/ETATS-UNIS D'AMERIQUE :

Apologised/Excusé

USSR/URSS :

Mr Yuri TIKHOMIROV, First Deputy Director, All-Union Institute of Soviet State Structure
Legislation

YUGOSLAVIA/YOUGOSLAVIE :

Dr. Milovan BUZADZIC, President, Constitutional Court

Mr Ivan FISER, Head of the Office of the President

VENETO REGION/REGION DE LA VENETIE :

Monsieur Gianfranco CREMONESE, Président de la Région Veneto

Monsieur L. FALCER, Assessore for Sport and Local Authorities

Monsieur Antonio PADOAN

Monsieur Piero ROSSOMANDO

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS - ITALY/

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES - ITALIE :

Monsieur Marco BACCIN, Conseiller, Direction des Affaires politiques

**MEMBERS OF THE EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY
THROUGH LAW/MEMBRES DE LA COMMISSION
EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**

AUSTRIA/AUTRICHE :

Mr Klaus BERCHTOLD, Ministry of Justice

BELGIUM/BELGIQUE :

M. Jean-Claude SCHOLSEM, Professeur à l'Université de Liège (Apologised/Excusé)

CYPRUS/CHYPRE :

Mr Michael TRIANTAFYLIDIS, Attorney General of the Republic

DENMARK/DANEMARK :

Mr Christian TRONNING, Under Secretary of State, Ministry of Justice (Apologised/Excusé)

FINLAND/FINLANDE :

Mr Antti SUVIRANTA, President of the Supreme Administrative Court

FRANCE :

M. Louis JOINET, Conseiller technique du Premier Ministre (Apologised/Excusé)

GERMANY/ALLEMAGNE :

Mr Helmut STEINBERGER, Professor at the University of Heidelberg, Director of the Max-Planck Institute

GREECE/GRECE :

M. Constantin ECONOMIDES, Directeur du Département juridique, Ministère des Affaires Etrangères

IRELAND/IRLANDE :

Mr Matthew RUSSELL, Senior Legal Assistant to the Attorney General

ITALY/ITALIE :

Mr Antonio LA PERGOLA (President), Member of the European Parliament

LIECHTENSTEIN :

M. Gérard BATLINER, Président du Conseil Scientifique du Liechtenstein Institut

LUXEMBOURG :

M. Gérard REUTER, Président de la Chambre des Comptes

MALTA/MALTE :

Mr Giovanni BONELLO, Barrister at Law

NORWAY/NORVEGE :

Mr Jan HELGESEN, Professor, University of Oslo

PORTUGAL :

M. José MENERES PIMENTEL, Juge à la Cour suprême de Justice

SAN MARINO/SAINT-MARIN :

M. Giovanni GUALANDI, Expert en droit, Vice-Président du Conseil de Présidence de l'Institut juridique de Saint-Marin

SPAIN/ESPAGNE :

M. Francisco LAPORTA, Directeur du Centre d'Etudes constitutionnelles (Apologised/Excusé)

SWEDEN/SUEDE :

Mr Hans RAGNEMALM, Ombudsman (Apologised/Excusé)

SWITZERLAND/SUISSE :

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

TURKEY/TURQUIE :

Mr Ergun ÖZBUDUN, Professor at the University of Ankara, President of the Turkish Foundation for Democracy (Apologised/Excusé)

**SECRETARIAT OF THE COUNCIL OF EUROPE/
SECRETARIAT DU CONSEIL DE L'EUROPE**

Mme Catherine LALUMIERE, Secrétaire Général

DIRECTORATE OF LEGAL AFFAIRS/DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES

M. Erik HARREMOES, Directeur des Affaires Juridiques

M. Gianni BUQUICCHIO, Secrétaire de la Commission

M. Roberto LAMPONI, Secrétaire Adjoint de la Commission

M. Regis BRILLAT, Administrateur

Mlle Helen Louise MONKS, Secrétaire

**PRIVATE OFFICE OF THE SECRETARY GENERAL/
CABINET DU SECRETAIRE GENERAL**

M. Leonard DAVIES, Directeur de Cabinet

**DIRECTORATE OF POLITICAL AFFAIRS/DIRECTION DES AFFAIRES
POLITIQUES**

M. Hans-Peter FURRER, Directeur des Affaires politiques

M. Guy de VEL, Directeur adjoint, Secrétaire du Comité des Ministres

M. Klaus SCHUMANN, Chef de la Division des Relations Extérieures

PRESS AND INFORMATION/PRESSE ET INFORMATION

M. Jack HANNING, Conseiller de Presse