



Strasbourg, le 5 juin 1998

Restricted
CDL (98) 59
Or. Engl.

N° 052 / 97

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT

**AVIS SUR LA RÉFORME DE LA JUSTICE
CONSTITUTIONNELLE
EN ESTONIE**

sur la base de l'avis de
M. Sergio BARTOLE
(Italie)

et des observations de
M. Helmut STEINBERGER
(Allemagne)

Le ministre estonien de la Justice, dans une lettre datée du 15 octobre 1997, demandait à la commission de donner un avis sur la révision de la Constitution estonienne dans la perspective de la création éventuelle d'une Cour constitutionnelle distincte — alors que le système actuel comporte une Cour suprême dont une chambre est chargée du contrôle de constitutionnalité — dans le cadre de propositions tendant à autoriser les recours individuels auprès de l'organe exerçant le contrôle constitutionnel.

Le Gouvernement estonien, dont l'objectif premier est la préparation de l'adhésion à l'Union européenne, a chargé une commission, spécialement créée à cet effet d'analyser la Constitution et de proposer les modifications nécessaires. D'après les informations communiquées par le ministère estonien de la Justice cette commission a proposé dans son rapport la création d'une Cour constitutionnelle ayant compétence pour examiner les recours individuels. Le rapport du gouvernement doit servir de base à de nouveaux débats parlementaires sur la révision de la Constitution.

Parallèlement la Cour suprême estonienne a fait savoir à la commission qu'elle était en train de rédiger un projet de loi destiné à remplacer l'actuelle loi sur la procédure de contrôle de constitutionnalité. Cet avant-projet est disponible auprès de la Commission de Venise sous la référence CDL (98) 48.

A sa 32^e réunion plénière la commission a chargé MM. Bartole et Steinberger, en qualité de rapporteurs, d'étudier la question de la réforme de la justice constitutionnelle en Estonie. Lors de la 33^e réunion un avis écrit de M Bartole (CDL (97) 53) a été discuté à la lumière, entre autres, d'observations formulées oralement par M. Steinberger. Le présent document fait la synthèse de l'opinion écrite, des observations orales et de la discussion qui s'en est suivie.

I. FORMES DU CONTRÔLE DE CONSTITUTIONNALITÉ EN ESTONIE

Aux termes de la loi estonienne sur la procédure de contrôle de constitutionnalité, la Cour suprême est la juridiction compétente pour ce contrôle. Cette compétence est exercée par une chambre composée de cinq membres de la Cour suprême (article 2.1). Cette Chambre de contrôle constitutionnel examine les requêtes directement, conformément à l'article 6.1 de la susdite loi.

En vertu de cet article le contrôle préventif (*in abstracto*) des lois non encore entrées en vigueur peut intervenir dans deux cas:

a. Lorsque le *Riigikogu* (parlement) approuve sans amendement, lors d'une nouvelle lecture, une loi que le président lui a renvoyée, celui-ci peut saisir directement la Cour suprême en lui demandant de déclarer que la loi en question n'est pas conforme à la Constitution. Si toutefois la cour conclut à la conformité de la loi avec la Constitution le président est alors tenu de la promulguer (article 107 de la Constitution).

b. en vertu de l'article 142 de la Constitution, le chancelier chargé de la constitutionnalité (ci-après: le chancelier) saisit la Cour constitutionnelle d'une demande l'invitant à déclarer l'invalidité d'un acte législatif ou réglementaire si l'organe législatif ou

exécutif de l'Etat ou des pouvoirs locaux à l'origine de ce texte ne donne pas suite à la demande du chancelier lui enjoignant de mettre ledit acte en conformité avec la Constitution dans les trois semaines.

Une troisième forme de contrôle de constitutionnalité — à la suite de l'application concrète d'une loi — est possible en vertu de l'article 5.2 de la loi relative à la procédure de contrôle de constitutionnalité. Dans ce cas un tribunal qui «a conclu qu'un texte d'ordre législatif ou réglementaire était en contradiction avec la Constitution et a refusé de l'appliquer [...] en informe la Cour suprême et le chancelier, déclenchant ainsi une procédure de contrôle de constitutionnalité devant la Cour suprême».

Il ne ressort pas clairement de cet article si le chancelier doit engager la procédure ou si elle l'est d'office, bien que la jurisprudence de la cour penche dans le sens de cette dernière interprétation: voir arrêts III-IV/A-12/94 et III-IV/A-1/955° (relatés dans le *Bulletin de jurisprudence constitutionnelle* de la Commission de Venise, et la base de données CODICES, sous la référence EST-1995-1-001 et EST-1995-1-002 respectivement). En tout état de cause c'est cette troisième forme de contrôle de constitutionnalité qui donne lieu au plus grand nombre de commentaires et qui est débattue de manière plus détaillée dans la partie III ci-dessous.

Actuellement la législation estonienne ne comporte pas de disposition relative aux requêtes individuelles devant la Chambre de contrôle constitutionnel de la Cour suprême. Toutefois l'avant-projet de loi (paragraphe 7) de cette cour propose d'élargir la compétence de la chambre de manière à couvrir cette possibilité ainsi que celle, dans certains cas spécifiés, d'être saisie de demandes émanant de la majorité d'un organe des pouvoirs locaux, du Bureau ou du président du *Riigikogu* ou d'au moins vingt-et-un membres de la minorité parlementaire. Ce projet propose également d'élargir la compétence de la cour pour y inclure le contrôle de constitutionnalité *a posteriori* non seulement des textes législatifs mais aussi en matière électorale et référendaire (paragraphe 3).

II. COMPARAISON AVEC D'AUTRES PROCÉDURES DE CONTRÔLE DE CONSTITUTIONNALITÉ

Dans la mesure où une juridiction est habilitée à refuser d'appliquer une loi qu'elle déclare «non conforme à la Constitution» le système de contrôle juridictionnel de la législation rappelle le système adopté par les Etats-Unis d'Amérique. Dans le système estonien, toutefois, une telle décision d'un tribunal déclenche automatiquement la procédure de contrôle constitutionnel et les décisions de la Cour suprême ont force contraignante pour tous les organes de l'Etat et du gouvernement, les pouvoirs locaux, tribunaux, fonctionnaires, personnes morales et physiques (article 23 de la loi relative à la procédure de contrôle de constitutionnalité). La Cour suprême des Etats-Unis, par contre, est une juridiction de recours et la procédure de contrôle de constitutionnalité ne peut être déclenchée qu'à l'initiative de l'une des parties à l'affaire. De plus ses décisions ne sont contraignantes que pour lesdites parties, leur effet général découlant du principe *stare decisis* (s'en tenir aux décisions déjà rendues).

En Italie également il est possible d'obtenir un contrôle de constitutionnalité lorsque les tribunaux jugent qu'une norme est en conflit avec la Constitution. Les tribunaux italiens ne statuent pas eux-mêmes sur la question (comme c'est le cas en Estonie et aux

Etats-Unis d'Amérique) mais peuvent suspendre l'instance et soumettre la question à la Cour constitutionnelle avant de rendre un jugement dans l'affaire dont ils sont saisis. Toutefois dans le système estonien comme dans le système italien, le point de départ de la procédure de contrôle de constitutionnalité est une décision d'un juge ou d'un tribunal dans le contexte de l'application concrète d'une loi: le refus d'appliquer une loi déclarée contraire à la Constitution (Estonie) ou le renvoi de la question à la Cour constitutionnelle avant de statuer sur l'affaire (Italie). Aucun de ces deux pays ne s'est doté de dispositions prévoyant la possibilité de requêtes individuelles auprès de l'organe de contrôle constitutionnel.

On peut également faire une comparaison avec le système portugais de contrôle constitutionnel. Dans ce pays le Président de la République et les ministres peuvent demander à la Cour constitutionnelle d'apprécier de façon préventive la constitutionnalité d'une disposition législative (article 278 de la Constitution portugaise), mais la cour a également compétence pour connaître des recours contre des décisions d'instances inférieures ayant refusé d'appliquer une norme juridique en raison de son inconstitutionnalité ou ayant appliqué une norme dont l'inconstitutionnalité aura été invoquée au cours du procès (article 280 de la Constitution portugaise). Dans ce dernier cas la Cour constitutionnelle portugaise agit en qualité de juridiction de recours devant laquelle, comme dans le cas des Etats-Unis, la procédure ne peut être engagée qu'à l'initiative de l'une des parties à l'affaire portée devant l'instance inférieure, alors qu'en Estonie le contrôle de constitutionnalité est déclenché automatiquement en pareil cas. On peut établir également une autre distinction entre les deux systèmes en ce sens que le système portugais est complété par la possibilité d'un contrôle général abstrait de constitutionnalité en vertu de l'article 281 de la Constitution.

Enfin dans d'autres pays où existe une instance distincte, Cour ou Conseil constitutionnel, en France et en Allemagne par exemple, ces instances ont compétence pour examiner des questions telles que la conformité des procédures électorales et référendaires avec la Constitution (en France), le fonctionnement des organes constitutionnels de l'Etat et leurs relations, le partage des pouvoirs entre les organes de l'Etat et la garantie directe de la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales au sein de l'Etat (en Allemagne). Les procès criminels en matière constitutionnelle et les questions d'«impeachment» sont d'autres exemples de questions pouvant relever de la compétence de l'organe chargé du contrôle de constitutionnalité.

III. POSSIBILITÉ D'ÉTENDRE LA COMPÉTENCE DE LA CHAMBRE ESTONIENNE DE CONTRÔLE CONSTITUTIONNEL

Le système estonien, comme le montre les comparaisons ci-dessus, présente certains traits distinctifs et l'on a déjà relevé (partie II) que la compétence de la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême est limitée au contrôle juridictionnel (qu'il s'agisse du contrôle préalable *in abstracto* ou du contrôle concret de l'application de lois) de la conformité de la législation avec la Constitution.

L'Estonie n'est pas la seule toutefois à prévoir le contrôle juridictionnel de la législation sans disposer d'une Cour constitutionnelle distincte: elle partage cette caractéristique avec nombre de pays du Commonwealth et de pays nordiques et ce choix ne manque de justifications. Tout d'abord le contrôle préalable de la constitutionnalité vise à éviter l'entrée en vigueur de textes juridiques non conforme à la Constitution. En outre, les procédures de contrôle de constitutionnalité, engagées en application de l'article 5.2 de la loi

pertinente de constitutionnalité permettent d'exercer un contrôle sur les jugements rendus par des instances inférieures et donnent une possibilité d'extension *erga omnes* des effets de la déclaration d'inconstitutionnalité d'une loi que la juridiction inférieure a refusé d'appliquer au motif qu'elle était en contradiction avec la Constitution.

Dans le contexte de la réforme du système de justice constitutionnelle la possibilité d'autoriser les juridictions inférieures à soumettre des questions préliminaires à l'instance exerçant le contrôle de constitutionnalité pourrait également être envisagée. Cela supprimerait la nécessité d'annuler les décisions des juridictions inférieures puisque leurs procédures seraient suspendues dans l'attente de la décision de l'organe de contrôle auquel la question est soumise.

Comme on l'a signalé plus haut (II) il n'est pas possible actuellement de saisir la Cour suprême d'une requête individuelle tendant à l'examen de la constitutionnalité d'une loi. Il semble toutefois qu'il existe dans le pays un consensus général sur l'opportunité de ménager cette possibilité et il est vrai que les requêtes individuelles sont possibles dans un grand nombre de pays européens. Ces pays se sont dans leur majorité dotés d'une Cour constitutionnelle distincte (Albanie, Croatie, République tchèque, Allemagne, Hongrie, Malte, Portugal, Russie, Slovaquie, Slovénie, Espagne et «ancienne République yougoslave de Macédoine»). Dans certains pays, toutefois, les recours constitutionnels individuels sont possibles bien qu'il n'existe pas de Cour constitutionnelle (Chypre, Liechtenstein, Suisse).¹

Il est donc clair que la création d'une Cour constitutionnelle distincte n'est pas juridiquement indispensable à l'instauration d'un droit de recours individuel en matière constitutionnelle. Aucun obstacle technique ou juridique ne s'oppose à ce que cette possibilité soit donnée dans le système actuel: la Chambre de la Cour suprême compétente pour traiter les affaires de contrôle de constitutionnalité pourrait se voir attribuer une compétence en matière de requête individuelle bien que cette solution soit peu courante dans le contexte européen. Pour assurer un fonctionnement satisfaisant le chancelier pourrait concrètement être habilité à filtrer les requêtes individuelles. D'un point de vue strictement logique et technique le fait d'autoriser les recours constitutionnels individuels n'impliquerait donc pas en soi la création d'une juridiction constitutionnelle distincte.

Accorder des pouvoirs plus larges à la Chambre constitutionnelle entraînerait un accroissement de la charge de travail de cet organe. La Chambre actuelle pourrait éprouver des difficultés à faire face à ce surcroît de travail, surtout si sa compétence devait non seulement s'étendre aux requêtes individuelles mais englober également certains des pouvoirs exercés par d'autres organes de contrôle de constitutionnalité (voir II) et proposés dans l'avant-projet de loi de la Cour suprême (voir I). Là non plus aucune raison légale ou technique ne s'oppose à ce qu'elle ait compétence pour examiner toutes ces questions; il s'agit plutôt des difficultés d'ordre logistique qu'une juridiction de recours éprouverait à

1. Arne Mačić, «*The Citizen as Applicant before the constitutional Court*» dans les Actes du séminaire sur les problèmes contemporains en matière de justice constitutionnelle, organisé par la Commission de Venise en liaison avec la Cour constitutionnelle de Géorgie, Tbilissi, 1-3 décembre 1996 (document CDL-INF (97) 7 p. 26-39; 29-30 — anglais uniquement). Voir également les éditions spéciales du Bulletin de jurisprudence constitutionnelle de la Commission de Venise.

résoudre des questions de constitutionnalité dans un délai raisonnable, même si ces questions sont confiées à une chambre distincte. De ce point de vue la création d'une Cour constitutionnelle pourrait être souhaitable.

Dernier point à garder présent à l'esprit: le coût supplémentaire qu'implique l'existence d'une juridiction distincte. Les avantages que peut comporter la création d'un organe spécifique assurant le contrôle de constitutionnalité, notamment le gain d'efficacité, doivent être mis en balance avec le coût supplémentaire que cet organe représenterait pour l'Etat.

IV. COMPOSITION DE L'ORGANE CHARGÉ DE CONTRÔLE DE CONSTITUTIONNALITÉ

Dans le contexte de la réforme du système de contrôle de constitutionnalité il convient également de se pencher sur la question de la composition de l'organe exerçant cette fonction. Le mode de désignation et les critères de sélection des juges constitutionnels revêtent une importance considérable pour la garantie de l'indépendance d'un tel organe. Il faut bien voir que dans des pays qui viennent de vivre une révolution la nomination aux fonctions de juge constitutionnel, garant de la Constitution, de magistrats liés au régime précédent semblerait constituer une contradiction.¹

Les critères de sélection des membres d'un organe chargé du contrôle de constitutionnalité de la législation doivent donc être définis avec le plus grand soin, exigence qui s'inscrit dans la logique des observations de H. Kelsen sur le lien entre la justice constitutionnelle et la politique d'un Etat.² Les qualifications professionnelles requises des juges constitutionnels doivent être combinées à des considérations politiques.

Aux termes de la Constitution estonienne les qualifications exigées des membres de la Chambre constitutionnelle ne diffèrent pas de celles des autres membres de la Cour suprême. Tous sont élus par le parlement sur proposition du président de la Cour suprême (article 150). La Cour suprême en assemblée plénière élit les membres de la chambre de manière à ce qu'elle comporte un membre de chacune des sections civile, criminelle et administrative de la cour. De plus un membre est élu parmi les juristes de la République d'Estonie (article 23.3 de la loi sur les tribunaux). Le président de la Cour suprême est d'office le cinquième membre de la chambre.

Ce système ne permet pas l'influence directe des partis politiques préconisée par Kelsen: il est vrai que le contrôle de constitutionnalité est exercé par des juges élus par le parlement, mais le choix des parlementaires est conditionné par le fait que les candidatures sont soumises par le président de la Cour suprême.

1. Helmut Steinberger, *modèles de juridiction constitutionnelle*, n° 2 dans la collection *Science et technique de la démocratie*, Commission de Venise, p. 42.

2. H. Kelsen «*La garantie juridictionnelle de la Constitution*» dans *Rev. Dr. Publ. et sc. Pol.* 1928, 197 et *Ann. Inst. Inter. Dr. Publ.* 1929.

De plus, la loi ne stipule pas la nécessité de compétences professionnelles autres que celles requises pour l'élection des juges de la Cour suprême (article 24.2 de la loi sur les tribunaux).¹ On s'accorde généralement à penser que les juges constitutionnels, chargés de responsabilités particulières et confrontés à des affaires différentes de celles que traitent les autres juges, doivent avoir des capacités et une expérience professionnelle particulières. C'est ainsi que dans la plupart des pays il existe pour les juges constitutionnels des critères de sélection relatifs, entre autres, à l'âge (minimum et parfois maximum) ainsi qu'à l'expérience en matière juridique.²

Ces questions, pertinentes en tout état de cause, mériteraient d'être approfondies si la décision était prise de réformer le système estonien pour créer une Cour constitutionnelle distincte dans le contexte d'un élargissement des possibilités de contrôle de constitutionnalité s'étendant (entre autres possibilités) à la compétence pour connaître des requêtes individuelles.

V. CONCLUSIONS

Comparées à la gamme complète d'activités ouvertes aux Cours constitutionnelles, les compétences actuelles de la chambre spécialisée de la Cour suprême d'Estonie peuvent être considérées comme tout à fait limitées, en ce sens qu'elles se bornent au contrôle juridictionnel de la législation (bien que cela inclue à la fois le contrôle préalable *in abstracto* et le contrôle concret de l'application de la législation dans des cas donnés). Ces compétences pourraient effectivement être étendues de manière à inclure toutes les possibilités discutées plus haut (II).

Il ne faut pas oublier que tout élargissement du domaine de compétence de la chambre est de nature à entraîner un surcroît de travail pour cet organe. Dans l'optique de cette extension et compte tenu de la nécessité de traiter les affaires dans des délais raisonnables, la création d'une Cour constitutionnelle distincte traitant exclusivement les affaires de caractère constitutionnel pourrait être une solution préférable. Cette cour pourrait également être habilitée à statuer sur les recours constitutionnels individuels.

Le fait de donner à l'organe de contrôle constitutionnel le pouvoir de traiter les requêtes individuelles n'empêcherait pas les juridictions inférieures d'exercer le contrôle juridictionnel de la législation prévu par l'article 5.2 de l'actuelle loi sur la procédure de contrôle de constitutionnalité, comme le suggère l'expérience portugaise. Les décisions des instances inférieures pourraient être soumises à la juridiction de recours de la Cour constitutionnelle dans le cadre d'un système analogue à celui qui existe, préservant ainsi ce que l'on peut considérer comme une caractéristique de l'ordre juridique estonien.

1. «Le président de la Cour suprême est nommé par le Riigikogu sur proposition du Président de la République. Les membres de la Cour suprême sont nommés par le Riigikogu sur proposition du président de la Cour suprême.»

2. On trouvera un tableau très complet de la composition des cours constitutionnelles en Europe dans le volume 20 de la collection *Science et technique de la démocratie*, «la composition des Cours constitutionnelles».