



Strasbourg, le 27 janvier 1992  
<S:CDL\CDL927.F>

0607  
92/202  
92/250  
Restricted  
CDL (92) 7

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

QUELQUES REMARQUES SUR LE PROJET  
DE CONSTITUTION DE L'ESTONIE

par Prof. Hans Ragnemalm (Suède)

**1. REMARQUES PRELIMINAIRES**

L'extrême brièveté du temps qui m'est imparti m'a conduit à centrer mes remarques sur un petit nombre de questions. Je tiens toutefois à exprimer mon impression favorable au sujet du présent projet de constitution en général. Le premier projet, présenté en octobre 1991 à la délégation du Conseil de l'Europe, était déjà un texte législatif remarquable et le nouveau projet est à mon avis encore supérieur.

**2. DROITS ET LIBERTES FONDAMENTAUX**

Il convient de dire tout d'abord que le chapitre 2 du projet de Constitution ne répond peut-être pas pleinement aux exigences de la Convention européenne des droits de l'homme. Il n'est toutefois pas impératif qu'il en soit ainsi même si l'Estonie souhaite adhérer au Conseil de l'Europe. L'adaptation de l'ordre juridique interne aux règles de la Convention ne s'effectue pas nécessairement au niveau de la loi fondamentale. Il suffit que la législation ordinaire et son application satisfassent aux exigences de la Convention.

Certains des droits et libertés énumérés au chapitre 2 occupent une position forte et sont absolus en ce sens qu'il est impossible de les soumettre à des restrictions sans amender au préalable la Constitution. Néanmoins, la plupart des droits sont relatifs en ce sens que l'on peut les limiter par le jeu d'une loi ordinaire. Il est évident qu'il doit en être ainsi le plus souvent, mais il me semble que les possibilités de restreindre les droits et libertés "relatifs" sont trop larges car le projet de constitution indique seulement dans de rares cas (articles 19 et 23) à quelles fins ils peuvent être limités par une loi ordinaire. Ainsi, dans la plupart des cas, il semble qu'il appartienne au Riigiskogu de décider, sans aucune restriction spécifique, de limiter un droit ou une liberté de cette sorte.

On se rappellera que la Convention européenne précise, au sujet d'un grand nombre de droits qu'ils ne peuvent être soumis à des restrictions prévues par la loi qu'à certaines fins. Ces principes ont été adoptés, par exemple, dans la Constitution suédoise qui contient (instrument de gouvernement, chapitre 8, articles 12-14) ce qu'on peut appeler des règles de protection matérielles qui sont en elles-mêmes "absolues" et que le Riksdag ne peut donc méconnaître. En ce qui concerne tous les droits relatifs une limitation ne peut être imposée que pour atteindre un but acceptable dans une société démocratique. La limitation ne peut jamais aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre son but initial ni prendre une ampleur telle qu'elle constitue une menace pour la libre formation des opinions, qui est l'un des fondements de la démocratie. Aucune restriction ne peut être établie pour de simples raisons politiques, religieuses ou culturelles ou pour d'autres raisons analogues. Pour ce qui est des manifestations de la liberté d'opinion (liberté de parole, etc...) la protection s'étend un peu plus loin car un certain nombre de raisons particulièrement importantes à prendre en compte sont énumérées - sécurité du royaume, caractère sacré de la vie privée, etc...- et l'accent est mis sur le fait que les restrictions apportées à ces libertés doivent être aussi minimales que possible. (En outre, chaque restriction apportée à une liberté relative exige une procédure législative spéciale qui vise à assurer un examen très attentif. Une faible minorité ne comprenant pas plus de dix membres du Riksdag peut prendre l'initiative de suspendre pour une période de douze mois l'examen final par le Riksdag d'une proposition de loi de cette sorte, à moins que le Riksdag rejette immédiatement le projet ou l'accepte à la majorité des cinq sixièmes de ses membres).

Ma conclusion est qu'il pourrait être utile d'ajouter un article énonçant au moins quelques conditions générales concernant la restriction de tous les droits et libertés "relatifs". Cet article pourrait être libellé comme suit:

Lorsque les droits et libertés fondamentaux énoncés dans le présent chapitre peuvent être soumis à des restrictions prévues par la loi, celles-ci ne peuvent être imposées que pour atteindre un but acceptable dans une société démocratique. Une restriction ne peut jamais aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre le but initialement visé, ni prendre une ampleur telle qu'elle constitue une menace pour la libre formation des opinions, qui est l'un des fondements de la démocratie. Aucune restriction ne peut être imposée pour de simples motifs d'ordre politique, religieux ou culturel, ou d'autres motifs analogues.

Il doit également être très clair qu'à cet égard il est hors de question de déléguer le pouvoir de restriction à des niveaux inférieurs (gouvernement, etc...); voir plus loin.

S'agissant des droits spécifiques, je m'arrêterai sur un seul article (39). Le principe de l'accès du public aux documents officiels (dossiers) est considéré en Suède comme tellement vital pour une société ouverte qu'il est inscrit dans la Constitution depuis des années (en fait depuis 1766). L'article 39 du projet de Constitution de l'Estonie contient un équivalent assez étrange qui, à mon avis, va trop loin, tout en étant dépourvu de véritable signification. En vertu de cet article, tout citoyen a "le droit d'accéder à des informations complètes" fournies par l'Etat et les agents des administrations locales sur leurs activités. Le libellé de la disposition indique que les agents sont tenus de parler sur

demande ce qui, évidemment, est impensable; comment devrait-on faire respecter une telle obligation? En revanche il n'existe aucune référence explicite à des documents (dossiers) pouvant être communiqués sur demande. L'absence de toute teneur concrète rend la valeur de cette disposition contestable.

### 3. LE POUVOIR NORMATIF

La terminologie concernant les activités normatives manque un peu de clarté, ce qui toutefois est peut-être imputable à des difficultés rencontrées lors de la traduction du projet en anglais. Selon l'article 51 le pouvoir législatif en Estonie appartient au Riigikogu. Je crois comprendre que les termes "législation" et "loi" se rattachent à ce pouvoir. Le sens du terme "résolutions", employé à l'article 57 point 1, avec le terme "lois" est un peu incertain; peut-être s'agit-il de normes non contraignantes. Le niveau suivant est celui de l'établissement de normes par le gouvernement. Selon l'article 79, point 5, le gouvernement, lorsque la loi l'y autorise et dans les limites prévues par elle, publie des "règlements" et des "instructions" et prend des "décisions". Toutefois, à l'article 91, les normes publiées par le gouvernement sont appelées "ordonnances" et "directives" - termes qui sont, à l'article 84, réservés aux normes publiées par un ministre.

Il n'est pas très facile de démêler dans quelle mesure le Riigikogu peut déléguer son pouvoir législatif. Le libellé de l'article 79, point 5, donne l'impression qu'il n'existe pas de limites certaines concernant des domaines législatifs particuliers mais que des délégations de pouvoirs peuvent être décidées par voie législative dans n'importe quel domaine. Comme je l'ai indiqué plus haut, il doit être hors de question de déléguer au gouvernement ou à une autre entité le pouvoir de soumettre à des restrictions les droits et libertés "relatifs".

Il faut donc apporter quelques éclaircissements concernant la délégation du pouvoir normatif. Il est également nécessaire, pour des raisons pratiques, de donner au gouvernement une certaine compétence résiduelle. Pour le moment, son pouvoir normatif ne paraît en aucun cas procéder directement de la Constitution, mais seulement de textes législatifs ordinaires promulgués par le Riigikogu. En ce sens, le gouvernement ne possède en propre aucun pouvoir normatif; "le pouvoir législatif... appartient au Riigikogu" (article 51).

Quant aux services centraux et aux organes représentatifs de l'administration locale, la Constitution ne mentionne aucun pouvoir normatif à leur niveau. Or, il est pratiquement impossible de se passer de règlements adoptés par eux.

Je ne suis pas certain du sens de l'expression "actes juridiques" (voir articles 66, 132 et 142). Dans les articles 66 et 132 elle peut désigner les décisions normatives aussi bien que les décisions dans des cas d'espèce, mais à l'article 142 il paraît évident qu'elle désigne d'autres types de normes que les lois ("une loi promulguée... ou n'importe quel autre acte juridique"). Il est évidemment indispensable que le sens soit tout à fait clair; voir plus loin.

#### 4. LES TRIBUNAUX

J'ai constaté avec satisfaction que la Constitution attribuait aux tribunaux un rôle central dans le système de protection juridique de l'individu. Dans le nouveau projet il est stipulé que lorsqu'on en appelle à eux les tribunaux ont à connaître des atteintes aux droits et libertés (article 45). De même, il ressort clairement de l'article 142 que la Cour d'Etat est chargée de superviser les activités normatives à tous les niveaux.

Cela signifie, je suppose, que la Cour, face à un cas concret, doit vérifier que le règlement qu'elle est sur le point d'appliquer n'est pas en conflit avec un texte de rang constitutionnel plus élevé - c'est ce qu'on appelle le contrôle concret des normes. Il n'apparaît pas clairement s'il existe ou non une possibilité de saisir la Cour pour lui demander, indépendamment de toute décision dans un cas précis, d'examiner si un texte législatif ou réglementaire est constitutionnel - c'est-à-dire une possibilité de contrôle abstrait des normes. Dans l'affirmative, il conviendrait de préciser comment et par qui l'action peut être engagée dans ce cas. J'estime qu'il faut des éclaircissements à ce sujet.

#### 5. LE CHANCELIER JURIDIQUE

Le chancelier juridique allie en quelque sorte les fonctions de l'ombudsman parlementaire et du ministre de la justice suédois. Il occupe, toutefois, une position encore plus forte que ses homologues suédois et participe plus directement aux activités des autres organes supérieurs de l'Etat (article 131). Les modifications apportées par le nouveau projet rendent, à mon avis, les fonctions du chancelier juridique plus limitées et en même temps plus réalistes que dans l'ancien projet.

Comme on l'a vu, l'expression "actes juridiques" n'est pas tout à fait claire. Il est donc difficile de se former une opinion sur la disposition essentielle - article 132 - concernant le pouvoir du chancelier de prendre des mesures concernant "un acte juridique illégal". A mon avis, cette expression doit désigner des décisions dans des cas d'espèce mais désigne-t-elle également les décisions normatives (règlements)?

Par rapport au premier projet de Constitution, il existe un changement radical car on ne trouve plus maintenant aucune allusion à des possibilités pour le grand public de saisir le chancelier juridique de plaintes. Comme je l'ai souligné aux réunions de Tallin en octobre, le premier projet allait trop loin car il obligeait le chancelier à examiner toutes les plaintes émanant des citoyens. Pour pouvoir se consacrer aux questions importantes, le chancelier doit avoir à décider lui-même de donner ou non suite à une plainte. A mon sens, l'intention n'est pas, toutefois, d'exclure la possibilité pour le citoyen de saisir le chancelier. L'examen de ces plaintes est peut-être l'une des fonctions qui, d'après l'article 135, sont censées être précisées par la loi. Il serait néanmoins préférable d'indiquer dans la Constitution que le droit pour la personne de saisir le chancelier juridique est précisé par la loi.

## 6. QUELQUES REMARQUES COMPLEMENTAIRES

- a. Les dispositions concernant le mode d'élection du Doyen de l'Etat sont obscures et incomplètes (articles 72 - 73).
- b. Pour être confirmé par le Riigikogu au poste de premier ministre il suffit que le candidat recueille la majorité des voix exprimées (article 81). Pour le destituer par un vote de défiance, le Riigikogu doit toutefois adopter une résolution à la majorité de ses membres (article 86). Cette différence est-elle voulue?
- c. Les exigences auxquelles sont soumis les auteurs de propositions de loi à caractère économique (articles 95 et 106) paraissent un peu irréalistes.
- d. L'interdiction de participer aux activités de partis politiques vise-t-elle également les conscrits durant leur service actif? Si tel est le cas, la règle va trop loin.
- e. Les conséquences graves d'un "verdict de culpabilité" à l'encontre d'un membre du Riigikogu (article 69), du Doyen de l'Etat (article 74) et des membres du gouvernement (?) ne sont pas liées à des infractions graves spécifiques. Il n'est guère plausible que l'on ait voulu que même une violation mineure, par exemple, du code de la route, entraîne la démission de l'intéressé.