

Strasbourg, le 5 mai 1993
<S:\CDL\CONJU\MARCHENKO.RUS>

Restricted
CDL-JU (93) 7

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

LA JURIDICTION CONSTITUTIONNELLE EN RUSSIE

par

Michael N. Martchenko
Professeur à la Faculté de Droit
de l'Université d'Etat de Moscou

COMPETENCE DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE DE RUSSIE

TABLE DES MATIERES

- I. Considérations générales concernant la Cour constitutionnelle de Russie
- II. Conception et étendue de la compétence de la Cour constitutionnelle de Russie
 - 1. Comment définir la compétence de la Cour constitutionnelle ?
 - 2. Quels types de contrôle exerce la Cour constitutionnelle de Russie ?
- III. Contrôle de constitutionnalité des lois et autres actes de caractère normatif
 - 1. Catégories de lois et autres textes normatifs
 - 2. Motifs de l'examen de la constitutionnalité et saisine de la Cour
 - 3. Quels effets entraîne une déclaration d'inconstitutionnalité de textes législatifs ou réglementaires ?
- IV. Examen de la constitutionnalité des instruments internationaux
- V. Contrôle de la constitutionnalité des pratiques en matière d'application des lois
- VI. Avis de la Cour constitutionnelle
- VII. Arrêts de la Cour constitutionnelle de Russie. Questions de procédure

Avant de parler plus précisément de la compétence de la Cour constitutionnelle de Russie, quelques observations préliminaires et quelques éléments d'information à son sujet paraissent nécessaires.

I. Considérations générales concernant la Cour constitutionnelle de Russie

Dans le cadre des mécanismes étatiques et juridiques de la Russie, la Cour constitutionnelle est une institution démocratique relativement nouvelle, qui n'existait pas auparavant.

Elle a été créée en 1991 par le Congrès des Députés du peuple de la Fédération de Russie avec 13 membres (l'effectif complet de la Cour est de 15 juges) et mène depuis lors activement ses travaux.

2. La Cour constitutionnelle a pour fondement juridique la Constitution et la loi de la Fédération de Russie du 6 mai 1991 "relative à la Cour constitutionnelle de la RSFSR". Par ailleurs, cette loi précise que, "lorsqu'elle statue et formule des avis", la Cour est guidée également par "sa conscience des principes généraux du droit". Cette dernière disposition érode considérablement le fondement juridique de l'activité de la Cour et en rend les limites imprécises.

3. Conformément aux textes existants, la Cour a essentiellement pour objectif et pour mission: la sauvegarde de la souveraineté des peuples de Russie, la protection de l'ordre constitutionnel du pays, des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la protection des droits fondamentaux et des intérêts légitimes des citoyens et des personnes morales, le maintien de la primauté et de l'application directe de la Constitution sur tout le territoire de la Fédération de Russie, le contrôle de la constitutionnalité des accords internationaux conclus par la Russie, des mesures législatives de la Fédération de Russie et des Républiques qui la composent ainsi que des pratiques en matière d'application des lois. Toute l'activité de la Cour doit tendre à "renforcer la légalité, consolider l'ordre légal, inculquer aux citoyens le respect de la loi fondamentale de la République" (article 2, 1.2 de la loi relative à la Cour constitutionnelle).

4. L'activité de la Cour constitutionnelle est régie par un ensemble de principes des plus importants tels que le principe de légalité, la collégialité, la transparence, l'indépendance (article 5 de la loi relative à la Cour constitutionnelle).

5. L'indépendance de la Cour est assurée, dans l'esprit de la loi, par les moyens suivants:

- a. la Cour et ses membres sont subordonnés uniquement à la Constitution du pays;
- b. les juges agissent à titre personnel;
- c. la loi interdit à la Cour constitutionnelle et à ses membres d'agir en qualité de représentants de tous organes ou organisations gouvernementaux ou publics, partis et mouvements politiques, personnalités officielles, territoires, nations, nationalités ou catégories sociales;

- d. les décisions de la Cour constitutionnelle traduisent uniquement la position juridique des juges "indépendamment de toute considération d'opportunité pratique et de préférences politiques" ;
- e. l'élaboration d'une décision et la formulation d'un avis se font hors de toute influence extérieure sur la libre manifestation de la volonté des juges;
- f. toute ingérence dans les activités de la Cour constitutionnelle est interdite et la loi prévoit que l'auteur de tentatives en ce sens sera passible de poursuites.

II. Conception et étendue de la compétence de la Cour constitutionnelle

1. Comment définir la compétence de la Cour constitutionnelle ?

a. Il existe à ce sujet de multiples points de vue. Toutefois, malgré la grande diversité des opinions, il est possible de relever des convergences dans la position des divers auteurs. Sans prétendre à une exactitude totale, on pourrait dire que la compétence de la Cour constitutionnelle est constituée par l'ensemble des pouvoirs qui lui sont confiés par la loi pour, lorsqu'elle examine des requêtes, élabore des avis et étudie des affaires, statuer sur la question de la conformité ou de la non-conformité avec la Constitution en vigueur de tel ou tel texte législatif ou réglementaire, accord international, pratique en matière d'exécution des lois, acte et décision de hauts fonctionnaires.

b. La compétence de la Cour constitutionnelle ou, comme on l'appelle parfois, le pouvoir judiciaire s'exerce par les moyens suivants:

- examen en séance des questions de constitutionnalité des traités internationaux et des actes législatifs ou réglementaires ;
- examen en séance des questions de constitutionnalité des pratiques en matière d'application des lois;
- formulation d'avis dans les cas prévus par la loi (article I, 2 de la loi relative à la Cour constitutionnelle).

La Cour peut, de plus, se voir conférer des pouvoirs supplémentaires par le Congrès, avec l'accord des Républiques formant la Fédération de Russie. Le Congrès est habilité à soumettre à la Cour constitutionnelle de Russie des différends et litiges entre lesdites Républiques "ainsi que d'autres questions" (Article 80, 1 de la loi relative à la Cour constitutionnelle).

Toutefois, ce même article prévoit le droit pour la Cour de refuser ces pouvoirs supplémentaires dans le cas où, de l'avis de la Cour, "ils sont contraires à sa nature juridique, à ses missions et finalités en tant qu'organe suprême du pouvoir judiciaire" exerçant le contrôle constitutionnel dans le pays (article 80, 2 de la loi relative à la Cour constitutionnelle).

La Cour constitutionnelle de Russie a pouvoir de transmettre tous les ans au Soviet suprême un message sur l'état de la légalité constitutionnelle dans le pays. Ce message constitue

un document distinct établi sur la base des documents étudiés par la Cour. Le Soviet suprême de Russie ou le Congrès des députés du peuple doivent procéder à l'examen de ce message dans un délai de deux mois et, en fonction des résultats de cet examen, prendre les dispositions qui s'imposent.

Conformément à la Constitution de Russie et à la loi relative à la Cour constitutionnelle, cette dernière jouit du droit d'initiative législative. La loi autorise la Cour constitutionnelle à faire usage de ce droit d'initiative législative dans les cas où elle constate que le respect des dispositions de la Constitution "est entravé par l'absence de loi correspondante". (Article 9, I.2 de la loi relative à la Cour constitutionnelle).

c. Dans la pratique des activités de la Cour constitutionnelle de Russie, comme dans le cas des instances analogues d'autres pays, il existe certaines limites en ce qui concerne le traitement des affaires et la formulation d'avis. En vertu de l'article 32 de la loi relative à la Cour constitutionnelle, ces limitations sont les suivantes :

- la Cour constitutionnelle statue uniquement sur des points de droit;
- elle ne prend de décisions et n'émet d'avis que sur le sujet mentionné dans la requête, le recours individuel ou la demande d'avis et uniquement pour ce qui est de la partie d'un instrument international ou texte normatif, ou la pratique en matière d'application des lois ou l'acte ou décision d'un fonctionnaire dont la constitutionnalité est mise en doute dans la requête, le recours individuel ou la demande d'avis.
- lors du contrôle de la constitutionnalité de textes législatifs ou réglementaires, la Cour constitutionnelle doit prendre en compte non seulement leur sens littéral, mais aussi le sens que leur donnent les actes interprétatifs officiels et autres actes de caractère obligatoire, ainsi que la pratique établie s'agissant de leur application;
- la Cour constitutionnelle n'est pas habilitée à procéder à un examen ou à un contrôle préalable des projets d'accords internationaux et de textes législatifs ou réglementaires. Elle ne peut pas non plus donner d'avis "à qui que ce soit sur des questions relevant de sa compétence, ni formuler des jugements sur la constitutionnalité de traités non encore signés, de lois non encore adoptées, de pratiques non existantes en matière d'application et d'actes qui n'ont pas été commis";
- la Cour constitutionnelle peut, après avoir contrôlé et établi la constitutionnalité d'un texte, rendre une décision concernant la constitutionnalité d'autres textes fondés sur le texte vérifié ou reproduisant les dispositions de celui-ci, "même si ces textes ne sont pas mentionnés dans la requête, le recours individuel ou la demande d'avis"
- si la Cour constitutionnelle émet un avis de sa propre initiative, les limites de l'examen d'une question sont fixées par la Cour constitutionnelle elle-même (article 34, 4 de la loi relative à la Cour constitutionnelle).

2. Quels types de contrôles exerce la Cour constitutionnelle de Russie ?

a. Contrôle normatif préventif. Comme dans la pratique des Cours constitutionnelles d'autres pays, la Cour constitutionnelle de Russie exerce ce type de contrôle en ce qui concerne les textes non encore entrés en vigueur, ou plus exactement les dispositions qu'ils contiennent. Il s'agit bien d'un contrôle de caractère préventif.

Il s'exerce, conformément à l'article 57.1, à l'égard de traités internationaux conclus par la Fédération de Russie ayant ou pouvant avoir des conséquences directes sur le territoire si, au moment de leur examen par la Cour constitutionnelle, "ils n'ont pas été ratifiés en bonne et due forme et ne sont pas entrés en vigueur". La loi dispose de plus que la Cour constitutionnelle est habilitée à examiner la question non seulement en liaison avec l'ensemble de l'instrument international, mais aussi par rapport à ses différentes parties (article 57, 2 de la loi relative à la Cour constitutionnelle).

Les conséquences d'une déclaration d'anticonstitutionnalité d'un traité international sont précisées à l'article 65.2 de la loi en question qui dispose ce qui suit: à dater du prononcé de l'arrêt de la Cour constitutionnelle déclarant un instrument international ou une de ses parties non conformes à la Constitution, l'instrument ou la partie en question "ne peuvent être publiés officiellement, ni ratifiés, ni entrer en vigueur".

b. Contrôle de constitutionnalité d'instruments internationaux et de textes législatifs déjà en vigueur, ainsi que des pratiques en matière d'application des lois. Il s'agit en quelque sorte d'un contrôle a posteriori ou "répressif" comme on l'appelle parfois. Le contenu, les formes et les modalités d'exercice de ce contrôle ainsi que ses effets seront traités plus loin.

III. Contrôle de constitutionnalité des lois et autres actes de caractère normatif

1. Catégories de lois et autres textes normatifs

Conformément à la législation en vigueur, la Cour constitutionnelle contrôle la constitutionnalité:

- des lois de la Fédération de Russie et des lois des Républiques qui la composent;
- des autres textes de caractère normatif adoptés par le Congrès des Députés du peuple de Russie et le Soviet suprême de Russie, ainsi que par les organes de gouvernement des Républiques;
- des actes de caractère normatif pris par le Président de la Fédération de Russie, le Conseil des Ministres de Russie, les organes suprêmes des Républiques composant la Fédération (article 57.1 de la loi relative à la Cour constitutionnelle).

2. Motifs de l'examen de la constitutionnalité d'un acte législatif ou réglementaire et saisine de la Cour

a. Le motif est fourni par la constatation d'une incertitude sur le point de savoir si le texte dans son ensemble ou dans ses parties est conforme à la Constitution de la Russie.

Il s'agit d'une conformité du point de vue :

- de la forme;
 - du contenu des règles posées;
 - du caractère des questions dont traite le texte;
 - de la procédure d'adoption, de publication, de mise en application, etc.;
 - de la séparation des pouvoirs;
 - de la délimitation des compétences entre les organes suprêmes de l'Etat et de l'administration de Russie, telle qu'elle est fixée par la Constitution;
 - de la délimitation des matières entre la Fédération de Russie et les Républiques qui la composent (article 53.1 de la loi relative à la Cour constitutionnelle), telle qu'elle est fixée par la Constitution.
- b. La question de la constitutionnalité d'une loi ou d'un autre acte de caractère normatif est portée devant la Cour constitutionnelle par une requête introduite dans les formes prévues par la loi et conformément aux exigences de celle-ci (article 58, 2).
3. Quels effets entraîne une déclaration d'inconstitutionnalité de textes législatifs ou réglementaires ?
- a. Le texte ou la partie de texte reconnus non conformes à la Constitution ne peuvent, comme il a été dit plus haut, être officiellement publiés, promulgués ou mis en vigueur.
- b. S'ils sont déjà en vigueur, ils sont tenus pour nuls et nonavenus.
- c. Les décisions relatives à l'entrée en vigueur perdent leur validité en totalité ou en partie.
- d. La Cour constitutionnelle peut simultanément déclarer nulles et nonavenues les dispositions d'autres textes législatifs ou réglementaires fondés sur un texte déclaré anticonstitutionnel ou le reproduisant.
- e. Dans les cas où la Cour constitutionnelle a reconnu le caractère inconstitutionnel d'un acte d'ordre législatif par lequel ou en conséquence duquel d'autres textes antérieurement en vigueur dans le même domaine avaient été abrogés, ceux-ci peuvent redevenir applicables par décision de la Cour.
- f. La Cour a pouvoir d'étendre rétroactivement, mais dans une limite n'excédant pas trois ans, l'application de l'arrêt rendu quant à l'inconstitutionnalité d'un acte législatif ou réglementaire.
- g. Il n'est pas possible de passer outre à un arrêt de la Cour établissant l'inconstitutionnalité d'un texte de caractère législatif ou réglementaire ou de l'une de ses parties, en adoptant à nouveau le texte ou la partie en question (art. 66, 2, 4, 5, 7 de la loi relative à la Cour

constitutionnelle).

IV. Examen de la constitutionnalité des traités internationaux

1. La Cour constitutionnelle ne peut examiner la question de la constitutionnalité des instruments internationaux que s'ils ont ou peuvent avoir un effet direct sur le territoire du pays à titre de règles du droit. Comme on l'a déjà dit plus haut, la loi stipule que la Cour est compétente à condition que, au moment de l'examen de cette question par la Cour constitutionnelle, le traité en question n'ait pas été ratifié en bonne et due forme et ne soit pas entré en vigueur.

2. Les motifs de l'examen de la constitutionnalité des traités internationaux et la procédure de saisine de la Cour sont les mêmes que pour l'examen de la constitutionnalité des lois et autres actes de caractère normatif.

3. Effets de la déclaration d'anticonstitutionnalité d'un traité international.

a. Si un traité international ou l'une quelconque de ses parties est déclaré anticonstitutionnel avant la ratification ou l'entrée en vigueur, ils ne peuvent être ratifiés, officiellement publiés ou promulgués, ni entrer en vigueur.

b. Dans le cas où le traité ou ses parties sont déclarés anticonstitutionnels après la ratification ou l'entrée en vigueur, ils sont tenus pour nuls et nonavenus.

c. Il est impossible de passer outre à la décision de la Cour constitutionnelle quant à l'inconstitutionnalité d'un traité ou d'une partie d'un traité en procédant à nouveau à la conclusion ou à la ratification dudit traité ou de ladite partie (art. 65, 1, 5, 6 de la loi relative à la Cour constitutionnelle).

V. Contrôle de la constitutionnalité des pratiques en matière d'application des lois

1. Outre les affaires citées dans ce qui précède, la Cour constitutionnelle de Russie vérifie également la constitutionnalité des pratiques en matière d'application des lois.

Font l'objet de ce contrôle "les décisions définitives des tribunaux passées en force de chose jugée", les décisions d'autres organes de l'Etat ainsi que de fonctionnaires agissant sur le territoire de la Russie.

2. Motifs de l'examen de la constitutionnalité des pratiques en matière d'application des lois et saisine de la Cour.

a. Le motif est fourni par l'existence de doutes sur le point de savoir si une décision a été prise "conformément à la coutume". Une décision est considérée comme prise conformément à la coutume lorsque "du point de vue de la pratique existante, les circonstances de l'affaire, telles qu'elles ont été établies par ladite décision, doivent faire l'objet de la même évaluation juridique et entraîner les mêmes conséquences juridiques que celles déterminées par la décision en question (art. 67, 2 de la loi relative à la Cour constitutionnelle)".

b. L'examen d'une question de constitutionnalité d'une pratique en matière d'application de la loi fait suite à un recours individuel introduit par des citoyens de Russie, des étrangers, des apatrides ou des personnes morales et faisant valoir la violation de leurs droits fondamentaux ou de leurs intérêts légitimes.

Ce recours peut intervenir à la suite :

- de la non application d'un texte applicable au sens de la Constitution de Russie;
- de l'application d'un texte législatif ou réglementaire non applicable au sens de la Constitution ;
- d'une interprétation d'un texte non conforme à la Constitution de Russie lors de son application ;
- de la non application de règles pertinentes de la Constitution lorsque celle-ci est d'application directe (art. 66, 1 de la loi relative à la Cour constitutionnelle).

3. Quels sont les effets d'une déclaration établissant l'inconstitutionnalité de pratiques habituelles en matière d'application des lois?

a. L'organe ou le fonctionnaire de l'Etat à l'origine du texte législatif ou réglementaire, de la décision, de la directive, de l'instruction sur laquelle se fonde cette pratique est tenu "d'étudier la question de la nécessité d'abroger ou de modifier le texte en question". Il faut toutefois que cela soit expressément mentionné dans l'arrêt de la Cour constitutionnelle.

b. Quant à la violation d'un droit fondamental ou d'un intérêt légitime, il doit y être mis fin, et ce droit ou cet intérêt doivent être protégés par un organe compétent s'il n'y a pas à cela d'autres obstacles que ceux écartés par l'arrêt de la Cour constitutionnelle.

c. L'arrêt de la Cour constitutionnelle en faveur d'un requérant individuel est un motif de révision de la décision définitive attaquée par lui (art. 73, 2, 3, 4 de la loi relative à la Cour constitutionnelle).

VI. Avis de la Cour constitutionnelle

1. La Cour constitutionnelle est habilitée à donner des avis aussi bien sur demande que de sa propre initiative.

2. Peuvent adresser des demandes d'avis à la Cour constitutionnelle:

le Congrès des Députés du peuple de Russie, le Soviet Suprême ou le Présidium du Soviet Suprême de Russie, ainsi que les organes étatiques suprêmes des Républiques composant la Fédération de Russie.

3. Quels types d'avis peut donner la Cour constitutionnelle?

1. Concernant la conformité à la Constitution de la Russie des actes et décisions du

Président et "autres magistrats de haut rang" de la Fédération de Russie, si en vertu de la Constitution, l'inconstitutionnalité de leurs actes ou décisions sert de motif à "leur révocation ou au déclenchement d'un autre mécanisme spécial de mise en cause de leur responsabilité".

2. Concernant la conformité à la Constitution de Russie des traités internationaux signés par la Russie et déjà ratifiés ou entrant en vigueur sans ratification.

3. Concernant la conformité à la Constitution des traités entre la Fédération de Russie et les Républiques la composant, ainsi qu'entre les Républiques.

4. Il est interdit à la Cour constitutionnelle de Russie de donner des avis sur des questions pouvant faire l'objet d'un examen en séance de la constitutionnalité d'un texte de caractère législatif ou d'une pratique en matière d'application de la loi (art. 74, 1, 3 de la loi relative à la Cour constitutionnelle).

4. Quel est l'effet des avis de la Cour constitutionnelle?

Un avis de la Cour constitutionnelle sur la conformité à la Constitution de Russie des actes et décisions de magistrats de haut rang est contraignant s'ils sont établis à reconnaître le caractère constitutionnel ou inconstitutionnel de ces actes et décisions conformément à l'avis rendu par la Cour constitutionnelle.

VII. Arrêts de la Cour constitutionnelle de Russie.

Questions de procédure.

1. Par arrêt de la Cour constitutionnelle on entend tout acte pris en séance et exprimant la volonté de la Cour ou constatant certains faits conformément à la loi relative à la Cour constitutionnelle. Les messages et représentations de la Cour constitutionnelle de Russie sont confirmés par ses arrêts (art. 43, 1, 4 de la loi relative à la Cour constitutionnelle).

2. Les décisions de la Cour constitutionnelle sont arrêtées à l'issue d'un vote, le scrutin étant public sauf si un minimum de trois juges demande le scrutin secret. Sauf dans ce dernier cas, les juges votent à main levée et pour les questions exigeant la présence d'une majorité qualifiée, par appel nominal.

3. Les juges n'ont pas le droit de s'abstenir ou de ne pas participer au vote.

4. Un arrêt de la Cour constitutionnelle est considéré comme adopté lorsque la majorité des juges présents a voté en sa faveur, le quorum étant atteint (art. 44, 1, 3, 4).

5. Un juge en désaccord avec la décision ou l'avis de la Cour constitutionnelle a le droit d'exposer par écrit son opinion et de la joindre au procès-verbal de la séance (art. 45, 1).

6. Les arrêts de la Cour constitutionnelle entrent en vigueur immédiatement après avoir été rendus (art. 48).

7. Les arrêts de la Cour constitutionnelle sur toutes les questions relevant de sa compétence

sont définitifs et non susceptibles d'appel (art. 50 de la loi relative à la Cour constitutionnelle de Russie).