



Luzius Wildhaber

Président de la
Cour européenne des droits de l'homme

DISCOURS D'OUVERTURE

Mesdames et Messieurs les présidents, Monsieur le Secrétaire général, Excellences, chers amis et collègues, Mesdames, Messieurs,

C'est un grand plaisir pour moi de vous accueillir ici aujourd'hui à notre cérémonie traditionnelle marquant l'ouverture de l'année judiciaire. Parmi les nombreux invités qui nous honorent de leur présence ce soir, on compte trente-deux présidents et dix-neuf juges de cours suprêmes et constitutionnelles. Je souhaite tout particulièrement la bienvenue à notre éminent invité d'honneur, M. Valéry Zorkine, Président de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, et aux trois rapporteurs du séminaire qui s'est tenu cet après-midi, M. Guy Canivet, Premier Président de la Cour de cassation française, M. Valerio Onida, Président de la Cour constitutionnelle italienne, et M. Francis Jacobs, Avocat général à la Cour de justice des Communautés européennes, que je remercie très chaleureusement de leur contribution extrêmement stimulante au séminaire.

Si nous nous reportons en arrière, nous constatons que l'année passée a été, elle aussi, riche en événements importants pour la Cour. Certains étaient douloureux, hélas, puisque deux collègues très respectés et appréciés nous ont quittés : M. le juge Gaukur Jörundsson et M. Wolfgang Strasser, adjoint au greffier chargé de la Grande Chambre. Nos pensées vont à leurs familles. Pour en venir à un registre plus heureux, je mentionnerai que quatorze juges de la Cour ont été réélus et que nous avons salué l'arrivée de nouveaux collègues, les juges Mijović, Spielmann, Jaeger, Myjer, Jebens, David Thór Björgvinsson, Jočienė et Šikuta.

Parmi les faits marquants qui ont jalonné l'année écoulée, je relèverai bien entendu l'ouverture à la signature du Protocole n° 14 à la Convention européenne des droits de l'homme ; de même, le prononcé par la Cour de son premier « arrêt pilote » et, enfin, l'adoption du Traité constitutionnel par la Conférence intergouvernementale de l'Union européenne.

Sachant toutefois qu'une juridiction se caractérise d'abord par sa jurisprudence, je voudrais commencer par commenter brièvement quelques-uns des principaux arrêts rendus par la Cour en 2004. Vous constaterez tout de suite qu'ils se rapportent tous à la question de l'exécution efficace des arrêts de la Cour. C'est là en effet un des thèmes qui ont dominé la jurisprudence l'année dernière. Il s'inscrit dans un contexte plus large, celui de la nécessité de restaurer l'équilibre entre les instances nationales et internationales dans l'exécution de la Convention.

Le premier de ces arrêts a été rendu dans l'affaire *Maestri c. Italie*¹. Jusqu'à il y a peu, la Cour avait toujours hésité à prescrire les mesures à prendre par l'État afin de corriger les effets d'une violation. Conformément au caractère subsidiaire de la Convention, tout État défendeur reste

1 [GC], n° 39748/98, arrêt du 17 février 2004, CEDH 2004-I.

en effet libre de choisir les moyens à mettre en œuvre pour s'acquitter de son obligation d'exécuter l'arrêt de la Cour, pour autant que ces moyens soient compatibles avec les conclusions contenues dans l'arrêt de la Cour.

Or, dans l'affaire *Maestri*, la Cour a été plus affirmative. L'affaire concernait un magistrat de carrière que la Cour avait jugé victime d'une violation de l'article 11 en raison de la sanction disciplinaire dont il avait fait l'objet pour appartenance à une loge maçonnique. La Grande Chambre de la Cour a précisé qu'il résulte de la Convention, et notamment de son article 1, qu'en ratifiant la Convention, les États contractants s'engagent à faire en sorte que leur droit interne soit compatible avec celle-ci. Par conséquent, il appartient à l'État défendeur d'éliminer, dans son ordre juridique interne, tout obstacle éventuel à un redressement adéquat de la situation du requérant. Il incombait donc au gouvernement italien de mettre en œuvre – au besoin par la voie législative – les moyens propres à effacer les conséquences du préjudice relatif à la carrière ayant pu ou pouvant résulter pour l'intéressé de la sanction disciplinaire qui lui avait été infligée et qui avait été considérée par la Cour comme contraire à la Convention.

Un second arrêt mérite d'être abordé dans ce contexte, d'autant plus qu'il apporte aussi des précisions utiles sur la notion de « juridiction », qui définit le champ d'application de la Convention. Jusqu'ici, en effet, chaque fois que la Cour avait été appelée à se pencher sur cette notion de « juridiction », elle avait considéré les notions d'imputabilité et de responsabilité comme allant de pair, l'État ne pouvant voir engager sa responsabilité au regard de la Convention que si la violation alléguée pouvait aussi lui être imputée. Or, dans l'affaire *Assanidzé c. Géorgie*², le problème se posait de façon différente. Le requérant, un opposant politique notoire, avait été acquitté par la Cour suprême de Géorgie de toutes les charges retenues contre lui mais n'en demeurait pas moins détenu par les autorités de la République autonome d'Adjarie. Les autorités centrales géorgiennes avaient effectué toutes les démarches procédurales possibles en droit interne en vue d'obtenir l'exécution de l'arrêt d'acquiescement du requérant, elles avaient usé de divers moyens politiques pour régler le litige et avaient maintes fois réitéré leur demande de libération de l'intéressé auprès des autorités adjares, mais en vain. La Cour en conclut que, dans le système interne, le maintien en détention du requérant était directement imputable aux autorités adjares locales, ce qui conduisit le gouvernement géorgien à estimer qu'il ne pouvait pas être tenu pour responsable de ces faits.

La Cour fut toutefois d'un autre avis. Elle souligna qu'au regard de la Convention seule se trouvait en cause la responsabilité internationale de l'État, quelle que fût l'autorité nationale à qui était imputable le manquement à la Convention dans le système interne. La Cour en conclut que le maintien en détention du requérant relevait de la « juridiction » de la Géorgie et que seule la responsabilité de l'État géorgien se trouvait engagée au regard de la Convention. En conséquence, après avoir constaté que le requérant était détenu arbitrairement au mépris de l'article 5 § 1 de la Convention, la Cour a dit pour droit, et pour la première fois dans le dispositif de l'arrêt, que l'État défendeur devait assurer la libération du requérant dans les plus brefs délais. Le lendemain même du prononcé de l'arrêt, le requérant fut libéré de sa prison en Adjarie, ce qui est une démonstration éclatante à la fois de l'efficacité de la protection des droits de l'homme assurée par la Convention et de l'importance très concrète de l'exécution des arrêts de la Cour.

Dans un arrêt rendu conjointement contre la Russie et la Moldova, la Cour procéda de manière similaire, quoique dans un contexte sensiblement différent, en enjoignant, ici aussi dans le dispositif de l'arrêt, les deux États défendeurs de prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre fin à une détention que la Cour a qualifiée d'arbitraire et d'assurer la remise en liberté immédiate des requérants encore détenus.

Un dernier arrêt doit être mentionné ici. Il s'agit du premier arrêt dit « pilote » rendu par la Cour. Intervenu dans l'affaire *Broniowski c. Pologne*³, il fait suite notamment à la Résolution du Comité des Ministres sur les arrêts qui révèlent un problème structurel sous-jacent, résolution qui a

2 [GC], n° 71503/01, arrêt du 8 avril 2004, CEDH 2004-II.

3 [GC], n° 31443/96, arrêt du 22 juin 2004, à paraître dans CEDH 2004-V.

été récemment adoptée dans le sillage du Protocole n° 14. Les violations des droits de l'homme dues à un problème structurel dans les États parties à la Convention sont en effet responsables d'une part importante de la charge de travail de la Cour. Dans toutes ces affaires, qui pourtant sont similaires, la Cour est obligée de répéter chaque fois le même message, alors que cela pourrait être évité si l'État concerné portait remède au problème dès que la Cour l'a identifié. C'est pourquoi dans sa résolution, le Comité des Ministres a décidé d'inviter la Cour à identifier désormais dans les arrêts où elle constate une violation de la Convention ce qui, d'après elle, révèle un problème structurel sous-jacent et la source de ce problème, en particulier lorsqu'il est susceptible de donner lieu à de nombreuses requêtes.

C'est ce que la Cour a fait dans son arrêt *Broniowski*. L'affaire concernait un régime d'indemnisation en nature pour le préjudice subi par des propriétaires, dont les biens immeubles avaient dû être abandonnés après la Seconde Guerre mondiale, lesquels propriétaires s'étaient ainsi vu conférer un droit de créance à l'égard de l'État. Celui-ci, toutefois, s'est retrouvé dans l'incapacité d'honorer toutes ces créances, faute de terrains en nombre suffisant. On estime en effet à 80 000 le nombre de personnes dans cette situation.

C'est à l'unanimité que la Cour a conclu qu'en n'honorant pas la créance du requérant, l'État défendeur avait violé l'article 1 du Protocole n° 1. Mais surtout, elle a constaté aussi, pour la première fois dans l'histoire de sa jurisprudence, une violation dite « structurelle », provenant du fait que la violation en question tirait son origine d'un problème à grande échelle résultant d'un dysfonctionnement de la législation polonaise et d'une pratique administrative qui avait touché, et pouvait encore toucher à l'avenir, un grand nombre de personnes, ce qui pouvait donner lieu à de nombreuses requêtes bien fondées.

En conséquence, la Cour a indirectement étendu le bénéfice de son dispositif à toutes ces personnes en disant pour droit que l'État défendeur devait garantir, par des mesures légales et des pratiques administratives appropriées, la mise en œuvre du droit patrimonial en question des intéressés, ou fournir à ceux-ci une réparation équivalente. Enfin – et ceci est un élément très important –, la Cour a annoncé que dans l'attente de la mise en œuvre de pareilles mesures générales, lesquelles devront être adoptées dans un délai raisonnable, elle ajournerait l'examen des requêtes résultant de la même cause générale.

Confrontée à une situation structurelle, la Cour dit en effet à l'État défendeur et au Comité des Ministres qu'ils ont, eux aussi, leur rôle à jouer et qu'ils doivent assumer leurs responsabilités. Leurs efforts serviraient d'ailleurs assurément l'intérêt des individus requérants, auxquels les mesures à caractère général qu'introduirait l'État défendeur procureraient un redressement plus rapidement que ce ne serait le cas si la Cour devait s'employer à traiter toutes les requêtes tour à tour et se prononcer sur chacune d'elles. Cette approche, qui répartit le fardeau de l'application de la Convention, se concilie parfaitement avec l'objectif consistant à rétablir l'équilibre entre protection internationale et protection interne des droits fondamentaux ; l'absence de recours adéquats au niveau national constitue une cause importante, même si ce n'est pas la seule, de l'excès d'affaires inscrites à son rôle qui pèse actuellement sur la Cour.

Pour de nombreuses personnes, la Cour européenne des droits de l'homme représente désormais le dernier recours pour tout grief imaginable. Or, comme l'évolution de ces quinze dernières années l'a largement confirmé, la Cour n'est pas en mesure de répondre à cette attente. L'ensemble des résolutions et recommandations du Comité des Ministres qui accompagne le Protocole n° 14 rappelle à point nommé aux États membres qu'ils apportent une contribution essentielle au bon fonctionnement du système. Le mécanisme de la Convention a toujours été censé revêtir un caractère subsidiaire. Le niveau interne doit être le principal niveau de protection. C'est seulement lorsque ce premier niveau de protection ne fonctionne pas de manière effective qu'intervient le contrôle européen exercé par la Cour.

C'est pourquoi je trouve encourageantes toutes ces décisions au travers desquelles des tribunaux nationaux – en particulier des juridictions constitutionnelles et suprêmes – montrent leur détermination à appliquer directement les normes de la Convention et à intégrer notre jurisprudence

dans leurs ordres juridiques respectifs. A titre d'exemple, je mentionnerai ici la Chambre des lords britannique qui, se fondant sur une analyse complète et clairvoyante de la jurisprudence de Strasbourg, a récemment déclaré que les étrangers soupçonnés d'être des terroristes ne pouvaient être détenus indéfiniment et sans être jugés en vertu de la loi antiterroriste de 2001 ; dans le même ordre d'idées, la Cour de cassation belge a réaffirmé l'année dernière le rang supraconstitutionnel de la Convention dans l'ordre juridique belge et la Cour suprême d'Ukraine a joué un rôle crucial en garantissant au peuple ukrainien le droit à des élections libres ; sans oublier la remarquable décision de l'assemblée plénière de la Cour suprême russe du 10 octobre 2003, laquelle souligne que les arrêts de notre Cour « sont contraignants pour toutes les autorités de la Fédération de Russie, notamment les juridictions », et les importantes avancées de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle russe, sur lesquelles le Président Zorkine va, je crois, attirer notre attention.

Permettez-moi à présent d'évoquer certains aspects institutionnels qui ont marqué la vie de la Cour en 2004. L'adoption du Protocole n° 14 nous donne en effet une bonne occasion de faire brièvement le bilan des résultats obtenus par la nouvelle Cour instaurée en novembre 1998 par le Protocole n° 11. Celui-ci a permis sur le plan des principes un énorme pas en avant, grâce à l'entière juridictionnalisation du dispositif international de contrôle : il a fusionné l'ancienne Cour et la Commission, faisant de la nouvelle Cour une institution permanente, et il a rendu obligatoire le droit de recours individuel et aboli le rôle contentieux du Comité des Ministres – autant d'éléments aujourd'hui considérés comme des pierres angulaires du système de Strasbourg et perçus par tous comme allant de soi, mais qui pourtant ne datent que d'il y a six ans.

Mais le Protocole n° 11 est aussi un succès pratique, puisque la Cour unique et permanente de Strasbourg a montré qu'elle pouvait assumer une charge de travail bien plus grande que ses deux prédécesseurs, tout en préservant l'autorité et la qualité de sa jurisprudence dans les affaires importantes. Comme je ne voudrais pas vous lasser en vous submergeant de statistiques, je me bornerai à vous donner trois chiffres qui recouvrent les cinq années passées : durant cette période, le nombre de requêtes introduites a progressé de 99 % – chiffre en lui-même effrayant –, mais le nombre de requêtes définitivement terminées a augmenté dans une proportion presque cinq fois supérieure, c'est-à-dire de 470 %, et ce dans le contexte d'un accroissement budgétaire plus modeste, à savoir 72 %.

En 2004, la Cour a terminé 21 100 affaires en rendant 20 348 décisions et 718 arrêts. Cette hausse de 18 % par rapport au rendement de 2003 a été obtenue dans des circonstances difficiles et avec des ressources qui globalement semblent assez modestes par rapport à celles des autres juridictions internationales. Ce rendement est le résultat de l'effort collectif et soutenu d'une Cour extrêmement dévouée, assistée par un greffe tout aussi motivé et compétent, auquel j'aimerais ici rendre hommage. Malheureusement, tous les gains de productivité enregistrés au cours des années ont été absorbés par la progression constante du nombre de nouvelles requêtes. La volonté d'un nombre croissant de citoyens européens d'obtenir justice au niveau international, pour pouvoir jouir de leurs droits fondamentaux, a outrepassé les bénéfices tirés des innovations structurelles apportées par le Protocole n° 11.

Cela m'amène au Protocole n° 14, qui a été ouvert à la signature en mai dernier, après plusieurs années de réflexion et de négociations intenses sur la manière dont on pouvait modifier le cadre procédural de la Convention pour aider la Cour à faire face à un nombre d'affaires sans cesse croissant.

Les principaux changements qu'instaurera le Protocole sont bien connus : la formation de juge unique pour les requêtes manifestement irrecevables, l'élargissement de la compétence des comités de trois juges (au lieu de chambres de sept juges) pour les requêtes recevables ordinaires, l'examen conjoint de la recevabilité et du fond des requêtes, et l'entrée en jeu du « préjudice important » comme nouveau critère de recevabilité. Outre ces changements, qui contribueront réellement à accélérer le traitement des affaires, certaines innovations – comme le mandat unique des juges, le nouveau rôle dévolu au Commissaire aux droits de l'homme et le « recours en manquement », dans l'hypothèse où un État refuse de remplir son obligation d'exécuter un arrêt constatant une violation – viendront de plus renforcer le système de Strasbourg.

Un autre message fort adressé par le Protocole n° 14 réside dans la disposition qui permet à l'Union européenne d'adhérer au système de Strasbourg. Avec la disposition équivalente contenue dans le Traité constitutionnel de l'Union européenne, elle met un terme à plusieurs années de discussions et d'hésitations sur la question de savoir si un tel pas est souhaitable et si la nature du contrôle effectué à Strasbourg est compatible avec l'essence même du droit communautaire. Même si les modalités précises d'une telle adhésion restent à définir, la réponse que donnent aujourd'hui de façon parallèle, presque simultanée, la Convention et le Traité constitutionnel de l'Union européenne est claire : non seulement l'adhésion de l'Union européenne est souhaitable, mais elle est devenue une nécessité si l'on veut que l'action des autorités de l'Union européenne jouisse auprès du citoyen du même degré d'acceptabilité sur le plan des droits de l'homme que l'action des autorités nationales. L'existence d'un cadre global intégré pour le développement et la mise en œuvre des normes relatives aux droits de l'homme en Europe est forcément bénéfique pour l'unité européenne, quelle que soit la source juridique de la mesure touchant le citoyen. C'est pourquoi j'engage tant le Conseil de l'Europe que l'Union européenne à examiner, conjointement et dès que possible, les mesures pouvant être prises dès aujourd'hui pour que les négociations sur l'adhésion soient achevées au moment de l'entrée en vigueur du Protocole n° 14 et du Traité constitutionnel. J'espère du reste que le 3^e Sommet des États membres du Conseil de l'Europe donnera un signal clair en la matière.

En mai 2003, le Comité des Ministres a réaffirmé sa détermination à « garantir à la Convention et à la Cour le rôle central qu'elles doivent continuer à jouer dans la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales sur le continent ». Je suis convaincu que le Protocole n° 14 constitue une étape décisive dans la poursuite de cet objectif ; c'est pourquoi j'engage tous les États contractants à le ratifier dès que possible.

Pour sa part, la Cour mettra tout en œuvre pour utiliser pleinement l'ensemble des outils offerts par le Protocole n° 14, comme elle a su exploiter le Protocole n° 11. Dans un effort d'anticipation de l'entrée en vigueur officielle, elle a même commencé à adapter certaines de ses procédures au dispositif prévu par le nouveau protocole. De même, elle a engagé les préparatifs afin que sa structure et ses méthodes de travail soient ajustées à temps.

Comme j'aime à le répéter, il est peu probable que le Protocole n° 14 soit la dernière pièce de l'édifice, car il pourrait bien être insuffisant pour maîtriser le problème de la charge de travail. Il y a en effet une chose – et la Cour a toujours été très claire à ce sujet – que le Protocole n° 14, malgré toutes les possibilités qu'il offre et tous nos efforts, ne pourra pas faire : il ne pourra pas à lui seul réduire le nombre de requêtes introduites à Strasbourg ; il ne pourra pas fermer le robinet, ni même ralentir le flux.

Par ailleurs, l'accroissement continu de la productivité judiciaire se heurte à des limites, ne serait-ce que physiques ; il ne peut pas non plus être un précepte s'imposant à la Cour à tout prix, car cet objectif constituerait non seulement une atteinte à l'indépendance de la Cour dans l'organisation de son travail judiciaire, mais aussi une erreur de principe. En effet, l'objet principal de la Convention n'est pas de voir déclarer irrecevables un maximum de requêtes, mais de garantir une protection effective des droits de l'homme au sein des États membres. Faire progresser chaque année les statistiques relatives aux affaires achevées n'est possible que si l'on se concentre sur les requêtes irrecevables, plus simples et plus nombreuses, ce qui se fait inévitablement au détriment des requêtes bien fondées, qui sont plus complexes.

Pour bien tenir ses priorités, la Cour a récemment décidé, suivant les objectifs poursuivis par le Protocole n° 14, d'accorder plus d'attention au règlement des requêtes bien fondées, c'est-à-dire des affaires où le requérant a souvent de sérieuses raisons de se prétendre victime d'une violation des droits de l'homme. Il est fort possible que cela entraîne à l'avenir ce qui pourrait d'emblée apparaître comme une stagnation, voire un abaissement global de la productivité. Toutefois, en comparant les chiffres catégorie par catégorie, on devrait alors constater que la Cour revient peu à peu à sa mission essentielle, aux affaires importantes, aux affaires qui à vrai dire contribuent au renforcement de la protection des droits de l'homme dans l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe et même au-delà.

Mesdames et Messieurs, il est temps pour moi de conclure. Suivant ma philosophie personnelle au sujet des juges et des juridictions, ceux-ci, lorsqu'ils évoquent en public leur propre rôle, leurs jugements et leurs apports à la société, doivent le faire avec – si je puis dire – un certain sens de l'euphémisme britannique et de la sobriété suisse. Cependant, faisant fi pour une fois et de l'euphémisme et de la sobriété, je tiens à souligner que le dispositif international indépendant de protection fondé sur la Convention européenne des droits de l'homme – et représenté depuis 1998 par la Cour européenne unique des droits de l'homme – a prouvé qu'il était incroyablement efficace et qu'il était connu et respecté dans le monde entier. Le Conseil de l'Europe, qui a créé et nourri la Cour, peut être fier d'elle et de ses réalisations, et il doit s'appliquer non seulement à la préserver mais aussi à la renforcer. Le 3^e Sommet des chefs d'État du Conseil de l'Europe, qui se tiendra en Pologne au mois de mai, constituera indéniablement une occasion précieuse de le faire. Ce n'est pas un secret, je me sens souvent contraint d'attirer l'attention sur les problèmes de charge de travail, voire d'arriéré, mais permettez-moi de souligner que si la Cour est surchargée, c'est parce que sa notoriété n'a fait qu'augmenter au cours des années et parce qu'un nombre croissant de citoyens européens en attendent énormément, et non pas parce qu'elle aurait failli à sa mission ou négligé d'adapter ses méthodes de travail. Cette Cour est sans le moindre doute la plus productive de toutes les juridictions internationales.

Toutefois, l'essentiel est de ne pas oublier que la Cour européenne des droits de l'homme correspond à une nécessité pour la vie démocratique de nos États européens. Le fait que le Traité constitutionnel de l'Union européenne prévoit non seulement une charte des droits fondamentaux mais aussi l'adhésion de l'Union européenne au dispositif de la Convention européenne montre de façon éclatante à quel point il importe aujourd'hui, pour la crédibilité de l'action des pouvoirs publics, de vérifier par un contrôle judiciaire externe si les États respectent les normes relatives aux droits de l'homme. En d'autres termes, il n'y a tout simplement pas d'autre option que celle de préserver l'efficacité du système de contrôle de Strasbourg, tout en l'adaptant bien sûr à l'évolution de la société européenne moderne. Ainsi, alors que nous commençons à nous préparer pour que le Protocole n° 14 soit un succès, nous devons en parallèle continuer à réfléchir à l'avenir à long terme de cette institution unique. La Convention européenne des droits de l'homme est une part essentielle de notre patrimoine commun, un témoignage remarquable de la culture éthique et juridique européenne, et nous avons toutes les raisons d'en être fiers.

Avant de donner la parole à notre invité d'honneur de ce soir, nous aimerions exprimer notre gratitude au nouveau Secrétaire général du Conseil de l'Europe, qui a pour ainsi dire eu son baptême du feu en vivant ses premières négociations budgétaires. Il est resté ferme dans son soutien à la Cour et nous lui en sommes reconnaissants. Nous remercions aussi tous les ambassadeurs qui durant ces discussions ont réaffirmé leur attachement au maintien de l'effectivité du système de la Convention. Comme je l'ai dit à bien d'autres occasions, une augmentation des ressources ne peut pas et ne doit pas être la seule réponse aux problèmes de charge de travail qui se posent à la Cour ; cependant, exclure toute croissance budgétaire pour un dispositif qui lui-même prend de l'ampleur, dans tous les sens du terme, n'est pas non plus une solution.

Je me tourne à présent vers notre invité d'honneur, M. Valéry Zorkine, Président de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie. Monsieur le Président, c'est un privilège et un honneur de vous compter ce soir parmi nous. Vous jouez un rôle extrêmement important dans la Russie et l'Europe d'aujourd'hui, et nous serions heureux que vous nous en parliez.



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.