



Strasbourg, le 22 septembre 2004
Avis 279/2004

Diffusion restreinte
CDL(2004)085
Fr. seul

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

OBSERVATIONS
SUR L'INTRODUCTION D'UNE PROCÉDURE
ÉCRITE DEVANT LA COUR CONSTITUTIONNELLE DE
LA FÉDÉRATION DE RUSSIE

par

M. José Manuel M. CARDOSO DA COSTA
(Membre, Portugal)

1. La Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie a demandé l'avis de la Commission de Venise sur un projet de modification, de son initiative, de la Loi constitutionnelle qui régit son organisation et sa procédure, envisageant l'introduction d'une procédure simplement écrite dans un certain type et nombre de cas dont elle est saisie – au lieu de la procédure orale, toujours obligatoire jusqu'à présent.

La Cour a fait joindre au projet une «note explicative» détaillée, d'après laquelle le but de la modification est de simplifier et raccourcir la procédure dans les cas portant sur des questions sur lesquelles la Cour s'est déjà prononcée (plus précisément: sur des «dispositions normatives analogues» à celles que la Cour a déjà déclarées comme conformes ou non conformes à la Constitution), de sorte qu'il lui soit possible ménager les milliers de recours qui lui sont soumis chaque année et leur donner suite dans des délais raisonnables.

2. Les observations déjà présentées par M.Georg Nolte sur ce même projet ayant été portées à ma connaissance, et étant donné que je souscris l'essentiel de ces mêmes observations, soit du point de vue de l'analyse que des conclusions, je me permets de simplement leur ajouter (ou souligner) les remarques suivantes:

a) Il faut reconnaître que, si bien la procédure orale soit la «règle» (au moins, au niveau des formules légales) devant plusieurs juridictions constitutionnelles européennes, il y en a qui, au contraire, n'admettent (selon la loi) qu'une procédure écrite: c'est notamment le cas de la Cour constitutionnelle portugaise (en suivant, d'ailleurs, la tradition du droit judiciaire commun du pays, lequel, depuis longtemps, ne prévoit pas – sauf, dès 1987, pour les causes criminelles – autre type de procédure, au niveau des Cours d'appel et de la Cour suprême de justice). En effet, une procédure orale devant la Cour portugaise n'est prévue que pour l'exercice de l'une ou l'autre de ses compétences secondaires, mais pas pour celui de sa compétence nucléaire: la décision sur la constitutionnalité (éventuellement la légalité) des normes juridiques, tant dans le contrôle «abstrait» que dans le contrôle «concret» de celles-ci (dans ce dernier cas, par le biais du recours de la décision que le tribunal commun est déjà tenu de prendre sur la question de constitutionnalité). (Ajoutons qu'une quelconque forme de «plainte constitutionnelle» générique – *Verfassungsbeschwerde* – n'est pas admise en droit portugais).

b) «Procédure écrite» ne veut pas dire, pourtant, procédure sans contradictoire: celui-ci (en continuant à prendre en considération le droit portugais) est en effet assuré, tant au contrôle «abstrait» (obligation d'audition de l'organe constitutionnel ou de l'autorité qui a émis la norme juridique ou le texte en question), qu'au contrôle «concret» (entre les parties à la procédure). Et même si, dans ce dernier cas, la possibilité d'une «décision sommaire» et immédiate, par le rapporteur, sans audition préalable des parties, est admise, justement où il s'agit d'une hypothèse sur laquelle la Cour s'est déjà prononcée, un contradictoire *a posteriori* est alors garanti: le requérant a, en effet, le droit de porter «réclamation» d'une telle décision et de la faire examiner par une section de la Cour.

Voilà donc une observation que j'ajouterais à celle – si pertinente – de M. Nolte, concernant le besoin de la procédure écrite ne pas devenir une simple procédure «administrative»: il faut aussi qu'elle se tienne, d'une ou autre forme, au principe fondamental du «contradictoire».

c) La formule utilisée par le projet – «disposition normative analogue» – me semble aussi laisser place à un certain degré d'imprécision (peut-être même un peu trop d'imprécision).

Si bien qu'il ne soit pas facile de trouver une autre formule, sans réduire en excès, probablement, la portée attendue de la modification légale envisagée, peut-être vaudra-t-il rappeler, en tout cas, que le législateur portugais a pris une formule diverse pour définir la situation où la procédure de «décision sommaire» (dont il a été question à l'alinéa précédente) peut intervenir: en effet, au lieu de «disposition normative» on y parle plutôt de «question», d'une «question simple», c'est-à-dire, d'une question qui «a déjà fait l'objet d'une décision antérieure de la Cour». Il s'agit, évidemment, d'une formule plus stricte, mais dont la Cour n'a pas laissé de faire un usage souple, en cette sorte (le cas, p.ex., d'une disposition attaquée par des fondements communs à ceux déjà appréciés à propos d'une autre disposition du même texte ou d'une disposition tout à fait coïncidente, du point de vue formel et matériel).

d) Finalement: toute modification d'un système législatif ne doit être pas évaluée hors du contexte du système et des circonstances qui le conditionnent ou conditionnent. Il se justifie donc de se demander, en tenant compte du contexte (juridico-institutionnel, historique et socio-politique) dans lequel une audience orale obligatoire dans la procédure devant la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie a été prévue, si la modification envisagée ne porte aucun préjudice à l'institution. Mais cette considération ne peut pas être prise toute seule: il faut reconnaître, d'autre part, que la Cour, encombré d'un tel nombre de recours, n'est certainement pas en mesure, dans la situation actuelle, de mener à bout, dans des conditions minimales d'efficacité (y inclue une durée raisonnable du procès), sa fonction de garantie: une modification législative, rendant plus souple sa procédure, semble donc nécessaire. Tout reste, par conséquent, dans le besoin de se tenir, dans une telle modification, aux principes juridiques essentiels caractéristiques de la juridiction et de prendre, éventuellement, quelques soins pour ne pas affaiblir l'image et la reconnaissance publique et institutionnelle des décisions de la Cour.

Coimbra, le 14 septembre 2004