



Strasbourg, 24 octobre 2008

CDL-AD(2008)029
Or. fr.

Avis n° 481 / 2008

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS

**SUR LES PROJETS DE LOIS
PORTANT MODIFICATION ET COMPLÉTANT**

- (1) LA LOI RELATIVE AUX PROCÉDURES CONSTITUTIONNELLES
ET
(2) LA LOI RELATIVE À LA COUR CONSTITUTIONNELLE
DU KIRGHIZSTAN**

**adopté par la Commission de Venise
lors de sa 76^e session plénière
(Venise, 17-18 octobre 2008)**

sur la base des observations de

**M. Harry GSTÖHL (membre, Liechtenstein)
M. Peter PACZOLAY (membre, Hongrie)**

1. Par un courrier en date du 6 mai 2008, la présidente de la Cour constitutionnelle du Kirghizstan, M^{me} Svetlana Sydykova, a demandé l'avis de la Commission de Venise sur (1) le projet de loi portant modification et complétant la loi relative aux procédures constitutionnelles au Kirghizstan ; (2) le projet de loi portant modification et complétant la loi relative à la Cour constitutionnelle ; (3) la loi relative au statut des juges ; (4) la loi relative aux jurys présents dans les juridictions ; (5) la loi relative aux organes de l'autonomie judiciaire et (6) la loi portant modification et complétant la loi relative à la Cour suprême et aux juridictions locales. Les lois (1) et (2) sont traitées dans le présent avis, tandis que les lois (3) à (6) seront traitées dans un avis distinct (Avis n° 480).

2. Le présent avis a été établi à partir des observations formulées par MM. Gstöhl et Paczolay, invités par la Commission de Venise à exercer la fonction de rapporteur. Leurs observations figurent respectivement dans les documents CDL(2008)068 et 070.

3. Une conférence consacrée à « la suprématie du droit et l'indépendance du pouvoir judiciaire, garanties de la stabilité des institutions démocratiques » a été organisée en collaboration avec la Cour constitutionnelle les 27 et 28 mai 2008 au Kirghizstan, à Bishkek. Cette conférence visait à permettre aux rapporteurs d'examiner la réforme judiciaire en cours au Kirghizstan et d'obtenir des informations à ce sujet, dans le cadre de la demande d'avis portant sur les six projets de loi et d'amendement précités.

4. Cet avis a été adopté lors de la 76^e session plénière de la Commission de Venise (Venise, 17-18 octobre 2008).

REMARQUES GENERALES

5. Les amendements ont été rédigés suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution kirghize (CDL(2008)017). La Commission de Venise a déjà rendu un avis sur cette Constitution (Avis sur la situation constitutionnelle en République kirghize, document CDL-AD(2007)045) et un certain nombre de points qui y étaient examinés apparaissent également dans les amendements qui font l'objet du présent avis. Aussi la Commission de Venise formulera-t-elle des recommandations au sujet de ces amendements, bien que leur mise en œuvre puisse imposer de modifier la Constitution elle-même.

6. Les deux lois sont étroitement liées et reprennent parfois littéralement les mêmes dispositions. Les principaux amendements concernent les domaines suivants :

- I. l'élection des juges, y compris la désignation du président et du vice-président de la Cour constitutionnelle ;
- II. la réglementation du statut des juges par un texte de loi distinct ;
- III. la compétence de la Cour constitutionnelle ;
- IV. les décisions de justice exonérées du pouvoir de contrôle de la Cour ;
- V. l'obligation de présenter un rapport annuel sur la situation de la constitutionnalité ;
- VI. la procédure de présentation du budget ;
- VII. la définition d'un nouveau quorum ;
- VIII. l'utilisation de la langue officielle ;
- IX. la liste des autorités habilitées à saisir la Cour constitutionnelle.

I. L'élection des juges, y compris la désignation du président et du vice-président de la Cour constitutionnelle

7. L'article 4 de la loi relative à la Cour constitutionnelle, tel qu'il doit être modifié (ci-après le « projet de loi CC »), porte sur l'élection du président et du vice-président de la Cour constitutionnelle. Le nouveau libellé des dispositions de cet article 4, qui concernent la

composition de la Cour constitutionnelle, semble motivé par un souci de conformité avec la Constitution désormais en vigueur (article 83.5). La nouvelle procédure prévoit la nomination, par le président kirghize, du président et du vice-président de la Cour constitutionnelle, choisis parmi les juges de la Cour constitutionnelle pour un mandat de cinq ans, avec l'accord du *Jogorku Kenesh* (ci-après « le Parlement »).

8. Le sens à donner à cet « accord » (ou consentement, comme le prévoit la Constitution) du Parlement est incertain, mais il se peut qu'on entende par là que le Parlement se prononce par un vote sur la proposition du chef de l'Etat. Il convient de préciser d'avantage cette procédure et d'indiquer si elle exige un vote à la majorité qualifiée. L'élection du président de la Cour constitutionnelle par un acteur politique et non par la Cour elle-même est une pratique largement admise. Néanmoins, **l'élection du président par la Cour elle-même est, bien entendu, préférable dans un souci d'indépendance de cette juridiction.** Mais il faudrait pour cela modifier en ce sens la Constitution.

9. L'article 5 du *projet de loi CC* sur l'élection des juges de la Cour constitutionnelle a été reformulé comme suit : « *les candidats à l'élection à la fonction de juge de la Cour constitutionnelle de la République kirghize sont présentés au Jogorku Kenesh de la République kirghize par le Président de la République* ». Dans son Avis sur la situation constitutionnelle en République kirghize (CDL-AD(2007)045, paragraphe 83), la Commission de Venise a déjà formulé des critiques sur le rôle considérable dévolu au Président de la République dans la nomination des juges de la Cour constitutionnelle. Comme cette compétence du Président se fonde sur la Constitution (article 83.5), la loi pourrait au moins prévoir que les candidats soient proposés publiquement, mais de manière non contraignante, par le Conseil supérieur de la magistrature.

10. La durée générale du mandat des juges, autrefois de quinze ans, a été supprimée sans être remplacée. Le projet de *loi relative au statut des juges* ne règle pas clairement, lui non plus, la question du mandat des juges. La Constitution prévoit toutefois que les juges de la Cour constitutionnelle et de la Cour suprême soient titulaires de leur poste et restent en fonction jusqu'à leur retraite, à l'âge de 70 ans (article 83.5 de la Constitution).

11. Ce même article prévoit également que les juges soient élus à la majorité du nombre total de parlementaires. Une **majorité qualifiée** plus importante, par exemple des deux tiers, serait **préférable pour garantir la participation de l'opposition à l'élection des juges.**

12. Vu les difficultés rencontrées par d'autres pays, il pourrait être utile de **mettre en place une disposition prévoyant le maintien en fonction des juges qui partent à la retraite jusqu'à l'entrée en fonction de leur successeur.**

II. La réglementation du statut des juges par un texte de loi distinct

13. Le *projet de loi CC* abroge l'ensemble du chapitre III consacré au statut des juges de la Cour constitutionnelle. Ce chapitre réglait, notamment, l'indépendance, l'inviolabilité et la suspension des juges de la Cour constitutionnelle, ainsi que la cessation de leurs fonctions et leur statut au regard du droit du travail.

14. Il semble que ces amendements visent à assimiler les juges de la Cour constitutionnelle à ceux des juridictions ordinaires. Cette assimilation ne tient pas compte de la place particulière qu'occupe une Cour constitutionnelle, à laquelle est assignée une mission constitutionnelle spécifique, qui comporte notamment l'abrogation des textes de loi et des actes normatifs. Cette mission peut, de part sa nature même, provoquer des conflits entre la Cour constitutionnelle et le pouvoir politique. Bien que les exigences essentielles en matière d'indépendance de la justice soient les mêmes pour les juges ordinaires et ceux de la Cour constitutionnelle, ces derniers doivent être protégés contre toute tentative d'influence politique que pourrait susciter

leur fonction, laquelle est particulièrement exposée aux critiques et aux pressions des autres sièges du pouvoir de l'Etat. **Aussi les juges de la Cour constitutionnelle doivent-ils jouir de garanties d'indépendance particulières, comme le prévoit le chapitre III actuel, qu'il convient de ne pas supprimer.**

III. La compétence de la Cour constitutionnelle

15. L'article 13 du *projet de loi CC* et l'article 11 de la loi relative aux procédures constitutionnelles tel qu'il doit être amendé (ci-après *le projet de loi « procédures »*) définissent la compétence de la Cour constitutionnelle. Celle-ci se limite aux cinq situations suivantes, conformément à l'article 85 de la Constitution :

- a) contrôle de la constitutionnalité des lois et des autres actes réglementaires ;
- b) interprétations officielles des normes de la Constitution ;
- c) contrôle de la constitutionnalité des élections présidentielles ;
- d) destitution du Président de la République ;
- e) décisions relatives aux modifications apportées à la Constitution.

16. Il importe de bien comprendre qui a qualité pour agir dans quel domaine. A cet égard, la loi relative aux procédures constitutionnelles (articles 11 et 14) est imprécise. Il semble que toute autorité ou personne compétente puisse saisir la Cour d'une affaire au titre de l'un des cinq domaines de compétence précités. On pourrait aller jusqu'à en déduire, par exemple, qu'un « *kenesh local* » est habilité à déposer une demande de destitution du Président de la République kirghize. **Il convient que le texte de loi précise qui est habilité à saisir la Cour constitutionnelle de ces diverses procédures.**

17. Conformément à l'article 85 de la Constitution, l'article 11.2 du projet de loi « procédures » attribue une nouvelle compétence à la Cour : donner une **interprétation officielle des normes de la Constitution**. Il convient de souligner ici la différence qui existe entre ce que l'on appelle la procédure de contrôle sommaire de la constitutionnalité et l'interprétation officielle de la Constitution. Alors que la procédure de contrôle sommaire porte sur la constitutionnalité d'un texte de loi donné, sans que l'on se réfère à un acte précis pris en application de cette loi, l'interprétation officielle d'une norme constitutionnelle ne se rapporte à aucun texte de loi : la Cour constitutionnelle donne une interprétation de la Constitution qui fait autorité, sans évoquer une loi précise.

18. Bien que cette compétence existe également dans d'autres nouvelles démocraties (par exemple en Azerbaïdjan, au Bélarus, en Moldova et en Ukraine), elle présente l'inconvénient notable d'obliger la Cour à donner une interprétation d'une disposition constitutionnelle sans se référer à une quelconque loi qui mette en œuvre cette disposition. Les juridictions constitutionnelles rendent généralement des décisions en vue de trancher un litige et ont l'avantage d'entendre les deux parties avant de prononcer leur arrêt. L'attribution d'une telle compétence risque d'amener, en cas de réel conflit, l'une des parties à demander l'interprétation de la Constitution au lieu de saisir ouvertement la Cour du litige en question (bien souvent un conflit de compétence). La Commission admet que dans les nouvelles démocraties l'existence d'une telle compétence attribuée à une instance de contrôle constitutionnel puisse permettre de maintenir une stabilité constitutionnelle. Néanmoins, dans ce cas, la Cour est contrainte de statuer sans avoir eu cet avantage d'entendre les deux parties. Il peut en outre arriver que, par suite de l'interprétation contraignante d'une disposition constitutionnelle, un texte de loi fondé sur cette même disposition devienne inconstitutionnel. Comme la Cour avait été, en pareil cas, uniquement saisie pour interpréter la Constitution, cette loi à l'évidence inconstitutionnelle demeure en vigueur. **C'est la raison pour laquelle la Commission de Venise ne recommande pas l'attribution d'une telle compétence.** La Commission a conscience que le réexamen de cette compétence exigerait de procéder à une modification de l'article 85.3.2 de la Constitution.

19. Si, comme c'est le cas au Kirghizstan, cette compétence existe à l'échelon constitutionnel et s'il est peu probable qu'une modification de la Constitution survienne à court terme, l'exercice de cette compétence impose à la Cour de faire preuve de retenue, afin de ne pas permettre que l'interprétation officielle de la Constitution remplace l'examen, soit d'un conflit de compétence éventuel ou déjà pendant, soit d'un litige portant sur la constitutionnalité d'une norme. Cette compétence ne pourrait, à l'évidence, s'exercer que dans un nombre limité de cas. Aussi la Commission est-elle d'avis que les éventuels fondements de l'exercice de cette compétence, ainsi que la procédure applicable dans ce cas, fassent l'objet, si ladite compétence demeurerait en l'état, de dispositions précises dans la *loi relative à la Cour constitutionnelle du Kirghizstan* et/ou dans la *loi relative aux procédures constitutionnelles*. Il convient notamment, en l'absence d'une compétence de règlement des litiges ou des conflits de compétence au Kirghizstan, que **la loi impose à la Cour d'inviter les divers sièges du pouvoir de l'Etat (le parlement, le Président, le gouvernement, le pouvoir judiciaire, y compris, le cas échéant, le parquet) à présenter leurs arguments relatifs à l'interprétation des dispositions constitutionnelles**. La Cour bénéficiera ainsi d'une procédure quasi contradictoire, même à l'occasion d'une démarche purement abstraite.

20. Le *projet de loi CC* supprime, dans l'article 11 de la *loi relative aux procédures constitutionnelles*, les compétences suivantes:

- la révocation des juges de la Cour constitutionnelle et de la Cour suprême (article 11.4) ;
- l'autorisation d'engager des poursuites pénales à l'encontre d'un juge d'une juridiction locale (article 11.5) ;
- la déclaration de l'inconstitutionnalité de décisions émanant des organes des collectivités locales (article 11.7) ,
- l'appréciation de la constitutionnalité d'une pratique juridique ayant des conséquences sur les droits constitutionnels des citoyens (article 11.8).

21. Une fois encore, ces modifications font suite aux exigences de l'article 85 de la Constitution. Les compétences « perdues » par la Cour méritent néanmoins quelques observations. Priver la Cour d'une compétence d'appréciation de la « *constitutionnalité d'une pratique juridique ayant des conséquences sur les droits constitutionnels des citoyens* » présente d'énormes risques. Bien que cette compétence semble, dans le texte actuellement en vigueur, libellée de manière assez vague, elle offre néanmoins une importante garantie de protection des droits de l'homme.

22. L'article 14.8 de la *loi relative aux procédures constitutionnelles* (article 14.10 du *projet de loi « procédures »*) actuellement en vigueur **permet aux personnes physiques et morales de saisir la Cour constitutionnelle** de « *questions qui ont des conséquences directes sur leurs droits constitutionnels lorsque celles-ci ne relèvent pas de la compétence d'autres juridictions* ». Il convient, bien entendu, que ce droit **ne se limite pas aux citoyens kirghizes, mais soit étendu à toute personne, y compris aux ressortissants étrangers et aux apatrides**, qui relèvent de la compétence territoriale du Kirghizstan.

23. Cette forme de recours individuel est uniquement applicable aux affaires qui « *ne relèvent pas de la compétence d'autres juridictions* ». Les particuliers semblent ainsi avoir qualité pour agir uniquement à l'encontre des actes normatifs et non des actes individuels. Or les atteintes aux droits de l'homme découlent fréquemment d'actes individuels inconstitutionnels, eux-mêmes fondés sur des actes normatifs conformes à la Constitution. Les particuliers n'ont pourtant pas la possibilité de déposer un recours de ce type devant la Cour constitutionnelle. **La Commission de Venise recommande par conséquent la mise en place d'une procédure de recours à l'encontre également des actes individuels, au profit des particuliers**. Là encore, l'article 85 de la Constitution devra être modifié.

IV. Les décisions de justice exonérées du pouvoir de contrôle de la Cour

24. L'article 14, paragraphe 4, de la *loi relative à la Cour constitutionnelle* actuellement en vigueur dispose que les décisions de justice fondées sur des actes normatifs (textes de loi) inconstitutionnels « *ne sont pas exécutées* ». Mais cette même loi ne précise pas si les décisions déjà exécutées conservent leur force exécutoire.

25. Les amendements (article 14, paragraphe 4, au point 6 du *projet de loi CC*) prévoient que les actes juridictionnels fondés sur des normes inconstitutionnelles soient réexaminés par la justice chaque fois qu'ils font l'objet d'un recours déposé par les citoyens dont les droits et libertés ont subi des atteintes. Le *projet de loi CC* mentionne de ce fait une procédure particulière de recours devant les juridictions ordinaires, au lieu de la non-exécution automatique de plein droit de ces décisions.

26. L'article 14, paragraphe 3, du *projet de loi CC* veille à apporter des éclaircissements sur les effets *ex tunc* de cette démarche, en disposant que les affaires qui ont donné lieu à des décisions rendues par les juridictions ordinaires et ayant force obligatoire peuvent être rouvertes par une juridiction ordinaire saisie d'un recours. La stricte application des effets *ex tunc* pourrait avoir de graves conséquences pour la société et grever lourdement le budget de l'Etat si de nombreuses affaires déjà anciennes venaient à être rouvertes. La législation en vigueur ne prévoit pas l'atténuation de cet effet par la Cour constitutionnelle, comme c'est le cas au Portugal, où la Cour est elle-même habilitée à limiter les effets de ses décisions *ex tunc*. **Le fait de limiter les effets des décisions de la Cour constitutionnelle aux futures affaires et aux affaires qui n'ont pas encore fait l'objet d'une décision définitive est préférable du point de vue de la sécurité juridique.**

27. Cela dit, **il convient de veiller à ce qu'au moins l'auteur du recours**, surtout s'il s'agit d'un recours individuel, **puisse tirer partie du fait d'avoir obtenu gain de cause devant la Cour constitutionnelle**. Si son affaire a déjà été tranchée par une décision de justice définitive, il convient de la rouvrir, même si les décisions définitives rendues dans d'autres affaires similaires demeurent en vigueur. Cette incitation est indispensable pour amener un particulier à porter l'affaire devant les tribunaux – il s'agit, en somme, d'une « prime » à l'auteur d'un recours mettant en lumière l'inconstitutionnalité d'un acte.

V. L'obligation de présenter un rapport annuel sur la situation de la constitutionnalité

28. En vertu de l'article 15.3 de la *loi relative à la Cour constitutionnelle* en vigueur, le président de la Cour constitutionnelle kirghize informe tous les ans le Président de la République, le parlement et le gouvernement de l'état de la situation en matière de constitutionnalité.

29. L'article 15.3 du *projet de loi CC* (point 7) limite cette obligation, en imposant au président de la Cour constitutionnelle de remettre, désormais, un rapport annuel sur la situation de la constitutionnalité au seul parlement.

30. Cette modification transparaît également dans le projet d'article 24, paragraphe 5, de la *loi relative aux procédures constitutionnelles*, lequel prévoit l'établissement par la Cour constitutionnelle d'un rapport annuel sur la situation de la constitutionnalité, remis au parlement.

31. Les juridictions s'expriment d'ordinaire au travers des décisions de justice qu'elles rendent plutôt que sous forme de rapports, mais la limitation imposée par cette obligation – remettre un rapport au seul parlement – s'inscrit davantage dans le droit fil du principe de l'Etat de droit. Cette formule permet, au moins, de ne pas lier la Cour constitutionnelle au pouvoir exécutif.

VI. La procédure de présentation du budget

32. Pour ce qui est du financement de la Cour constitutionnelle, l'article 18 de la *loi relative à la Cour constitutionnelle* en vigueur dispose que les activités de la Cour constitutionnelle sont financées par le budget national. Le président de la Cour constitutionnelle présente directement le budget de celle-ci au parlement.

33. D'après le *projet de loi CC*, le budget sera présenté au Conseil supérieur de la magistrature par le président de la Cour constitutionnelle. Ce dernier sera habilité à prendre part au Conseil des ministres et aux séances du parlement lorsque le budget des tribunaux kirghizes y est examiné. Une fois le budget adopté, le président de la Cour constitutionnelle sera tenu d'informer le Conseil supérieur de la magistrature de la mise en œuvre du budget.

34. Le Conseil supérieur de la magistrature est une nouvelle institution, prévue par l'article 84 de la Constitution. La Commission de Venise s'est félicitée de cette évolution (*CDL-AD(2007)045 – Avis sur la situation constitutionnelle en République kirghize*).

35. Le raisonnement exposé plus haut, au sujet de l'abrogation du chapitre III de la *loi relative à la Cour constitutionnelle* en vigueur, vaut également pour la procédure de présentation du budget de la Cour. Les amendements concernés visent à assimiler la Cour constitutionnelle aux juridictions ordinaires, qui relèvent du Conseil supérieur de la magistrature. En sa qualité d'instance constitutionnelle particulière, **la Cour constitutionnelle devrait être habilitée à présenter son propre budget directement au parlement, sans l'intervention du Conseil supérieur de la magistrature ou du gouvernement. Le budget de la Cour constitutionnelle ne devrait pas faire partie du budget général de la justice.**

36. La participation du président de la Cour constitutionnelle à cette procédure suffit à garantir l'indépendance de la Cour, bien que le Conseil supérieur de la magistrature conserve le dernier mot quant à la proposition de budget.

VII. La définition d'un nouveau quorum

37. L'article 3 de la *loi relative aux procédures constitutionnelles* en vigueur définit le quorum requis pour que la Cour constitutionnelle rende une décision. La question du quorum est régie de deux manières par cette disposition :

- (1) l'examen des affaires, l'établissement de conclusions, l'adoption du règlement de la Cour et la proposition de suspension d'un juge exigent la présence d'au moins sept juges de la Cour constitutionnelle ;
- (2) la validité des sessions de la Cour constitutionnelle kirghize consacrées à d'autres questions suppose la présence de plus de la moitié des juges membres de la Cour (soit au moins cinq).

38. L'article 3 du *projet de loi « procédures »* prévoit un quorum unique pour l'ensemble des procédures : la validité d'une session de la Cour constitutionnelle est soumise à la présence d'au moins les deux tiers de ses membres (c'est-à-dire six juges). **L'existence d'un quorum unique renforce la cohérence de la procédure de la Cour constitutionnelle.**

VIII. L'utilisation de la langue officielle

39. L'article 6 du *projet de loi « procédures »* remplace le terme « *langue nationale* », employé par la loi actuellement en vigueur, par les formules « *une langue officielle* » et « *la langue de la procédure* ». Il y a lieu de s'en féliciter, **dans la mesure où ce nouveau libellé renforce le respect des droits linguistiques par les pouvoirs publics, en permettant le déroulement de la procédure constitutionnelle dans une langue autre que la langue nationale.**

IX. La liste des autorités habilitées à saisir la Cour constitutionnelle

40. Les amendements à l'article 14.8 du *projet de loi « procédures »* étendent la liste des **autorités habilitées à saisir la Cour constitutionnelle au médiateur (*Akiykatchy*) et à la Commission électorale centrale**. La Commission de Venise avait recensé, dans un avis précédent, un certain nombre de pays qui autorisaient le médiateur à contester la validité d'un texte de loi devant la Cour constitutionnelle, à savoir l'Albanie, l'Arménie, la Géorgie, l'Estonie, la Moldova, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Russie et l'Espagne. La Commission de Venise a admis l'utilité d'adjoindre au mandat du médiateur ou du défenseur des droits de l'homme la capacité de saisir la Cour constitutionnelle du pays d'une demande de référé sur des questions relatives à la constitutionnalité des lois et des règlements ou des actes administratifs généraux ayant des conséquences sur les droits de l'homme et les libertés¹.

41. La Commission électorale centrale figure également sur cette liste. Comme la Cour peut être saisie des questions qui touchent aux droits fondamentaux, il y a lieu de se féliciter que la plus haute instance électorale soit habilitée à lui demander de procéder à un contrôle de constitutionnalité.

42. **Aussi la Commission de Venise se félicite-t-elle de l'extension de cette liste.**

43. Comme nous l'avons souligné plus haut, il convient de préciser qui a qualité pour agir et pour quelle procédure. Dans sa version actuelle, le projet de loi permettrait à la Commission électorale, voire aux collectivités locales, de demander la destitution du Président de la République. Ce n'est probablement pas là le souhait des auteurs du texte.

X. *Recommandations relatives aux dispositions qui n'ont pas été modifiées dans la loi relative aux procédures constitutionnelles*

44. D'après les articles 7 et 8 de la *loi relative aux procédures constitutionnelles* en vigueur, il semble que tout témoignage doive être entendu en personne par chaque juge. Cette procédure est peu courante devant les juridictions constitutionnelles. La forte insistance du texte sur ce principe serait plus adaptée aux affaires pénales qu'aux affaires constitutionnelles. La procédure constitutionnelle n'impose pas, d'ordinaire, de recueillir physiquement un témoignage et nombre de juridictions constitutionnelles traitent les affaires dont elles sont saisies exclusivement sous forme de procédure écrite. Les affaires de destitution peuvent faire exception à ce principe, pour qu'un traitement similaire à celui des affaires pénales leur soit réservé. Pour les autres affaires en revanche, **il convient que la Cour constitutionnelle ait davantage le choix de traiter les affaires dont elle est saisie selon une procédure écrite**. Cette possibilité peut être déterminante pour éviter l'engorgement de la Cour par les recours individuels.

45. L'article 18 de la *loi relative aux procédures constitutionnelles*, qui traite des **prélèvements de l'Etat et dépens occasionnés par une affaire portée** devant la Cour constitutionnelle, semble assez rigide. Il convient de simplifier l'accès à la Cour constitutionnelle dans le souci de garantir la protection des droits de l'homme. Lorsque l'examen d'une affaire occasionne des frais, **il importe qu'ils soient relativement faibles et que la Cour ait par ailleurs la possibilité d'en exonérer les personnes qui n'ont pas les moyens de déposer devant elle un recours qui n'est, manifestement, pas infondé**.

¹ CDL-AD(2007)020 *Avis sur la réforme éventuelle de l'institution de l'ombudsman au Kazakhstan*. De même, CDL-AD(2003)006 *Opinion on the Draft Law on the Human Rights defender of Armenia (Avis sur le projet de loi relative au défenseur arménien des droits de l'homme)* et CDL-AD(2004)041 *Avis conjoint sur le projet de loi relatif au médiateur de Serbie par la Commission de Venise, le Commissaire aux droits de l'homme et la Direction générale des droits de l'homme du Conseil de l'Europe*.

46. Un certain nombre de dispositions, comme l'article 20 du *projet de loi* « *procédures* », qui est extrêmement précis sur la composition exacte des procès-verbaux, devraient être régies par le règlement intérieur de la Cour constitutionnelle. Il s'agit d'un point important non seulement sur un plan pratique, mais également pour assurer l'autonomie procédurale de la Cour, sans quoi il lui faudrait demander la modification de cette loi chaque fois qu'elle voudrait apporter une légère correction à sa procédure.

47. La question de la révision des arrêts de la Cour constitutionnelle (article 28 du *projet de loi* « *procédures* ») est extrêmement délicate. L'existence même de cette disposition peut amener la Cour à être soumise à des pressions, pour qu'elle procède à la révision d'un arrêt qui déplaît aux autres sièges du pouvoir de l'Etat. L'article 28.1 semble autoriser la révision d'un arrêt lorsque la norme constitutionnelle ou le texte de loi sur lequel se fonde l'arrêt a été modifié ; cela paraît inutile, puisque dans ce cas l'arrêt antérieur serait simplement dépourvu d'objet.

CONCLUSION

48. Les amendements relatifs aux compétences et aux procédures de la Cour constitutionnelle peuvent améliorer le fonctionnement de cette dernière. Il convient, néanmoins, de tenir compte des recommandations suivantes :

- Le *projet de loi relative à la Cour constitutionnelle* abroge le chapitre III de la loi en vigueur, qui traite du statut des juges de cette Cour. La Commission de Venise recommande que ce chapitre ne soit pas abrogé, dans la mesure où, d'une part, l'indépendance des juges d'une Cour constitutionnelle suppose l'existence de garanties particulières, lesquelles sont justement prévues par le chapitre III et, d'autre part, ils ne peuvent être assimilés à des juges ordinaires.
- Il convient de préciser davantage l'article 4 du *projet de loi CC*, qui porte sur la procédure d'élection du président et du vice-président de la Cour constitutionnelle, de manière à apporter des éclaircissements sur ce que l'on entend par « *accord* » du parlement ; il importe également que la procédure mentionne l'obligation de vote à la majorité qualifiée.
- L'article 5 du *projet de loi CC* prévoit l'élection d'un juge par un vote à la majorité du nombre total de parlementaires inscrits : une majorité qualifiée plus élevée serait ici bienvenue, car elle assurerait la participation de l'opposition à cette élection.
- Il serait également utile de mettre en place une disposition prévoyant le maintien en fonction des juges qui partent à la retraite jusqu'à l'entrée en fonction de leur successeur.
- L'article 13 du *projet de loi CC* et l'article 11 du *projet de loi* « *procédures* » définissent la compétence de la Cour constitutionnelle. Le point b), consacré aux « *interprétations officielles des normes de la Constitution* », attribue une nouvelle compétence à la Cour, qui n'est pas recommandée par la Commission de Venise : l'interprétation officielle des normes de la Constitution.
- Il convient que la loi précise qui a qualité pour engager les diverses procédures disponibles devant la Cour constitutionnelle.
- L'article 14.8 (qui deviendra l'article 14.10) du *projet de loi* « *procédures* » accorde aux personnes physiques et morales le droit de saisir la Cour constitutionnelle des « *questions qui ont des conséquences directes sur leurs droits constitutionnels lorsque celles-ci ne relèvent pas de la compétence d'autres juridictions* » ; il convient de l'étendre aux ressortissants étrangers et aux apatrides qui relèvent de la compétence territoriale du Kirghizstan.
- Les articles 7 et 8 de la *loi relative aux procédures constitutionnelles* en vigueur devraient être modifiés, pour laisser davantage le choix à la Cour constitutionnelle de traiter les affaires dont elle est saisie selon une procédure écrite, afin d'éviter son engorgement par les recours individuels.

- La Commission de Venise recommande la mise en place d'un recours individuel à l'encontre des actes individuels.
- Il convient que l'article 18, paragraphe 2, du *projet de loi CC* habilite la Cour constitutionnelle à présenter son propre budget, qui ne devrait pas faire partie du budget général de la justice.
- Il convient de revoir l'article 18 de la *loi relative aux procédures constitutionnelles* en vigueur, consacré aux prélèvements de l'Etat et aux dépens occasionnés par les affaires portées devant la Cour constitutionnelle, de manière à faciliter l'accès à cette juridiction.
- La *loi relative aux procédures constitutionnelles* en vigueur comporte, dans l'ensemble, un certain nombre de dispositions extrêmement précises, qui devraient figurer dans un règlement intérieur distinct.

49. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités kirghizes pour toute assistance supplémentaire dont elles pourraient avoir besoin.