



Strasbourg, le 24 mai 2016

Avis n° 832/2015

CDL(2016)018*

Or. angl.

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

FÉDÉRATION DE RUSSIE

PROJET D'AVIS FINAL

**SUR LES AMENDEMENTS DE LA LOI CONSTITUTIONNELLE
FÉDÉRALE SUR LA COUR CONSTITUTIONNELLE**

sur la base des observations de

M. Bogdan AURESCU (membre suppléant, Roumanie)
M. Sergio Bartole (membre suppléant, Italie)
M. Iain Cameron (membre, Suède)
M. Paul CRAIG (membre suppléant, Royaume-Uni)
M. Wolfgang HOFFMANN-RIEM (membre, Allemagne)
M. Martin KUIJER (membre suppléant, Pays-Bas)

**Ce document a été classé en diffusion restreinte le jour de sa diffusion. Sauf si la Commission de Venise en décide autrement, il sera déclassifié un an après sa publication en application des règles établies dans la Résolution CM/Res(2001)6 sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe.*

Ce document ne sera pas distribué en séance. Prière de vous munir de cet exemplaire.

www.venice.coe.int

I. Introduction

1. Dans une lettre datée du 11 décembre 2015, le premier vice-président de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a fait part de la décision de sa commission de solliciter un avis de la Commission de Venise sur le projet de loi en instance devant le Parlement de la Fédération de Russie qui habiliterait la Cour constitutionnelle à déterminer si les conclusions des organes internationaux en matière de protection des libertés et des droits de l'homme (y compris celles de la Cour européenne des droits de l'homme) doivent être mises en œuvre ou non. Cet avis devait être adopté dans la mesure du possible à la 106^e session plénière de la Commission, en mars 2016.

2. La loi fédérale n°7-KFZ de la Fédération de Russie (CDL-REF(2016)006, ci-après « les amendements de 2015 ») portant modification de la loi constitutionnelle fédérale n° 1-FKZ du 21 juillet 1994 sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie (CDL-REF(2016)007, ci-après « la loi de 1994 »)¹ a été adoptée par la Douma d'Etat le 4 décembre 2015, approuvée par le Conseil de la Fédération le 9 décembre, signée par le Président le 14 décembre et publiée le lendemain. Elle est entrée en vigueur le 15 décembre 2015.

3. Le 2 février 2016, le ministère de la Justice de la Fédération de Russie a saisi la Cour constitutionnelle de Russie de l'impossibilité éventuelle d'exécuter l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme le 3 juillet 2013 en l'affaire *Anchugov et Gladkov c. Russie*².

4. Après avoir constitué un groupe de travail composé de MM. Bogdan Aurescu, Sergio Bartole, Iain Cameron, Paul Craig, Wolfgang Hoffmann-Riem et Martin Kuijer, la Commission de Venise a adopté à sa 106^e session plénière (10-11 mars 2016) un avis intérimaire sur les amendements de 2015 (CDL-AD(2106)005). Les autorités russes n'ayant pu recevoir le groupe de travail pour un examen des amendements avant la session de mars, l'avis a été adopté à titre provisoire, et il a été convenu que l'avis définitif serait préparé pour la session de juin.

5. La Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie a prononcé le 19 avril 2016 son arrêt relatif à la possibilité d'exécuter l'arrêt du 4 juillet 2013 de la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire *Anchugov et Gladkov c. Russie* dans le respect de la Constitution de la Fédération de Russie, en réponse à la question du ministère de la Justice de la Fédération de Russie (CDL-REF(2016)033).

6. Une délégation de la Commission de Venise formée de M. Bogdan Aurescu et de Mme Simona Granata-Menghini s'est rendue les 27 et 28 avril 2016 à Moscou et Saint-Pétersbourg, où elle a eu des entretiens avec des représentants des ministères des Affaires étrangères et de la Justice, de la Cour constitutionnelle et de l'Institut de la législation et du droit comparé. La Commission de Venise les remercie de ces utiles échanges.

7. *Le présent avis se fonde sur les contributions des rapporteurs. Il a été adopté par la Commission de Venise à sa X^e session plénière (Venise, ...).*

II. Contexte et observations générales

8. Les chapitres II, III, IV et VI de l'avis intérimaire décrivent le contexte des modifications de 2015, avec des observations générales à leur sujet, et comparent les compétences de la Cour constitutionnelle russe avec celles d'autres cours constitutionnelles européennes. Les chapitres

¹ www.ksrf.ru/en/Decision/.../2016_April_19_12-P.pdf

² [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-122260"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

V et VII de l'avis intérimaire restent valables, moyennant les modifications apportées par le présent document.

III. Arrêt n° 12-П/2016 du 19 avril 2016 de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie

9. Dans son arrêt du 19 avril 2016, la Cour constitutionnelle russe a examiné si l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 4 juillet 2013 en l'affaire *Anchugov et Gladkov c. Russie* pouvait être exécuté dans le respect de la Constitution de la Fédération de Russie. La demande émanait du représentant de la Fédération de Russie auprès de la Cour européenne des droits de l'homme (agent du gouvernement) et vice-ministre de la Justice, en raison d'une incertitude détectée sur la possibilité d'exécuter l'arrêt en question.

10. Avant de prononcer son arrêt, la Cour constitutionnelle a tenu une audience publique à laquelle ont assisté M. Anchugov et les avocats représentant l'autre requérant, M. Gladkov. Les deux requérants avaient été remis en liberté. Les représentants de la Cour constitutionnelle ont informé la délégation, lors de sa visite des 27 et 28 avril 2016 en Russie, que la présence des requérants ou de leurs représentants avait été demandée par les requérants eux-mêmes, et qu'il avait été accédé à cette demande sur la base d'une décision *ad hoc* du fait qu'il n'existe pas (encore) de procédure confirmée de traitement des affaires issues de l'application des amendements de décembre 2015 de la loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle de Russie.

11. La Cour constitutionnelle a d'emblée indiqué que le système conventionnel européen n'a pas suprématie sur le droit constitutionnel, et que pour préserver les effets des normes de la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour européenne des droits de l'homme devrait respecter les identités constitutionnelles nationales. Elle n'en a pas moins reconnu l'importance fondamentale du système européen de protection des libertés et droits civils et de l'homme, dont font partie les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, ajoutant qu'elle était disposée à chercher un compromis conforme au droit dans le but de préserver ce système, sans pouvoir préciser les limites de cette disposition dans la mesure où c'était la Constitution de la Fédération de Russie qui en fixait les bornes. Ayant à statuer en dernière instance sur la possibilité d'exécuter les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, elle devait trouver un équilibre raisonnable dans l'exercice de cette compétence, a-t-elle estimé, de sorte que sa décision reflète l'esprit et la lettre de l'arrêt de la Cour européenne sans entrer en conflit avec les principes fondamentaux du droit constitutionnel de la Fédération de Russie et les règles juridiques de protection des libertés et droits civils et de l'homme garantis par la Constitution de la Fédération de Russie³.

12. La Cour a ensuite analysé les principes définis par la Cour européenne des droits de l'homme en ce qui concerne la privation du droit de vote pour les détenus. Elle a aussi analysé les dispositions et principes de la Constitution relatifs à la reconnaissance du droit de vote et à la possibilité de le restreindre. Sur la base des constitutions soviétiques et russes antérieures et des travaux préparatoires de la présente, elle a indiqué que la volonté du législateur constitutionnel était indubitablement que toutes les personnes condamnées détenues dans des lieux de privation de liberté en vertu d'une décision de justice soient privées du droit de vote, ce qui empêchait complètement d'interpréter différemment l'article 32 de la Constitution russe. En revanche, aucune incompatibilité n'avait été relevée entre cet article et l'article 3 du protocole n° 1 lors de la ratification de la Convention européenne des droits de l'homme par la Russie, ce que la Cour interprétait comme signifiant que les deux dispositions étaient alors compatibles. L'arrêt de la Cour européenne en l'affaire *Anchugov et Gladkov c. Russie* semblait refléter une

³ Arrêt n° 12-П/2016 du 19 avril 2016 de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, CDL-REF(2016)033, point 1.2, p. 5.

interprétation de l'article 3 du protocole n° 1 envisageant implicitement la modification de l'article 32.3 de la Constitution de la Fédération de Russie, modification à laquelle la Russie n'avait nullement consenti lors de la ratification de la CEDH. Il n'y avait pas contradiction entre la Constitution russe et la Convention européenne elle-même, mais seulement avec l'interprétation que faisait de cette dernière la Cour européenne en ce qui concerne la privation du droit de vote pour les détenus – interprétation évolutive, et non établie. Aux yeux de la Cour constitutionnelle, la question ne faisait pas le consensus parmi les membres du Conseil de l'Europe, alors que ce consensus aurait été nécessaire pour que la Cour européenne passe à une interprétation évolutive⁴.

13. La Cour a répété qu'il n'y avait aucune raison de ne pas interpréter l'interdiction de l'article 32 comme absolue, et que le législateur fédéral n'avait pas compétence discrétionnaire pour soustraire à cette interdiction certaines catégories de détenus. Elle a estimé qu'il était de son droit, dans un cas exceptionnel, d'être en désaccord avec la Cour européenne des droits de l'homme, ajoutant qu'elle était disposée à chercher un compromis conforme au droit, dans les limites circonscrites par la Constitution russe. Elle s'est engagée à se montrer responsable et modérée dans la quête d'une solution au problème de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme⁵.

14. La Cour constitutionnelle interprétait l'article 32 de la Constitution comme s'appliquant aux condamnés tenus à l'écart de la société dans des lieux de privation de liberté, ce dont il découlait que la privation de liberté devait être entendue dans ce contexte comme une forme spéciale de sanction pénale, la seule à laquelle s'appliquait la privation du droit de vote : les personnes condamnées à d'autres peines conservaient le droit de vote. Ainsi comprise, la privation de liberté ne pouvait pas être prononcée pour des infractions légères, à moins de circonstances aggravantes. Les tribunaux, lorsqu'ils prononçaient des peines de privation de liberté en camp ou colonie pénitentiaire, tenaient compte de la privation du droit de vote qu'emporte une telle condamnation. La Cour constitutionnelle était donc en désaccord avec la Cour européenne des droits de l'homme lorsque cette dernière affirmait que le système russe prive du droit de vote les condamnés de façon automatique et indiscriminée, sans tenir compte de la longueur de la peine ni de la nature et de la gravité de l'infraction, et ne se fonde pas non plus sur une décision discrétionnaire d'application de la loi prise au vu du lien entre les circonstances de l'espèce et la nécessité de la privation du droit de vote. La Cour constitutionnelle a joint des données statistiques montrant qu'en 2015, le nombre des personnes condamnées à une réelle privation de liberté, et ainsi privées de leur droit de vote, avait été nettement inférieur à celui des personnes condamnées pour des délits mineurs n'emportant pas privation du droit de vote⁶.

15. La Cour constitutionnelle a ensuite abordé la coutume qu'a la Cour européenne des droits de l'homme d'indiquer les mesures générales qu'il convient que prenne l'Etat défendeur en réponse à une conclusion de violation de la CEDH. Elle a rappelé que c'est à l'Etat concerné qu'il appartient avant tout de choisir, sous le contrôle du Comité des Ministres, les moyens à utiliser en droit interne pour s'acquitter des obligations que lui crée l'article 46 de la Convention. Si un arrêt concluait à une violation systémique de la CEDH, la Cour européenne pouvait aider l'Etat défendeur à identifier le type de mesures qu'il pourrait prendre pour régulariser la situation, a-t-elle fait valoir ; elle pouvait aussi indiquer une mesure spécifique lorsque la nature de la violation constatée de la CEDH limitait le choix d'actions possibles. En l'affaire *Anchugov et Gladkov c. Russie*, la Cour européenne avait suggéré que la Fédération de Russie exécute son arrêt par quelque processus politique, ou en donnant à la Constitution russe une interprétation en harmonie avec la CEDH. La Cour constitutionnelle estimait que l'interprétation

⁴ Ibidem, point 4.1-4.3, pp. 6-12.

⁵ Ibidem, point 4.4, pp. 13-14.

⁶ Ibidem, points 5.1-5.3, p. 14-18.

qu'elle donnait dans son arrêt de l'article 32 et les pratiques juridiques afférentes n'entraient pas en contradiction avec l'article 3 du protocole n° 1⁷.

16. La Cour constitutionnelle n'en a pas moins indiqué que le législateur fédéral avait compétence pour optimiser le système des sanctions pénales, notamment par transfert de régimes individuels entre la peine de privation de liberté et d'autres formes de sanctions, et pour modifier la législation pénale et la législation sur l'exécution des peines de façon à commuer les condamnations à la détention en camp pour des infractions non intentionnelles ou des délits intentionnels de moindre gravité en un type distinct de sanction pénale n'emportant pas la privation du droit de vote⁸.

17. La Cour constitutionnelle a par ailleurs estimé qu'en ce qui concerne les condamnations de MM. Anchugov et Gladkov, la Cour européenne des droits de l'homme aurait dû examiner les circonstances de l'espèce, et non pas la législation russe dans l'abstrait. Selon les normes définies par la Cour européenne elle-même, la privation du droit de vote pour infraction grave passible de trois années d'emprisonnement ou davantage n'enfreignait pas le principe de proportionnalité. Les condamnations à la peine capitale des deux requérants avaient été commuées en peines de 15 ans de prison, ce qui voulait dire que leur privation du droit de vote n'était pas contraire à l'article 3 du protocole n° 1⁹.

18. Enfin, la Cour constitutionnelle a examiné la question de savoir si des mesures à caractère individuel étaient nécessaires. Elle a tout d'abord constaté qu'il était impossible d'offrir la *restitutio in integrum* pour ce qui est des élections de la période 2000 à 2008. Quoiqu'il en soit, la révision de la privation du droit de vote infligée aux requérants n'était pas admissible du fait qu'ils avaient été condamnés pour des actes particulièrement graves¹⁰.

19. La Cour constitutionnelle a conclu qu'il était impossible d'exécuter l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire *Anchugov et Gladkov c. Russie* en modifiant la législation de la Fédération de Russie de façon à soustraire à la privation du droit de vote certaines catégories de condamnés purgeant une peine dans des lieux de privation de liberté ; que l'exécution de l'arrêt était possible dès lors qu'il s'agissait de garantir la justice, la proportionnalité et la différenciation dans l'application de la restriction des droits civils (comme le faisait déjà le système pénal en place) ; que le législateur fédéral avait compétence pour optimiser le système pénal, notamment par transfert de régimes entre la privation de liberté et d'autres formes de sanctions n'emportant pas privation du droit de vote ; et que l'exécution de mesures à caractère individuel était impossible¹¹.

20. Lors de la visite des 27 et 28 avril 2016 de la délégation en Russie, les représentants de la Cour constitutionnelle ont indiqué que l'arrêt de la Cour constitutionnelle avait certes force obligatoire dans cette affaire (comme dans toute autre), mais que la mention qu'il faisait de la latitude dont dispose le législateur fédéral pour modifier la législation pénale avait pure valeur de suggestion, et constituait donc seulement une possibilité dont le Parlement pouvait ou non décider de faire usage. Les représentants du ministère de la Justice ont confirmé que cette proposition de la Cour constitutionnelle n'était qu'une recommandation, ajoutant qu'il était trop tôt pour dire si le ministère proposerait ou non une modification du droit pénal, car il était encore en phase d'étude des retombées juridiques de l'arrêt du 19 avril.

⁷ *Ibidem*, point 5.4, p. 18.

⁸ *Ibidem*, point. 5.5, p. 19.

⁹ *Ibidem*, point 6, p. 19-20.

¹⁰ *Ibidem*, point 7, p. 20.

¹¹ *Ibidem*, p. 21-22.

IV. Analyse des amendements de 2015 à la lumière de la visite de la délégation de la Commission de Venise et de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 19 avril 2016

21. Dans son avis intérimaire, la Commission de Venise émettait de sérieux doutes sur la compatibilité des amendements de 2015 avec les obligations contractées par la Fédération de Russie en droit international, notamment l'article 46 de la Convention européenne des droits de l'homme. La Commission avait en particulier estimé :

- a. que la Cour constitutionnelle ne devrait pas être investie de la compétence de déclarer non exécutoire une décision internationale, mais seulement de statuer sur la compatibilité avec la Constitution russe d'une modalité d'exécution envisagée par les autorités russes, sauf si ladite modalité avait été spécifiquement prescrite par la Cour européenne des droits de l'homme ;
- b. que la Cour constitutionnelle ne devrait pas avoir compétence pour apprécier la constitutionnalité d'une mesure individuelle d'exécution, comme la condamnation au versement d'une satisfaction équitable ;
- c. que le paragraphe 2 du nouvel article 104⁴ et la partie 2 de l'article 106 de la loi fédérale sur la Cour constitutionnelle (qui dit qu'aucune mesure d'exécution d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme ne peut être prise en Fédération de Russie dès lors que la Cour constitutionnelle a déclaré ledit arrêt non exécutoire) devaient être supprimés en raison de leur incompatibilité avec les obligations découlant de la Convention de Vienne sur le droit des traités et l'article 46 de la CEDH ;
- d. que toutes les autorités de l'Etat, ce qui inclut la Cour constitutionnelle mais ne se limite pas à elle, avaient l'obligation de trouver des moyens appropriés d'exécuter la décision internationale – dont des mesures de substitution (consistant par exemple, mais pas uniquement, à modifier le cadre législatif, voire constitutionnel, national) s'il apparaît qu'une modalité particulière d'exécution serait incompatible avec la Constitution ;
- e. et qu'enfin, les requérants qui avaient initialement saisi la Cour européenne des droits de l'homme devaient être associés à la procédure devant la Cour constitutionnelle dans des conditions garantissant l'égalité des armes.

22. Le présent avis définitif s'appuie sur l'analyse présentée dans l'avis intérimaire. La réflexion qui suit tient compte, pour ce qui est de l'interprétation des amendements de 2015, des informations réunies à l'occasion de la visite en Fédération de Russie et de l'arrêt du 19 avril. La Commission de Venise souligne qu'elle n'a pas compétence en ce qui concerne la question de l'exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire *Anchugov et Gladkov c. Russie*, qui relève de la seule compétence du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

- a. Compétence de la Cour constitutionnelle russe pour déclarer non exécutoire une décision internationale

23. La conclusion que l'ensemble d'un arrêt n'est pas exécutoire signifie que la *Constitution en vigueur* ne laisse aucun moyen de l'exécuter. La seule possibilité dont dispose alors l'Etat concerné pour respecter son obligation internationale est de modifier sa constitution.

24. Il n'est pas très fréquent qu'une violation ou la prévention de nouvelles violations de la CEDH appelle une révision de la constitution, mais cela s'est déjà produit. Plusieurs Etats défendeurs ont alors dûment lancé une révision de leurs constitutions respectives, qui s'est traduite par des modifications que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a ensuite considérées comme des mesures appropriées à caractère général¹². Ils l'ont fait sans décision de leur cour constitutionnelle concluant à l'impossibilité de trouver un moyen constitutionnel d'exécution. Les autorités russes ont toutefois expliqué à la Commission de Venise que les

¹² La Grèce, la Hongrie, l'Italie, la République slovaque et la Turquie notamment ont modifié leurs constitutions à titre de mesure générale (voir <http://www.coe.int/en/web/execution/home>).

amendements de 2015 visaient à retirer à l'exécutif cette compétence d'appréciation, qu'elles jugeaient appartenir par nature à la Cour constitutionnelle. C'est pourquoi, en application de la nouvelle procédure, l'agent du gouvernement était habilité à saisir la Cour constitutionnelle d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme contenant « une contradiction détectée » avec la Constitution, et à lui demander d'examiner et d'apprécier si l'exécution était ou non possible par quelque moyen.

25. Il n'existe pour l'instant qu'un seul exemple d'application des amendements de 2015, et il est donc impossible de savoir si cette pratique se perpétuera. Mais la Commission de Venise juge que la Cour constitutionnelle ne devrait pas avoir à identifier tous les moyens d'exécution d'un arrêt émanant d'une juridiction internationale : le choix de la meilleure façon d'appliquer une décision de ce type appartient aux pouvoirs politiques et administratifs ; la question n'a pas caractère constitutionnel, elle relève au premier chef de la responsabilité du gouvernement. Si la Cour constitutionnelle était chargée de statuer sur tous les aspects de l'exécution, elle risquerait de devenir l'arbitre politique de toutes les controverses auxquelles peuvent donner lieu les décisions internationales. Elle peut utilement contribuer à l'exécution de décisions internationales, mais seulement dans un rôle de « législateur négatif » : elle ne saurait créer activement les nouveaux actes normatifs (de rang constitutionnel, législatif ou inférieur) que pourrait nécessiter l'exécution. Le constat d'inconstitutionnalité d'une modalité particulière d'exécution de la décision d'une juridiction internationale doit donc être le point de départ de l'action d'autres organes ou pouvoirs de l'Etat. La Cour constitutionnelle peut ainsi (uniquement) être appelée à se prononcer sur un problème de constitutionnalité que risquerait de susciter une forme ou une modalité (mesure) spécifique d'exécution (ce qui devrait être assez exceptionnel). Si elle constate des problèmes de constitutionnalité lors de son examen, elle pourra bien sûr, le cas échéant, indiquer une autre modalité d'exécution constituant le compromis conforme au droit qu'évoque l'arrêt du 19 avril 2016.

26. Comme l'a dit la Commission de Venise dans son avis intérimaire, déclarer tout un arrêt non exécutoire fait problème. S'il faut entendre par là qu'il n'y a aucun moyen constitutionnel d'exécuter l'arrêt, la conséquence inévitable est que la seule solution compatible avec les obligations internationales de l'Etat concerné consiste pour ce dernier à modifier sa Constitution (possibilité qu'il n'appartient évidemment pas à la Cour constitutionnelle d'indiquer). Le pouvoir discrétionnaire des autres autorités de l'Etat en sort sensiblement réduit. Les amendements de 2015 (nouvel article 104⁴, paragraphe 2, et article 106, partie 2, de la loi fédérale sur la Cour constitutionnelle) excluent même explicitement et radicalement, au moins dans leur formulation, la possibilité de modifier la Constitution en disant qu'aucune mesure d'exécution ne peut être prise dès lors qu'un arrêt est déclaré non exécutoire. Cet abandon définitif de l'exécution d'un arrêt enfonce les obligations internationales de l'Etat. En revanche, le fait que la Cour constitutionnelle conclue qu'une modalité donnée d'exécution proposée par l'agent du gouvernement (ou toute autre autorité de l'Etat) n'est constitutionnellement pas admissible ne fait pas problème dès lors que la question de l'exécution est renvoyée aux autres institutions de l'Etat (gouvernement, Parlement) responsables en droit international de l'exécution de l'arrêt (voir recommandation ci-dessous). La Cour constitutionnelle ne risque pas alors le conflit avec l'organisation ou la juridiction internationale.

27. En résumé, la Commission de Venise estime que la question de l'exécution d'une décision internationale ne devrait pas être intégralement remise à la Cour constitutionnelle. Elle recommande donc que la formulation de la loi fédérale révisée sur la Cour constitutionnelle soit modifiée et dise que l'agent du gouvernement (ou une autre autorité de l'Etat) peut demander à la Cour constitutionnelle une décision sur la compatibilité avec la Constitution russe d'une modalité spécifique d'exécution qu'il se propose d'adopter s'il pense qu'elle présente un risque d'inconstitutionnalité.

b. Compétence de la Cour constitutionnelle en matière de contrôle de constitutionnalité d'une mesure individuelle d'exécution, comme la condamnation à verser une satisfaction équitable

28. S'il est admissible que la Cour constitutionnelle soit saisie de la question de la compatibilité d'une mesure d'exécution à caractère général avec la Constitution, il n'en va pas de même pour des mesures individuelles, surtout s'il s'agit d'une condamnation à verser une satisfaction équitable.

29. Les amendements de 2015 n'excluent pas la saisine de la Cour constitutionnelle dans une affaire de condamnation au versement d'une satisfaction équitable. Lors de la visite des 27 et 28 avril 2016, les autorités russes ont clairement indiqué qu'elles n'écartent en principe pas cette possibilité ; tout dépend, selon elles, de l'espèce. L'affaire *Anchugov et Gladkov c. Russie* ne contenait pas de condamnation au versement d'une satisfaction équitable ; la présente décision ne constitue donc pas un précédent utile à cet égard. Par ailleurs, l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme n'indiquait pas de mesure individuelle, mais l'arrêt du 19 avril de la Cour constitutionnelle n'en précisait pas moins que l'exécution de l'arrêt du 4 juillet 2013 de la Cour européenne des droits de l'homme est impossible en ce qui concerne des mesures à caractère individuel. Dans ce même arrêt, la Cour constitutionnelle précisait que le critère d'appréciation de la possibilité d'exécuter une décision est sa compatibilité avec les principes fondamentaux du droit constitutionnel de la Fédération de Russie et les règles juridiques que contient la Constitution de cette dernière en matière de libertés et de droits civils et de l'homme¹³.

30. On conçoit mal comment une condamnation à verser une somme d'argent pourrait être jugée inconstitutionnelle au regard des chapitres 1 et 2 de la Constitution. Cela ne pouvant être toutefois totalement exclu, la Commission de Venise recommande que la loi fédérale révisée sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie exclue expressément de la compétence de la Cour les condamnations à verser une somme d'argent (en satisfaction équitable ou dépens).

c. Nouvel article 104⁴, paragraphe 2, et article 106, partie 2, de la loi fédérale sur la Cour constitutionnelle

31. En application du nouvel article 104⁴, paragraphe 2, et de l'article 106, partie 2, de la loi fédérale sur la Cour constitutionnelle, aucune mesure d'exécution d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme ne peut être prise en Fédération de Russie dès lors que la Cour constitutionnelle a déclaré ledit arrêt non exécutoire. Comme l'a dit la Commission de Venise dans son avis intérimaire, ces dispositions sont en contradiction directe avec les obligations énoncées dans la Convention de Vienne sur le droit des traités et l'article 46 de la CEDH.

32. Dans son avis intérimaire, la Commission de Venise avait estimé que les amendements de 2015 mettent ainsi en place une solution « du tout ou rien » (paragraphe 73) : « ils partent du principe que les conflits potentiels doivent être résolus soit par le refus de mettre en œuvre les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme – ce qui n'est pas recevable – soit par la décision qu'il n'existe pas de conflit entre ces arrêts et la Constitution russe ». Les représentants de la Russie ont indiqué à la 106^e session plénière que la Cour constitutionnelle de Russie, s'il se révélait impossible d'écarter l'obstacle à l'exécution, avait la possibilité de présenter à l'Assemblée fédérale d'autres mesures, et que la Cour, dans son examen de la

¹³ Il s'agit des chapitres 1 et 2 de la Constitution de la Fédération de Russie qui, tout comme le chapitre 9 relatif aux modifications et aux révisions de la Constitution, n'est pas modifiable par l'Assemblée fédérale. Leur modification nécessite qu'une assemblée constituante adopte une nouvelle constitution (article 134 de la Constitution).

possibilité d'exécuter un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, ne prendrait pas une position « en tout ou rien », mais s'efforcerait de concilier les exigences de la Constitution et celles de l'arrêt, et de montrer les moyens d'éviter d'autres contradictions. Il est vrai que dans son arrêt du 19 avril 2016, la Cour constitutionnelle semble avoir interprété assez soupagement le nouvel article 104⁴, paragraphe 2, et l'article 106, partie 2; elle a déclaré non exécutable l'arrêt prononcé en l'affaire *Anchugov et Gladkov c. Russie* sur la base d'une interprétation non littérale de l'article 32 de la Constitution et de la réforme législative qui en a découlé, et conclu que l'ordre constitutionnel russe se conforme déjà aux critères d'application de l'article 3 du protocole n° 1 de la CEDH. Elle n'en a pas moins évoqué la possibilité d'une réforme de la législation que le législateur fédéral aurait compétence pour entreprendre, et qui se serait traduite par une exécution plus complète de l'arrêt de la Cour européenne. La Cour constitutionnelle, bien qu'elle ait conclu au caractère exécutable de l'arrêt, a donc transmis l'affaire à d'autres autorités de l'Etat (même si sa recommandation n'a pas valeur contraignante à cet égard – voir paragraphe 20 ci-dessus). Pour apprécier convenablement les effets de l'approche adoptée par la Cour constitutionnelle sur l'application des amendements de 2015, il faudra attendre que la législation recommandée ait été adoptée (si elle l'est), et que les pratiques ultérieures de la Cour montrent comment elle met en œuvre lesdits amendements.

33. S'il faut rendre hommage à tous les efforts qu'a de toute évidence déployés la Cour constitutionnelle pour éviter le conflit avec Strasbourg, la Commission de Venise n'en continue pas moins de recommander la suppression de l'article 104⁴, paragraphe 2, et de l'article 106, partie 2, de la loi fédérale sur la Cour constitutionnelle¹⁴.

d. Obligation faite aux autorités de l'Etat, et notamment – mais pas uniquement – à la Cour constitutionnelle, de garantir l'exécution des décisions internationales

34. La Commission de Venise, comme elle l'a déjà fait dans son avis intérimaire et de nouveau ci-dessus, souligne que l'exécution d'une décision internationale est une obligation pour l'ensemble de l'Etat, c'est-à-dire pour toutes ses institutions. C'est pourquoi elle recommande une fois encore que la loi fédérale révisée sur la Cour constitutionnelle contienne une disposition indiquant expressément que si la Cour constitutionnelle conclut à l'incompatibilité d'une *modalité d'exécution* particulière (voir recommandation ci-dessus) avec la Constitution, la question est renvoyée à l'exécutif et aux autres institutions de l'Etat, qui donneront suite en trouvant d'autres façons d'exécuter la décision internationale, sans exclure quelque possibilité que ce soit pour y parvenir.

e. Association des requérants qui avaient initialement saisi la Cour européenne des droits de l'homme à la procédure devant la Cour constitutionnelle dans des conditions garantissant l'égalité des armes

35. Dans son avis intérimaire, la Commission de Venise observait que la Cour constitutionnelle pouvait trancher la question « sans tenir d'audience », ce qui soulevait la question de la protection adéquate du droit des requérants qui avaient originellement saisi la Cour de Strasbourg de faire valoir leurs arguments sur un pied d'égalité avec les autorités russes.

36. Dans la procédure liée à l'affaire *Anchugov et Gladkov c. Russie*, la Cour constitutionnelle a tenu une audience publique à laquelle les deux requérants ont été invités. L'un d'entre eux est venu en personne, l'autre s'est fait représenter. La Cour constitutionnelle a expliqué à la délégation de la Commission de Venise qu'elle peut convoquer des témoins et des experts si elle le juge nécessaire.

¹⁴ Lors de la visite des 27 et 28 avril 2016, les représentants de la Cour constitutionnelle ont indiqué qu'ils ne voyaient aucune raison d'apporter aux amendements de décembre 2015 les modifications que recommandait la Commission de Venise.

37. A la lumière de ce qui vient d'être dit, la Commission de Venise pense que la possibilité qu'offrent à la Cour constitutionnelle les amendements de 2015 de trancher dans une affaire sans tenir d'audience ne met pas en danger en tant que telle le respect du droit des requérants originaires de faire valoir leurs arguments. Mais après avoir entendu les explications de la Cour constitutionnelle (voir paragraphe 10 ci-dessus), elle recommande de faire figurer des règles appropriées dans le règlement de cette dernière, prévoyant la participation des requérants originaires à l'audience, s'il y en a une, ou leur droit de soumettre des arguments écrits, si aucune audience n'est tenue.

V. Conclusions

38. La Commission de Venise souligne d'emblée que l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme est une obligation juridique sans équivoque et impérative, dont le respect est essentiel à la préservation et à la consolidation des valeurs et principes communs du continent européen, et à laquelle elle attache la plus grande importance.

39. La présentation du contexte de l'affaire et les commentaires généraux qui figuraient dans l'avis intérimaire de la Commission de Venise ne sont pas repris ici. L'analyse que donnait l'avis intérimaire des amendements de 2015 reste valable, moyennant les nouvelles considérations ci-dessous, issues des informations réunies à l'occasion de la visite en Fédération de Russie et fondées sur l'arrêt prononcé le 19 avril 2016 par la Cour constitutionnelle en l'affaire *Anchugov et Gladkov*.

40. Les amendements de 2015 apportés à la loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie habilite la Cour à déclarer non exécutoire la décision d'une juridiction internationale, notamment de la Cour européenne des droits de l'homme. Dans la seule affaire dont ait jusqu'à présent été saisie la Cour en vertu de ces amendements, l'agent du gouvernement lui a soumis l'ensemble de la décision internationale, lui demandant de dégager toutes les manières possibles de l'exécuter, et d'apprécier s'il y en avait de compatibles avec la Constitution.

41. La Commission de Venise estime que la Cour constitutionnelle ne devrait pas être chargée d'identifier les modes d'exécution de l'arrêt d'une juridiction internationale. Le choix du meilleur moyen d'appliquer une telle décision est d'habitude une question politique et administrative, qui n'a pas caractère constitutionnel, mais relève au premier chef de la responsabilité du gouvernement. Si elle devait statuer sur tous les aspects de l'exécution, la Cour constitutionnelle risquerait de devenir l'arbitre politique de toutes les controverses soulevées par des décisions internationales. Il peut lui être demandé (uniquement) d'apprécier si une forme ou une modalité (mesure) donnée d'exécution suscite un problème de constitutionnalité (ce qui devrait être assez exceptionnel). Le fait que la Cour constitutionnelle déclare tout un arrêt non exécutable fait problème, mais sa conclusion selon laquelle la modalité particulière d'exécution que propose l'agent du gouvernement (ou un autre organe de l'Etat) n'est constitutionnellement pas admissible ne suscite pas de difficulté – pour autant que la question de l'exécution est renvoyée aux autres institutions de l'Etat (gouvernement, Parlement) responsables en droit international de l'exécution de l'arrêt.

42. La Commission juge donc essentiel que la loi fédérale révisée sur la Cour constitutionnelle prévoie que, si la Cour constate qu'une modalité donnée d'exécution est incompatible avec la Constitution, l'affaire est renvoyée à l'exécutif et à d'autres institutions de l'Etat, qui prendront les mesures nécessaires. La disposition interdisant toute mesure d'exécution dès lors que la Cour constitutionnelle a déclaré un arrêt non exécutable est incompatible avec les obligations internationales contractées par la Russie en vertu de la Convention de Vienne sur le droit des traités et l'article 46 de la CEDH ; elle devrait être supprimée.

43. S'il est admissible que la Cour constitutionnelle soit saisie de la question de la compatibilité d'une mesure d'exécution à caractère général avec la Constitution, il n'en va pas de même pour les mesures individuelles, comme la condamnation à verser une satisfaction équitable.

44. La possibilité offerte à la Cour constitutionnelle de trancher dans une affaire sans tenir d'audience n'est pas en soi incompatible avec le droit du requérant qui a initialement saisi la juridiction internationale de faire valoir ses arguments. Mais la Commission de Venise n'en recommande pas moins de faire figurer des règles appropriées dans le règlement de la Cour, prévoyant la participation des requérants originaires à l'audience, s'il y en a une, ou leurs droits de présenter des arguments écrits, si aucune audience n'est tenue.

45. La Commission de Venise recommande de modifier comme suit la loi fédérale révisée sur la Cour constitutionnelle, afin de rendre les amendements de 2015 compatibles avec les normes internationales :

- a. faire en sorte que l'agent du gouvernement (ou un autre organe de l'Etat) ne puisse demander à la Cour constitutionnelle de statuer que sur une modalité spécifique d'exécution que les autorités russes envisagent de mettre en œuvre lorsqu'elles pensent que cette modalité déjà identifiée risque de poser des problèmes de constitutionnalité – étant entendu que cette procédure ne saurait s'appliquer aux modalités d'exécution spécifiquement indiquées par la Cour européenne des droits de l'homme dans ses arrêts ;
- b. faire en sorte que les mesures individuelles, en particulier les condamnations au paiement d'une satisfaction équitable, ne puissent pas être soumises à la Cour constitutionnelle ;
- c. supprimer le nouvel article 104⁴, paragraphe 2, et l'article 106, partie 2, de la loi fédérale sur la Cour constitutionnelle ;
- d. faire en sorte que si la Cour constitutionnelle conclut à l'incompatibilité d'une modalité d'exécution donnée avec la Constitution, l'affaire est renvoyée devant l'exécutif et autres institutions de l'Etat, qui lui donneront suite pour trouver d'autres façons d'exécuter ladite décision internationale, sans exclure quelque possibilité que ce soit pour y parvenir.

46. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités russes pour tout complément d'assistance qu'elles pourraient souhaiter à ce sujet.