



Strasbourg, le 16 septembre 2004
Avis 279/2004

Diffusion restreinte
CDL(2004)078
Fr. seul.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

NOTE EXPLICATIVE

**AU PROJET DE LA LOI CONSTITUTIONNELLE FÉDÉRALE
SUR LES MODIFICATIONS ET LES COMPLÉMENTS À APPORTER
À LA LOI CONSTITUTIONNELLE FÉDÉRALE
SUR LA COUR CONSTITUTIONNELLE DE LA FÉDÉRATION DE RUSSIE
CONCERNANT L'INTRODUCTION DE LA PROCÉDURE ÉCRITE À LA
COUR CONSTITUTIONNELLE DE LA FÉDÉRATION DE RUSSIE**

1. La Loi constitutionnelle fédérale "Sur la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie" fixe le principe de procédure judiciaire orale, en prévoyant l'audition, au cours de l'examen des affaires, des explications des parties, les dépositions des experts et témoins et, en règle générale, la lecture des documents dont la Cour dispose (article 32). La procédure écrite n'y est pas mentionnée. De plus, au cours de la discussion du projet de la Loi sur la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie en 1994, l'Assemblée fédérale a rejeté la proposition relative à l'admissibilité de l'adoption par la Cour Constitutionnelle des décisions sans procédure orale, si les parties refusent une telle procédure.

En même temps, la procédure écrite est assez typique pour la justice constitutionnelle mondiale. D'habitude, cette procédure n'est pas un principe primordial, mais, plutôt, complétant la procédure orale. Ainsi, la Cour constitutionnelle de l'Autriche peut décider sans audience orale de "ne pas donner suite à un recours, lorsqu'un droit constitutionnellement garanti n'a manifestement pas été atteint, et sur la solution de litiges dont le problème juridique a été posé avec suffisamment de clarté par une jurisprudence antérieure de la Cour constitutionnelle" (article 19 de la Loi fédérale sur la Cour constitutionnelle de l'Autriche). La Cour constitutionnelle fédérale de l'Allemagne procède de la même façon si "tous les participants renoncent expressément à la procédure orale" (article 25 de la Loi sur la Cour constitutionnelle fédérale).

La jurisprudence effectuée par la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie pendant plus de 12 ans a mis en évidence le besoin de donner suite à la modernisation de la procédure constitutionnelle, surtout en ce qui concerne la solution de la question relative à l'admissibilité de la procédure écrite, et, par conséquent, d'apporter des précisions et compléments nécessaires à la Loi sur la Cour Constitutionnelle. Cela doit contribuer à intensifier la jurisprudence constitutionnelle et augmenter "la capacité de rendement".

Annuellement, la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie reçoit plus de 15 mille recours, dont la plupart sont les plaintes des citoyens ou de leurs associations (en 2003, elles ont fait 99 pour cent du nombre total des recours). La procédure actuelle qui a été établie par la Loi sur la Cour Constitutionnelle ferait durer l'examen des recours en audiences publiques des années, ce qui aboutirait à la violation du premier paragraphe de l'article 6 de la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales.

Le nombre des recours augmente d'année en année et leurs objets se répètent souvent. Il n'est pas rare que les recours contestent les dispositions légales analogues à celles qui ont déjà fait l'objet des décisions de la Cour Constitutionnelle. En ces cas-là, il n'est pas nécessaire de faire appel à la procédure orale et d'adopter la décision en audience publique sous la forme d'arrêt en tant que la décision finale

prévue dans le deuxième paragraphe de l'article 71 de la Loi sur la Cour constitutionnelle.

Or, afin de garantir les droits procéduraux des parties dans les cas pareils on pourrait prévoir, par la procédure écrite, une possibilité de préciser ou, le cas échéant, de justifier complémentaires les positions des parties, de présenter des pièces supplémentaires, de recevoir les conclusions des experts, etc.

2. Le projet proposé de la loi vise à la "légalisation" de la procédure existante d'adoption des sentences avec un exposé détaillé des positions juridiques, à l'attribution à celles-ci de qualités juridiques correspondantes qui les rapprochent aux arrêts et, en même temps, les distinguent des autres sentences de la Cour Constitutionnelle, ayant un caractère procédural juridique. L'introduction de la procédure écrite exigera l'apport de modifications et compléments à toute une série des articles de la Loi sur la Cour constitutionnelle.

Le projet de la loi ne diminue pas l'importance du principe de procédure orale, consacré par l'article 32 de la Loi sur la Cour constitutionnelle. Il reste un des principes fondamentaux de la justice constitutionnelle. En même temps, l'article 32 va se compléter par la référence à l'admissibilité de la procédure écrite dans les cas prévus par la Loi.

Les sentences avec un exposé détaillé des positions juridiques se sont toujours adoptées en audiences plénières en vertu de l'article 43 de la Loi sur la Cour constitutionnelle. Le projet maintient ce principe bien que l'adoption de telles sentences soit fondée, conformément au projet, sur les articles 42 et 68 (dans une nouvelle rédaction) et non pas sur l'article 43. Pour ne pas porter atteinte au principe de continuité de l'audience judiciaire, fixé dans l'article 34 et ne permettant pas, avant d'avoir adopté une décision sur l'affaire en cours d'examen en audience plénière, ou d'avoir reporté son audition, d'examiner en audience plénière d'autres affaires, il est proposé d'indiquer dans l'article 34 (deuxième paragraphe) que cela concerne les audiences plénières publiques. Il s'ensuit, de toute évidence, que la norme en question ne porte pas sur l'adoption des décisions en audiences plénières par procédure écrite. Si les juges considèrent qu'il est admissible d'adopter aussi les décisions par procédure écrite en audiences des chambres, il faudra alors préciser le troisième paragraphe de l'article 34.

L'article 42 se complétera par un nouveau paragraphe qui détermine les cas où la procédure écrite est admise.

Le complément à l'article 53 concerne les garanties des droits des parties au cours de l'examen d'une affaire par voie de procédure écrite.

Les dispositions du nouveau paragraphe de l'article 68, en leur corrélation avec d'autres dispositions nouvelles du projet, indiquent que le résultat de la procédure écrite n'est pas

un refus d'admettre le recours à l'examen, comme il est habitué à l'heure actuelle, mais un classement de l'affaire.

L'article 71 contient une indication relative à la forme de la décision à adopter à la fin de la procédure écrite.

Le projet ne contient pas de dispositions concernant le prononcé des décisions prises par procédure écrite, c'est-à-dire, l'article 77 n'est pas complété. Il ne serait pas opportun d'étendre à telles décisions les exigences de l'article 77 sur le prononcé d'une décision dans son intégralité en audience publique de la Cour Constitutionnelle immédiatement après sa signature. Il est de même en ce qui concerne la disposition du premier paragraphe de l'article 79 sur l'entrée en vigueur de la décision dès son prononcé.

Ladite modalité des sentences de la Cour Constitutionnelle se voit sous l'effet de la norme de l'article 78 qui prévoit que les décisions de la Cour Constitutionnelle sont publiées au *Vestnik Konstitoutzionnogo Souda Rossiyskoy Federatzii* (Messager de la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie) et, s'il y a lieu, dans d'autres publications.

L'article 79 (premier paragraphe) est complété par une disposition sur l'entrée en vigueur de la modalité des sentences en question dès le moment de leur publication.

Le troisième paragraphe de l'article 79 est complété par l'indication des effets juridiques de l'adoption de ces sentences dont la force juridique se rapproche de celle des arrêts.

Si les modifications et compléments proposés à la Loi sur la Cour Constitutionnelle sont adoptés par l'Assemblée fédérale, il est évident qu'il faudra compléter le Règlement de la Cour Constitutionnelle par des dispositions relatives à la procédure écrite.