



Valéry D. Zorkine

**Président
de la Cour Constitutionnelle
de la Fédération de Russie**

La Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie est une juridiction interne dont l'une des missions consiste à protéger les droits et libertés de l'homme et du citoyen par la mise en œuvre de procédures constitutionnelles, dans le respect des principes et normes de droit international généralement reconnus, et en conformité avec la Constitution.

La création en 1991 de la Cour constitutionnelle de Russie, institution spécialisée en matière de contrôle juridictionnel de constitutionnalité, fut l'un des événements témoignant de l'adhésion de la Russie nouvelle aux valeurs du droit européen. L'établissement de cette juridiction ne fut pas aisé. La définition de son statut et l'élaboration du cadre juridique dans lequel elle devait s'inscrire ont suscité, dans les milieux parlementaire et scientifique ainsi que dans la société, des débats passionnés où des opinions très diverses ont été exprimées : certains voulaient instituer un organe consultatif subsidiaire rattaché au Parlement, d'autres souhaitaient attribuer aux juridictions ordinaires une fonction constitutionnelle et de contrôle, d'autres encore envisageaient d'instaurer un contrôle juridictionnel de constitutionnalité inspiré du système américain. Le choix s'est finalement porté sur le modèle constitutionnel européen, dans ses aspects institutionnels et procéduraux, en raison des affinités existant entre l'ordre juridique russe en devenir et les systèmes juridiques appartenant à la famille du droit continental (romano-germanique).

La Cour constitutionnelle – organe judiciaire de contrôle de constitutionnalité exerçant ses compétences juridictionnelles en toute indépendance par la mise en œuvre de procédures constitutionnelles dans les conditions fixées par la loi de 1994 sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie – est investie de pouvoirs visant à assurer la supériorité juridique et l'applicabilité directe de la Constitution sur l'ensemble du territoire de la Fédération de Russie, à garantir les fondements du régime constitutionnel et à protéger les droits et libertés fondamentaux de l'homme et du citoyen.

Dans l'exercice de ses compétences, elle n'est soumise qu'à la Constitution. Au moment de prendre leurs fonctions au sein de cette juridiction, les magistrats appelés à y siéger prêtent serment de n'obéir qu'à la Constitution. L'article 15 § 1 place au sommet de la hiérarchie des normes le texte constitutionnel – auquel les lois et les autres instruments législatifs de la Fédération doivent se conformer –, et l'article 17 § 1 reconnaît et garantit les droits et libertés de l'homme et du citoyen dans la Fédération de Russie selon les principes et normes de droit international généralement reconnus et les dispositions constitutionnelles. Ces principes et normes font partie intégrante de l'ordre juridique russe, ainsi que les traités internationaux en vigueur dans la Fédération de Russie, lesquels prévalent sur la loi interne en cas de conflit (article 15 § 4).

Par conséquent, toute disposition constitutionnelle portant sur un aspect particulier des droits et libertés de l'homme et du citoyen doit être interprétée par la Cour constitutionnelle à la lumière des principes et normes de droit international généralement reconnus.

La Constitution russe prévoit un mécanisme permettant, d'une part, la réception dans l'ordre juridique interne de nouveaux principes, de nouvelles normes et de nouveaux traités internationaux au fur et à mesure de leur élaboration et, d'autre part, l'adaptation de ceux qui y sont déjà intégrés pour tenir compte de leur évolution.

C'est ainsi que la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, entrée en vigueur à l'égard de la Russie le 5 mai 1998, est aujourd'hui incorporée dans l'ordre juridique russe.

Lors de la ratification de la Convention, la Russie a déclaré « [reconnaître] comme obligatoire de plein droit et sans convention spéciale la juridiction de la Cour européenne des droits de l'homme sur toutes les affaires concernant l'interprétation et l'application de la Convention et de ses Protocoles, dans les cas d'une éventuelle violation de ces instruments par la Fédération de Russie, et dans les cas où la violation alléguée a eu lieu après l'entrée en vigueur de ces instruments à l'égard de la Fédération de Russie ». En sa qualité de Haute Partie contractante à la Convention, la Russie est tenue, dans toutes les affaires où elle est en cause, d'exécuter les arrêts rendus par la Cour européenne et devenus définitifs.

De la même façon, la Russie respecte les restrictions qu'elle s'impose ainsi que les droits de l'homme et les principes de l'État de droit et de la démocratie.

La Russie reconnaît donc comme faisant partie intégrante de son ordre juridique les droits et libertés consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme, traité international, ainsi que les arrêts et décisions rendus par la Cour européenne des droits de l'homme, en ce qu'ils reflètent des principes et des normes de droit international généralement reconnus.

Si la réglementation des droits et libertés de l'homme en Russie relève au premier chef de la Constitution et des lois qui en découlent, elle doit aussi respecter la Convention. Les juridictions russes, y compris la Cour constitutionnelle, ont pour mission de protéger les droits de l'homme, qu'il s'agisse de la liberté de la presse, du droit de propriété, de l'intégrité de la personne, des droits du justiciable en matière pénale ou de tout autre droit. La Cour constitutionnelle garantit les droits fondamentaux reconnus par la Constitution, qui sont en substance les mêmes que ceux consacrés par la Convention et dont l'observation est contrôlée par la Cour européenne des droits de l'homme. Tant la Constitution que la Convention se fondent sur le principe selon lequel les droits et libertés fondamentaux généralement reconnus par les États de droit modernes sont inaliénables et appartiennent à tous les individus dès leur naissance.

La Convention revêt un caractère particulier par rapport aux règles classiques de droit international et aux traités internationaux ordinaires. Qualifiée par la Cour européenne et la doctrine dominante d'« instrument constitutionnel de l'ordre juridique européen », elle occupe une place unique dans le paysage juridique russe. En effet, si l'article 15 § 4 de la Constitution la reconnaît, en tant que traité international, comme faisant partie intégrante de l'ordre juridique interne avec une autorité supérieure à celle des lois fédérales, on peut aussi affirmer que les articles 15 et 17 en font un mécanisme constitutionnel de reconnaissance et de protection des droits et libertés de l'homme et du citoyen.

La Constitution garantit les droits énumérés dans la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales – et apparemment bien davantage en matière économique et sociale – à l'exception de l'interdiction de l'esclavage, qui figure dans l'article 4 § 1 de la Convention mais non dans le texte constitutionnel. Par ailleurs, l'article 20 § 2 de la Constitution énonce que « jusqu'à son abolition, la peine de mort peut être prévue par la loi fédérale à titre de châtiment exceptionnel sanctionnant des atteintes à la vie particulièrement graves, l'accusé ayant dans ce cas le droit d'être jugé par un jury ».

La Russie a signé le Protocole n° 6 à la Convention, mais ne l'a pas ratifié. N'ayant pas signé le Protocole n° 13, elle ne s'est pas engagée à abolir la peine de mort en toutes circonstances. Cependant, l'application de la peine capitale a été suspendue par décision de la Cour constitutionnelle.

Il convient de souligner que les deux réserves que la Russie a formulées lorsqu'elle a ratifié la Convention au sujet de l'application temporaire de la procédure extrajudiciaire d'arrestation, de garde à vue et de détention prévue par le code de procédure pénale alors en vigueur et par le règlement disciplinaire des forces armées ont été en pratique privées d'effet par une décision de la Cour constitutionnelle. Le législateur a dû s'y conformer et amender en conséquence les deux textes en question.

LA COUR CONSTITUTIONNELLE, INTERFACE ENTRE LE DROIT INTERNE ET LE DROIT INTERNATIONAL

De la pratique de la Cour constitutionnelle se dégage une tendance – dont les prémices se trouvent dans la Constitution – à l'accroissement du rôle du pouvoir judiciaire dans le renforcement des échanges entre le système juridique interne et le système juridique international, avec pour finalité d'accélérer l'intégration de la Russie dans le champ du droit international, notamment dans le paysage juridique européen.

C'est d'abord et surtout par le contrôle de la constitutionnalité des traités internationaux avant leur entrée en vigueur en Russie que la Cour constitutionnelle contribue au rapprochement du droit interne et du droit international (article 125 § 2 d) de la Constitution). Un traité reconnu conforme à la Constitution sera autorisé à poursuivre devant le Parlement la procédure requise pour son entrée en vigueur à l'égard de la Fédération de Russie et sa complète intégration dans l'ordre juridique interne. S'il est au contraire déclaré inconstitutionnel, la totalité – ou une partie – de ses dispositions ne pourront être mises en œuvre et appliquées. Il s'agit par ce contrôle d'éviter les conflits entre le droit interne et les obligations internationales de la Russie. La Cour constitutionnelle a aussi une autre mission en la matière, celle de régler les conflits de compétence qui pourraient surgir entre les organes du pouvoir fédéral et les entités composant la Fédération de Russie à propos de la conclusion de traités internationaux au nom de la Fédération.

Mais le rôle d'interface entre le système juridique interne et le système juridique international assumé par la Cour constitutionnelle ne se limite pas à l'intervention de celle-ci dans le processus d'intégration des normes internationales dans l'ordre russe par la voie parlementaire.

La Cour constitutionnelle peut en effet être confrontée à des questions de droit international lorsqu'elle statue sur des affaires qui ne se rapportent pas à des traités internationaux. Ainsi a-t-elle souvent l'occasion de déclarer, en se prononçant sur la constitutionnalité d'une loi ou d'un autre acte normatif, ou bien encore sur certaines de leurs dispositions, que les règles dont elle est saisie sont conformes ou à l'inverse contraires aux principes et normes de droit international généralement reconnus tels qu'ils figurent dans la Convention européenne.

Dès le début de son fonctionnement, la Cour constitutionnelle s'est beaucoup appuyée sur les principes et normes de droit international généralement reconnus qu'elle a érigés en cadre de référence pour l'exercice au niveau interne des droits et libertés de l'homme et du citoyen consacrés par la Constitution. Les règles de droit international ne sont pas utilisées par la Cour constitutionnelle comme de simples arguments destinés à conforter les prises de position juridiques qu'elle adopte mais lui servent à interpréter le sens du texte constitutionnel et à faire apparaître la signification constitutionnelle des dispositions dont elle est saisie.

En s'appuyant sur le droit international pour élaborer des solutions juridiques à portée générale qui s'imposent aux juridictions ainsi qu'aux autres institutions et agents de l'État, la Cour constitutionnelle donne corps à la règle constitutionnelle selon laquelle les principes et normes internationaux font partie intégrante de l'ordre juridique russe. La Cour constitutionnelle renforce l'autorité de ses décisions en les fondant sur le droit international et montre qu'elle considère celui-ci comme une source de droit essentielle à laquelle la législation et la pratique judiciaire doivent se conformer. Les décisions dans lesquelles la Cour constitutionnelle prend position sur la signification

constitutionnelle des lois dont elle est saisie comportent fréquemment des consignes pour l'application correcte du droit international que devront suivre le législateur pour améliorer la loi, le juge pour statuer et le citoyen pour faire valoir ses droits.

C'est ainsi qu'en décembre 2003 la mesure de confiscation qui était prévue par la loi pénale à titre de peine complémentaire a été abrogée par le législateur fédéral. Pareille mesure constituait pour la Fédération de Russie un obstacle sérieux au respect des engagements qu'elle a pris dans le cadre d'un certain nombre de conventions internationales auxquelles elle est Partie (la Convention du Conseil de l'Europe du 8 novembre 1990 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, la Convention des Nations Unies du 20 décembre 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, la Convention internationale du 9 décembre 1999 pour la répression du financement du terrorisme, la Convention des Nations Unies du 15 novembre 2000 contre la criminalité transnationale organisée) ou qu'elle envisage de ratifier (la Convention pénale sur la corruption, adoptée par le Conseil de l'Europe le 27 janvier 1999, et la Convention des Nations Unies contre la corruption, adoptée le 9 décembre 2003).

Dans sa décision n° 251-O du 8 juillet 2004, la Cour constitutionnelle a observé que la saisie de biens en matière pénale était régie par une disposition figurant à l'article 81 (3.1) du code de procédure pénale de la Fédération de Russie (relatif à la saisie de pièces à conviction). Cette disposition, qui relève par nature d'une branche autonome du droit russe – la procédure pénale –, poursuit un objectif juridique qui lui est propre, celui de l'administration de la preuve dans le domaine du droit pénal. Ayant pour fonction de permettre à la Russie d'exécuter ses obligations internationales dans le domaine de la législation relative à la procédure pénale, cette norme, qui ne peut ni ne doit se substituer aux règles de droit pénal substantiel qui n'imposent la confiscation qu'à titre de peine, n'interfère pas avec les dispositions des conventions internationales susmentionnées pour régler les questions que soulèvent les confiscations en matière pénale.

Il découle de ce qui précède qu'une simple reformulation de l'article 52 du code pénal ne peut suffire à régler la matière des confiscations pénales, qui doit donc être totalement refondue pour satisfaire aux exigences posées par les conventions susmentionnées.

La jurisprudence de la Cour constitutionnelle relative à l'article 1070 du code civil de la Fédération de Russie offre un autre exemple de sa démarche. Appelée à contrôler la constitutionnalité de cet article selon lequel les dommages résultant de l'exercice de la fonction juridictionnelle ne peuvent donner lieu à réparation que si la faute d'un magistrat a été établie par une décision judiciaire exécutoire, la Cour constitutionnelle a jugé cette disposition conforme à la Constitution dans la mesure où, interprétée à la lumière du texte constitutionnel, elle vise l'action dirigée contre l'État en réparation du préjudice subi à l'occasion d'une procédure civile du fait d'actes illégaux ayant conduit à une décision au fond. L'État ne peut utilement invoquer l'article 1070 du code civil russe, pris dans son sens constitutionnel et combiné avec les articles 6 et 41 de la Convention, pour s'exonérer de son obligation de réparer le dommage causé au cours d'une instance civile dans d'autres cas (c'est-à-dire en l'absence de jugement au fond) du fait d'actes ou d'omissions illégaux – notamment la méconnaissance de l'exigence du délai raisonnable – imputables à un tribunal (un juge) lorsque la faute de celui-ci est constatée non par un jugement au fond mais par une décision judiciaire d'un autre type.

Il convient de relever que les dispositions pertinentes de la Convention figurent non seulement dans les motifs mais aussi dans le dispositif de la décision rendue par la Cour constitutionnelle.

INCIDENCE DES ARRÊTS ET DÉCISIONS DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME SUR LA PRATIQUE DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE DE RUSSIE

Selon l'article 32 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, la compétence de la Cour européenne des droits de l'homme s'étend à toutes les questions concernant l'interprétation et l'application des dispositions de la Convention et de ses

protocoles. La Fédération de Russie s'estime donc liée, dans son interprétation des dispositions de ces instruments et de la jurisprudence de la Cour européenne, par les positions juridiques que celle-ci adopte dans ses arrêts et décisions.

L'utilisation croissante d'éléments de droit tirés de la jurisprudence de la Cour européenne est un indice de l'intégration de la justice russe dans la communauté judiciaire internationale.

La Russie ayant officiellement reconnu le caractère obligatoire de la compétence de la Cour européenne en matière d'interprétation et d'application de la Convention et de ses protocoles, les juridictions russes ont l'obligation de tenir compte de la jurisprudence de la Cour dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles.

Si la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie rend ses décisions sur le fondement de la Constitution, elle s'appuie également sur la Convention européenne dans laquelle elle recherche des arguments supplémentaires pour justifier les positions juridiques qu'elle prend. La Cour constitutionnelle a fait de la pratique consistant à adopter des motifs tirés en premier lieu des dispositions de la Convention et ensuite des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme un usage régulier avant même que la Russie ne devienne Partie à la Convention. En s'appropriant les raisonnements juridiques de la Cour européenne pour motiver ses propres conclusions, la Cour constitutionnelle tend à harmoniser sa jurisprudence avec celle de Strasbourg par des décisions qui non seulement s'y conforment, mais s'en inspirent. Les arrêts et décisions de la Cour européenne n'ont pour l'instant jamais trouvé matière à critique dans la pratique de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie.

Il arrive que la Cour constitutionnelle, en se référant aux dispositions de la Convention dans une espèce donnée, opte pour l'interprétation de la Convention la plus favorable à la protection d'un droit ou d'une liberté.

Si la Cour constitutionnelle se fonde en premier lieu sur son interprétation des articles pertinents de la Constitution pour confirmer la constitutionnalité d'un texte législatif, annuler une disposition devenue obsolète ou expliquer la signification constitutionnelle d'une norme, elle se réfère également aux dispositions de la Convention et à l'interprétation qu'en donne la Cour européenne, dans lesquelles elle trouve des motifs supplémentaires à l'appui de ses décisions. Ce faisant, la Cour constitutionnelle amorce le processus normatif tendant à harmoniser le droit russe avec l'interprétation moderne des droits et libertés consacrés par la Convention et ses protocoles.

Au cours des neuf dernières années, la Cour constitutionnelle s'est référée dans plus de quatre-vingt-dix décisions à la Convention ainsi qu'aux arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, qu'elle considère comme une source de droit. Elle a notamment eu recours aux positions prises par la Cour de Strasbourg sur le droit de l'accusé à l'assistance d'un avocat lors de l'instruction et sur les critères définissant les limites de la liberté d'expression et du droit à l'information en période de campagne électorale. Elle s'est également fondée sur les conclusions adoptées par la Cour européenne dans son arrêt du 7 mai 2002 en l'affaire *Bourdov c. Russie*. Appelée à statuer sur la constitutionnalité de dispositions législatives concernant la protection sociale de citoyens qui avaient été exposés à des émissions radioactives dues à la catastrophe de Tchernobyl, la Cour constitutionnelle, sur la question de la réparation d'un dommage causé à la santé, s'est référée au passage de l'arrêt précité où la Cour dit que l'État ne saurait prétendre du manque de ressources pour ne pas honorer une dette fondée sur une décision de justice.

Les décisions de la Cour constitutionnelle ont souligné à maintes reprises l'importance du droit d'agir devant les institutions internationales de défense des droits et libertés de l'homme lorsque tous les recours internes disponibles ont été épuisés, droit reconnu par la Constitution, conformément aux engagements internationaux de la Russie. La Cour constitutionnelle juge que les recours constitutionnels ne figurent pas parmi les voies de droit interne dont l'épuisement est requis pour pouvoir agir devant ces institutions. Se référant à la pratique de la Cour européenne, elle considère que l'existence d'un arrêt d'appel suffit à établir que tous les recours internes ont été épuisés et, souscrivant à la jurisprudence de la Cour européenne, estime que la formulation d'une demande de révision n'est pas une condition préalable à la saisine de ces organes internationaux.

Comme chacun sait, les décisions de la Cour européenne, en vertu de la Convention, imposent aux États contractants de prendre des « mesures effectives pour prévenir de nouvelles violations semblables à celles constatées dans les décisions de la Cour ».

Dans la décision n° 4-P qu'elle a rendue le 2 février 1996, avant la ratification de la Convention par la Russie, la Cour constitutionnelle a considéré que les décisions des organes internationaux pouvaient donner lieu au réexamen des affaires par les juridictions supérieures de la Fédération de Russie. Ces dernières se sont donc vu offrir la possibilité d'exercer leur pouvoir de révision à l'égard de jugements et décisions déjà prononcés, même par des juridictions supérieures. La position juridique ainsi adoptée par la Cour constitutionnelle a été consacrée par la législation russe relative à la procédure pénale et arbitrale actuellement en vigueur.

Il appartient au législateur ou à la Cour constitutionnelle, dans la limite de sa compétence, de se prononcer sur la régularité d'une loi dont l'application dans une espèce donnée emporte violation des droits et libertés reconnus par la Convention et révèle l'existence d'un vice dans la loi en question.

La Cour constitutionnelle s'appuie sur les dispositions de la Convention et l'interprétation qu'en donne la Cour européenne des droits de l'homme pour rendre ses propres décisions et motiver les conclusions juridiques auxquelles elle parvient dans le cadre du contrôle de constitutionnalité des lois et des autres instruments législatifs.

La compétence de la Cour européenne des droits de l'homme est par nature subsidiaire et les rapports qui se créent entre elle et les plus hautes juridictions des États européens ne sauraient être perçus comme des relations à sens unique. Aussi la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie puise-t-elle dans la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, dans les enseignements tirés du dialogue juridique permanent qui s'est instauré entre celle-ci et les autres juridictions constitutionnelles des États européens ainsi que dans l'expérience de ces dernières. La Cour constitutionnelle, en sa qualité de juridiction interne chargée du contrôle de constitutionnalité, peut ouvrir la voie à une évolution du système juridique russe, dans ses pratiques d'élaboration et d'application de la loi, conforme à l'interprétation moderne des droits et libertés consacrés par la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales. Elle a en cela un rôle important à jouer dans la construction du droit russe dont elle consolidera l'ancrage dans le paysage juridique fondé sur la Convention commun aux États européens.