



Strasbourg, 26 mai 2020

CDL(2020)006*

Opinion No. 981/2020

Or. Angl.

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

FÉDÉRATION DE RUSSIE

PROJET D'AVIS

**SUR LE PROJET D'AMENDEMENTS À LA CONSTITUTION
(TEL QUE SIGNÉ PAR LE PRÉSIDENT
DE LA FÉDÉRATION DE RUSSIE
LE 14 MARS 2020)**

**RELATIFS À L'EXÉCUTION EN FÉDÉRATION DE RUSSIE
DES DÉCISIONS DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE
L'HOMME**

Sur la base des observations de :

M. Nicos ALIVIZATOS (membre, Grèce)

Mme Claire BAZY-MALAUURIE (membre, France)

M. Iain CAMERON (membre, Suède)

Mme Monika HERMANNNS (membre suppléant, Allemagne)

M. Martin KUIJER (membre suppléant, Pays-Bas)

**This document has been classified restricted on the date of issue. Unless the Venice Commission decides otherwise, it will be declassified a year after its issue according to the rules set up in Resolution CM/Res(2001)6 on access to Council of Europe documents.*

SOMMAIRE

I.	Introduction	3
II.	Objet de l'avis.....	3
III.	Contexte.....	5
	A.Adoption du projet d'amendements.....	5
	B.Cadre juridique national et international.....	6
	C.Arrêts de la Cour constitutionnelle sur la possibilité ou non d'exécuter un arrêt donné de la Cour européenne des droits de l'homme	7
	1. Arrêt de la Cour constitutionnelle du 19 avril 2016, no 12-П/2016	7
	2. Arrêt de la Cour constitutionnelle du 19 janvier 2017, no 1-II/201	7
	3. Avis de la Cour constitutionnelle du 16 mars 2020	9
	D.Justification du projet d'amendements par les autorités russes	11
IV.	Analyse du projet d'amendements	13
V.	Conclusion	18

Draft-restricted

I. Introduction

1. Dans une lettre du 29 janvier 2020, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire (ci-après « commission des questions juridiques ») a sollicité un avis de la Commission de Venise sur « le projet d'amendements à la Constitution de la Fédération de Russie (proposé par le Président de la Fédération de Russie le 15 janvier 2020) prévoyant que les accords et traités internationaux, ainsi que les décisions d'organes internationaux, ne s'appliqueront en Fédération de Russie que dans la mesure où ils n'entraînent pas de restrictions aux droits et libertés des peuples et des citoyens et ne sont pas contraires à la Constitution ».

2. La commission des questions juridiques a précisé dans sa lettre qu'elle demandait à la Commission de Venise d'examiner la compatibilité des amendements proposés par le Président de la Fédération de Russie avec d'une part, l'article 46, paragraphe 1 de la Convention européenne des droits de l'homme (concernant la force obligatoire et l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme) et d'autres normes applicables en droit international et d'autre part, la formulation actuelle de l'article 15 de la Constitution de la Fédération de Russie (concernant la primauté des accords internationaux sur le droit international). La Commission des questions juridiques a spécifié que sa demande s'inscrivait dans le cadre du travail d'information pour le 10^e « rapport sur l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ».

3. M. Nicos Alivizatos, Mme Claire Bazy-Malaurie, M. Iain Cameron, Mme Monika Hermanns et M. Martin Kuijer ont rempli les fonctions de rapporteurs pour le présent rapport.

4. Les 2 et 3 mars 2020, une délégation de la Commission composée de M. Nicos Alivizatos, Mme Claire Bazy-Malaurie et Mme Monika Hermanns, accompagnés de Mme Simona Granata-Menghini, secrétaire adjointe, et Mme Sevim Sönmez, juriste au Secrétariat, s'est rendue à Moscou où elle a rencontré le directeur de l'Institut de législation et de droit comparé auprès du Gouvernement de la Fédération de Russie (ILCL), le président de la Commission du Conseil de la Fédération sur la législation constitutionnelle et la construction de l'État et coprésident du groupe de travail chargé de préparer des propositions d'amendements à la Constitution de la Fédération de Russie, le vice-président de la Douma d'État, le président de la Commission des affaires internationales de la Douma d'État, le président de la Commission des affaires internationales du Conseil de la Fédération, le directeur et superviseur scientifique de l'ILCL ainsi que des représentants de la communauté scientifique et de la société civile. La Commission remercie l'ILCL pour l'excellente organisation de cette visite.

5. La Commission a analysé le projet d'amendements aux articles 79 et 125 de la Constitution tel qu'adopté par la Douma d'État et le Conseil de la Fédération puis signé par le Président le 14 mars 2020. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction non officielle en anglais de ces amendements (voir CDL-REF(2020)021), qui n'est peut-être pas fidèle en tous points à la version originale.

6. Le présent avis a été rédigé sur la base des observations des rapporteurs et des conclusions de la visite à Moscou. Il a été adopté par la Commission de Venise.

II. Objet de l'avis

7. Le présent avis a été sollicité dans le cadre du travail d'information sur l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après Cour eur. D.H) ; la Commission de Venise rappelle à cet égard qu'elle n'a pas compétence pour évaluer l'exécution des arrêts de la Cour, y compris ceux pour lesquels la Cour constitutionnelle a rendu une décision portant sur

leur caractère inexécutoire. Comme cela a déjà été fait remarquer, ces questions relèvent de la seule compétence du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe¹.

8. Par ailleurs, il n'appartient pas à la Commission de Venise d'évaluer la compatibilité du projet d'amendements avec l'article 15 (4) de la Constitution de la Fédération de Russie. Il appartient à la Cour constitutionnelle d'en décider dans le cadre de ses compétences légales (pour l'avis rendu par cette dernière, voir le document CDL-REF(2020)022 et le paragraphe 34 ci-dessous). En conséquence, la Commission concentrera son analyse sur les projets d'amendements relatifs à la mise en œuvre, en Fédération de Russie, des décisions adoptées par des « organes interétatiques » sur la base des dispositions des traités internationaux ratifiés par la Fédération de Russie (projet d'amendements aux articles 79 et 125 de la Constitution).

9. La Commission rappelle que ce projet d'amendements correspond en grande partie aux amendements à la loi fédérale de la Fédération de Russie n° 7-KFZ (CDL-REF(2016)006) modifiant la loi constitutionnelle fédérale n° 1-FKZ du 21 juillet 1994 sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie (CDL-REF(2016)007), entrés en vigueur le 15 décembre 2015, qui habilite la Cour constitutionnelle à déclarer « non exécutable » une décision internationale jugée incompatible avec « les fondements de l'ordre constitutionnel de la Fédération de Russie ». La Commission de Venise avait évalué ces amendements à la demande de la Commission des questions juridiques et renvoie aux conclusions de ses avis, qui restent valables².

10. Les changements les plus significatifs contenus dans le projet d'amendements qui fait l'objet du présent avis sont les suivants :

- une déclaration selon laquelle les décisions des organes interétatiques adoptées sur la base des dispositions des traités internationaux ratifiés par la Fédération de Russie ne seront pas exécutées en Fédération de Russie si elles sont contraires à la Constitution (projet d'amendement à l'article 79 de la Constitution) ;
- l'élévation au niveau constitutionnel de la compétence de la Cour constitutionnelle de *régler les questions relatives à la possibilité d'exécuter les décisions* adoptées par les organes interétatiques sur la base des traités internationaux ratifiés par la Fédération de Russie, dans le cas où celles-ci seraient contraires à la Constitution de la Fédération de Russie (projet d'amendement à l'article 125, paragraphe 5 b).

11. Le projet prévoit également d'apporter des modifications à certaines dispositions relatives à la Cour constitutionnelle qui pourraient avoir une incidence sur les questions examinées ici ; il est ainsi proposé d'habiliter le Conseil de la Fédération à révoquer les juges de la Cour constitutionnelle sur proposition du Président de la Fédération de Russie (et non plus aux deux tiers au moins des juges en fonction à la Cour constitutionnelle, comme le prévoit l'actuel article 18, alinéa 4 de la loi constitutionnelle fédérale sur la Cour constitutionnelle) « en cas de conduite portant atteinte à l'honneur et à la dignité de la fonction de juge, ainsi que dans les

¹ CDL-AD(2016)016), paragraphe 22.

² CDL-AD(2016)016, Avis final sur les amendements à la loi constitutionnelle fédérale sur la Cour constitutionnelle et son annexe, CDL-AD(2016)005, Avis intérimaire sur les amendements de la loi constitutionnelle fédérale sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie.

autres cas prévus par la loi constitutionnelle fédérale rendant les juges inaptes à exercer leurs fonctions » (projet d'amendements aux articles 83³ et 102⁴ de la Constitution).

III. Contexte

A. Adoption du projet d'amendements

12. Le 15 janvier 2020, dans son discours annuel devant l'Assemblée fédérale, le Président de la Fédération de Russie a annoncé une série d'amendements à la Constitution⁵. Le projet d'amendements envisageant des modifications importantes du régime politique et du fonctionnement des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, il a également annoncé la nécessité de soumettre le texte au vote des citoyens russes. Le même jour, il a ordonné la constitution d'un groupe de travail chargé d'élaborer des propositions d'amendement à la Constitution et a approuvé la liste de ses membres. Le groupe était composé de responsables politiques, de législateurs, d'universitaires et de personnalités publiques et comptait 75 membres⁶. Il a présenté des propositions qui ont servi de base à la préparation du projet d'amendements⁷.

13. Le 20 janvier 2020, le projet d'amendements a été soumis à la Douma d'État (chambre basse) qui l'a adopté en première lecture le 23 janvier 2020. La deuxième lecture a eu lieu le 10 mars 2020 ; le 11 mars 2020, la Douma d'État a adopté le projet d'amendements en troisième

³ Article 83 : « Le Président de la Fédération de Russie : [...] e(3) présente au Conseil de la Fédération une demande de mettre fin, conformément à la loi constitutionnelle fédérale, aux fonctions du président de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, du vice-président de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie et des juges de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, du président de la Cour suprême de la Fédération de Russie, des vice-présidents de la Cour suprême de la Fédération de Russie et des juges de la Cour suprême de la Fédération de Russie, des présidents, vice-présidents et juges des cours de cassation et d'appel, lorsqu'ils ont commis une infraction portant atteinte à l'honneur et à la dignité de la fonction de juge, ainsi que dans les autres cas prévus par la loi constitutionnelle fédérale mettant les juges dans l'impossibilité de continuer à exercer leurs fonctions [...] ».

⁴ Article 102 : « 1. Le Conseil de la Fédération est compétent : [...] (l) pour mettre fin, à la demande du Président de la Fédération de Russie et conformément à la loi constitutionnelle fédérale, aux fonctions du Président de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, du vice-président de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie et des juges de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, du président de la Cour suprême de la Fédération de Russie, des vice-présidents de la Cour suprême de la Fédération de Russie et des juges de la Cour suprême de la Fédération de Russie, des présidents, vice-présidents et juges des cours de cassation et d'appel lorsqu'ils ont commis une infraction portant atteinte à l'honneur et à la dignité de la fonction de juge, ainsi que dans les autres cas prévus par la loi constitutionnelle fédérale mettant les juges dans l'impossibilité de continuer à exercer leurs fonctions [...] ».

⁵ Discours présidentiel devant l'Assemblée fédérale, 15 janvier 2020 : « [...] Je suis profondément convaincu qu'il est temps d'introduire un certain nombre de changements à la loi fondamentale de notre pays, changements qui garantiront directement la primauté de la Constitution russe dans notre ordre juridique. Concrètement, cela signifie que les dispositions du droit et des traités internationaux, ainsi que les décisions des organes internationaux, ne seront valables sur le territoire russe que dans la mesure où elles ne restreignent pas les droits et libertés de nos peuples et citoyens et ne sont pas contraires à notre Constitution [...]. Septième et dernier point : le système judiciaire – c'est-à-dire la Cour constitutionnelle et la Cour suprême – contribue de manière essentielle à assurer la légalité et les droits des citoyens. Je tiens à souligner à cet égard que la crédibilité des juges doit être inconditionnelle, au même titre que leur professionnalisme. L'impartialité et le droit moral de prendre des décisions qui ont une influence sur la vie des citoyens ont toujours été considérés comme primordiaux en Russie. La loi fondamentale doit consacrer et protéger l'indépendance des juges et leur subordination à la Constitution et au droit fédéral uniquement. Cela dit, je considère qu'il est nécessaire d'inscrire dans la Constitution le pouvoir du Conseil de la Fédération de révoquer, sur proposition du président, les juges de la Cour constitutionnelle et les juges de la Cour suprême en cas de faute portant atteinte à l'honneur et à la dignité de la fonction de juge, ainsi que dans les autres cas prévus par la loi constitutionnelle fédérale rendant impossible le maintien de la fonction de juge. Cette proposition découle des pratiques en vigueur. Il s'agit de mesures dont la Russie a véritablement besoin aujourd'hui [...] ».

<http://en.kremlin.ru/events/president/news/62582>

⁶ <http://en.kremlin.ru/events/president/news/62589>

⁷ Déclaration du président du groupe de travail de la Commission des affaires internationales du Conseil de la Fédération chargé de formuler des propositions d'amendement à la Constitution, lors d'une réunion tenue le 26 février 2020 avec le Président de la Fédération de Russie.

<http://en.kremlin.ru/events/president/news/62589>

et dernière lecture. Le même jour, le projet d'amendements a été approuvé par le Conseil de la Fédération.

14. Le 14 mars 2020, le Président de la Fédération de Russie a signé la loi de la Fédération de Russie portant amendement de la Constitution de la Fédération de Russie et améliorant la réglementation de certains aspects de l'organisation et du fonctionnement de l'autorité publique (ci-après « loi portant amendement »). Le même jour, il a sollicité un avis de la Cour constitutionnelle sur la conformité des dispositions de cette loi avec les chapitres 1 (fondements de l'ordre constitutionnel), 2 (droits et libertés de l'homme et du citoyen) et 9 (amendements constitutionnels et révision de la Constitution) de la Constitution, ainsi que sur la conformité avec la Constitution de la procédure d'adoption de l'article 1 de la loi.

15. Le 16 mars 2020, la Cour constitutionnelle a dit que la loi portant amendement était conforme à la Constitution (voir CDL-REF (2020)022 et paragraphes 31 à 39 ci-dessous).

16. Le 17 mars 2020, le Président de la Fédération de Russie a signé le décret qui fixait initialement au 22 avril 2020 la date de la votation nationale sur le projet d'amendements⁸. Le 25 mars 2020, le référendum a été suspendu en raison de la pandémie de COVID-19. La question suivante sera soumise au vote national :

« Approuvez-vous les amendements à la Constitution de la Fédération de Russie ? »

17. Conformément à la proposition du Président, les amendements n'entreront en vigueur qu'après leur approbation par les citoyens. La Commission électorale centrale est chargée d'organiser les préparatifs du vote national (« vote de toute la Russie »). En principe, les résultats du vote seront proclamés au plus tard cinq jours après le scrutin⁹.

B. Cadre juridique national et international

18. Des informations générales sur le cadre juridique interne, les obligations internationales spécifiques découlant de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « CEDH ») et une comparaison des pouvoirs des cours constitutionnelles européennes en matière d'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme figurent dans l'avis final de la Commission de Venise sur les amendements à la loi constitutionnelle fédérale sur la Cour constitutionnelle¹⁰. Ces informations, ainsi que les observations générales de la Commission, restent valables ; elles ne sont pas reprises ici.

19. En substance, le projet d'amendements aux articles 79 et 125 constitutionnalise les amendements à la loi fédérale sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie entrés en vigueur en décembre 2015. Cela dit, la compétence de la Cour constitutionnelle de déclarer un jugement international « non exécutable » a rarement été exercée depuis. Il se pose donc la question de savoir si son inscription dans la Constitution poursuit le but essentiellement symbolique d'affirmer de manière péremptoire la suprématie de la Constitution sur le droit international ou si elle amènera également des changements de fond.

20. Il convient de noter d'emblée qu'en soi, la constitutionnalisation du pouvoir de la Cour constitutionnelle de déclarer les décisions internationales « non exécutable » aura un effet sur sa position dans la hiérarchie des normes. Alors que la loi constitutionnelle fédérale peut être modifiée à une majorité des trois quarts de l'ensemble des membres du Conseil de la Fédération

⁸ <http://en.kremlin.ru/events/president/news/63003>

⁹ Le Président russe a chargé la Commission électorale centrale d'organiser la préparation d'un vote national : <http://cikrf.ru/eng/news/cec/45649/>

La procédure de préparation et de tenue d'un vote national sur l'approbation des amendements à la Constitution de la Fédération de Russie a été présentée à une réunion de la CEC de Russie : <http://cikrf.ru/eng/news/cec/45755/>

¹⁰ CDL-AD(2016)016 et CDL-AD(2016)005.

et des deux tiers de l'ensemble des députés de la Douma d'État (article 108 de la Constitution), tout amendement supplémentaire à la Constitution doit être adopté selon la procédure prévue pour l'adoption de la loi constitutionnelle fédérale et n'entre en vigueur qu'après son approbation par les autorités législatives d'au moins deux tiers des Sujets de la Fédération de Russie (article 136 de la Constitution). Par conséquent, il sera beaucoup plus difficile, voire pratiquement impossible, de retirer cette compétence à la Cour constitutionnelle une fois qu'elle aura été inscrite dans la Constitution.

C. Arrêts de la Cour constitutionnelle sur la possibilité ou non d'exécuter un arrêt donné de la Cour européenne des droits de l'homme

1. Arrêt de la Cour constitutionnelle du 19 avril 2016, n° 12-П/2016

21. La Commission de Venise a analysé de manière détaillée la décision de la Cour constitutionnelle relative à l'exécution de l'arrêt de la Cour eur. D.H. dans l'affaire *Anchugov et Gladkov c. Russie* voir CDL-AD(2016)005, paragraphes 13-27), dans lequel la Cour avait conclu que la privation générale de droit de vote imposée de manière automatique à tous les condamnés privés de liberté en application de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution était contraire à l'article 3 du Protocole additionnel à la CEDH. C'est dans cette décision que la Cour constitutionnelle a déclaré pour la première fois qu'un arrêt de la Cour eur. D.H. ne pouvait être exécuté en Russie.

22. Le 25 septembre 2019, compte tenu de la réforme législative instaurant le travail d'intérêt général, le Comité des Ministres a décidé de clore l'examen de l'exécution de l'arrêt *Anchugov et Gladkov c. Russie*, considérant que toutes les mesures requises par l'article 46, paragraphe 1 de la CEDH avaient été adoptées (voir Résolution CM/ResDH(2019)240).

2. Arrêt de la Cour constitutionnelle du 19 janvier 2017, n° 1-II/2017

23. Dans son arrêt du 19 janvier 2017, la Cour constitutionnelle a examiné la possibilité d'exécuter l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 31 juillet 2014 dans l'affaire *OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos c. Russie*¹¹ sur la question de la satisfaction équitable, qui faisait suite à l'arrêt de la Cour sur le fond¹² (ci-après « arrêt au principal »). L'affaire concernait les procédures fiscales de redressement et de recouvrement dirigées contre la société pétrolière russe *OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos* (ci-après « société Yukos »), ayant conduit à sa liquidation. Dans son arrêt au principal, la Cour européenne des droits de l'homme avait conclu à une violation de l'article 6 de la Convention concernant la procédure fiscale relative à l'année 2000 au motif que la société requérante n'avait pas eu suffisamment de temps pour préparer son dossier en première instance et en appel. Elle a également dit que le calcul des pénalités dues pour l'année 2000 et le doublement de celles dues pour 2001 étaient illégaux et emportaient violation de l'article 1 du Protocole additionnel à la Convention ; par ailleurs, dans le cadre de la procédure de recouvrement dirigée contre la société requérante, les autorités internes n'avaient pas ménagé un juste équilibre entre le but légitime poursuivi et les mesures employées, en violation de la même disposition de la Convention. Dans son arrêt sur la satisfaction équitable, la Cour européenne des droits de l'homme a dit que la Fédération de Russie devait verser la somme de 1 866 104 634 € aux actionnaires de la société requérante et le cas échéant, à leurs successeurs et héritiers légaux, à hauteur de leur participation nominale au capital de la société.

24. Le ministère de la Justice a saisi la Cour constitutionnelle en raison « de la découverte d'une incertitude sur la possibilité d'exécuter » l'arrêt précité.

¹¹ *OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos c. Russie*, arrêt (satisfaction équitable), n° 14902/04, 31 juillet 2014.

¹² *OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos c. Russie*, arrêt (au principal), n° 14902/04, 20 septembre 2011.

25. Tout d'abord, la Cour constitutionnelle a reconnu que la CEDH était un instrument vivant « appelé à tenir compte des évolutions dans le domaine de la protection des droits de l'homme ». Elle a également rappelé – comme elle l'avait déjà dit dans son jugement sur l'exécution de l'arrêt *Anchugov et Gladkov* – que l'ordre constitutionnel russe n'était pas subordonné au système de la Convention européenne. Elle a réaffirmé que « l'interaction entre l'ordre juridique de la Convention européenne et l'ordre constitutionnel russe était impossible dans des conditions de subordination, car seul un dialogue entre les différents systèmes juridiques peut constituer la base d'un équilibre satisfaisant entre eux et l'efficacité de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans l'ordre juridique constitutionnel russe dépend à de nombreux égards du respect de l'identité constitutionnelle nationale par la Cour européenne des droits de l'homme ».

26. La Cour constitutionnelle a ensuite justifié sa position par une interprétation de la Convention de Vienne sur le droit des traités. S'appuyant sur les articles 26 (*Pacta sunt servanda*), 31, paragraphe 1 (règle générale d'interprétation des traités) et 46, paragraphe 1 (dispositions du droit interne concernant la compétence pour conclure des traités) de la Convention de Vienne, elle a dit que la Fédération de Russie ne peut considérer un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme comme ayant force exécutoire « si le sens donné à la disposition de la Convention [...] sur laquelle repose cet arrêt, par suite d'une interprétation menée en violation de la règle générale d'interprétation des traités, est incompatible avec les dispositions de la Constitution de la Fédération de Russie, qui trouvent leur fondement dans l'ordre public international et forment l'ordre public national, mais traitent en premier lieu des droits de l'homme et les libertés fondamentales, ainsi que des fondements du système constitutionnel de la Russie. » La Cour constitutionnelle a ainsi rappelé le principe général qui guide désormais sa lecture des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, déjà énoncé dans sa décision concernant l'exécution de l'arrêt *Anchugov et Gladkov*.

27. S'agissant plus particulièrement des questions en jeu dans l'affaire Yukos, la Cour constitutionnelle a souligné que la Constitution impose à tous l'obligation de payer les impôts et taxes légalement établis et dispose que les lois qui introduisent de nouveaux impôts ou aggravent la situation des contribuables n'ont pas d'effet rétroactif (article 57 de la Constitution). Elle a ensuite rappelé sa décision n° 9-П du 14 juillet 2005, dans laquelle elle a reconnu que les dispositions de l'article 113 du Code des impôts de la Fédération de Russie relatives à la durée de prescription de trois ans, applicable aux poursuites pour délit fiscal n'étaient pas contraires à la Constitution. Pour l'adoption de cette décision, la Cour s'est appuyée sur les principes de justice et d'égalité devant la loi, ainsi que sur le principe de proportionnalité qui en découle, exprimés à l'article 17 (alinéa 3), à l'article 19 (alinéas 1 et 2) et à l'article 55 (alinéa 3) de la Constitution. Elle a également souligné que le sens donné à l'article 113 du Code des impôts en droit constitutionnel reposait sur l'interprétation de l'article 57 de la Constitution.

28. Faisant référence à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme sur la satisfaction équitable, la Cour constitutionnelle a souligné que les pertes financières de la société Yukos résultaient des actions illégales de cette dernière et que l'État était compétent pour prendre des mesures, notamment administratives, pour engager la responsabilité de la société et obtenir réparation du préjudice pécuniaire qu'elle lui a causé. Elle a également affirmé que la société s'était révélée être un fraudeur fiscal qui a laissé une importante dette non liquidée à la cessation de ses activités. La Cour constitutionnelle a ensuite examiné l'activité de la société, sa place dans l'économie du pays et l'effet préjudiciable qu'elle a eu sur la loi, entravant la stabilisation du régime de droit constitutionnel et de l'ordre juridique public. Elle a également noté que dans son arrêt au principal, la Cour européenne des droits de l'homme n'avait pas nié l'existence d'un vaste montage d'évasion fiscale dans l'activité de la société.

29. Enfin, la Cour constitutionnelle a considéré que le versement de la somme accordée par la Cour européenne des droits de l'homme était contraire aux principes constitutionnels d'égalité et de justice dans les relations fiscales (article 17, alinéa 3, article 19, alinéas 1 et 2, article 55,

alinéas 2 et 3 et article 57 de la Constitution) et conclu qu'il était impossible d'exécuter l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme sur la satisfaction équitable conformément à la Constitution (article 57 combiné aux articles 15 (alinéas 1, 2 et 4), 17 (alinéa 3), 19 (alinéas 1 et 2), 55 (alinéas 2 et 3) et 79). Cela étant, la Cour n'a pas exclu la possibilité que la Russie manifeste de la bonne volonté à définir les contours d'un compromis vis-à-vis des actionnaires de la société Yukos et les mécanismes qui permettront d'y aboutir. Elle a dit que le gouvernement était compétent pour engager l'examen de la question du paiement, étant entendu que ce dernier ne devra pas avoir d'incidence sur les recettes et dépenses budgétaires et les biens de la Fédération de Russie.

30. L'examen de l'exécution de cet arrêt par le Comité des Ministres est en cours¹³.

3. Avis de la Cour constitutionnelle du 16 mars 2020¹⁴

31. À la demande du Président de la Fédération de Russie, la Cour constitutionnelle a été invitée à se prononcer sur le fond des amendements contenus dans l'article 1 de la loi portant amendement et leur conformité avec les chapitres 1, 2 et 9 de la Constitution de la Fédération de Russie, notamment pour savoir s'il serait acceptable, en s'appuyant sur le résultat du vote national direct des citoyens, d'ajouter un paragraphe 31 à l'article 81 de la Constitution de la Fédération de Russie. Elle a également été invitée à se prononcer sur la question de savoir si des conditions supplémentaires pour l'entrée en vigueur de la loi portant amendement, autres que l'obtention de l'accord des autorités législatives d'au moins deux tiers des Sujets de la Fédération de Russie, pouvaient être établies par la loi portant amendement elle-même et si les amendements à la Constitution de la Fédération de Russie pouvaient entrer en vigueur à condition d'être approuvés par un vote national, comme prévu à l'article 3 de la loi portant amendement.

32. La Cour constitutionnelle a rendu son avis le 16 mars 2020 (CDL-REF(2020)022).

33. Tout d'abord, la Cour constitutionnelle a rappelé qu'en vertu de l'article 136 de la Constitution, les amendements aux dispositions des chapitres 3 à 8 de la Constitution sont adoptés conformément à la procédure établie pour l'adoption de la loi constitutionnelle fédérale et entrent en vigueur après avoir été approuvés par les autorités législatives d'au moins deux tiers des Sujets de la Fédération de Russie. Elle a ensuite précisé que l'article 136 de la Constitution ne mentionne pas directement la participation de la Cour constitutionnelle à la procédure d'amendement de la Constitution. Cela dit, elle a considéré que le contrôle de constitutionnalité de ces amendements, au sens des articles 10, 15, 16, 125 et 136 de la Constitution, pouvait constituer « une garantie appropriée de la force juridique des dispositions relatives aux fondements de l'ordre juridique de la Russie et aux droits et libertés fondamentaux de l'homme et du citoyen dans le système de normes constitutionnelles, et une garantie de cohérence du texte de la Constitution. »

¹³ À sa 1340^e réunion (mars 2019) (DH), le Comité des Ministres s'est félicité du paiement des frais et dépens le 11 décembre 2007 et a invité instamment les autorités à procéder rapidement au paiement des intérêts moratoires. Il s'est également dit gravement préoccupé par la non-exécution persistante des autres parties de l'arrêt sur la satisfaction équitable et a encouragé les autorités russes et le Secrétariat à renforcer leur coopération afin de trouver des solutions à cet égard. Enfin, il a invité les autorités à soumettre des informations sur les questions précitées pour le 1^{er} décembre 2019, sous la forme d'un plan d'action accompagné d'un calendrier indicatif des mesures envisagées pour la pleine exécution de l'arrêt sur la satisfaction équitable. Aucune information n'a été fournie par les autorités à temps pour cette réunion ; [https://hudoc.exec.coe.int/eng#{"fulltext":\["yukos"\],"EXECDocumentTypeCollection":\["CEC"\],"EXECIdentifier":\["004-14112"\]}](https://hudoc.exec.coe.int/eng#{)

¹⁴ Le résumé de l'avis de la Cour constitutionnelle ne couvre pas l'ensemble des motivations de la Cour constitutionnelle, mais se limite aux arguments concernant le projet d'amendements que la Commission de Venise a été invitée à analyser.

34. La Cour constitutionnelle a ensuite noté que l'article 1 du projet d'amendements à la Constitution prévoit l'entrée en vigueur de ces amendements le jour de la publication officielle des résultats du « vote national », si les électeurs approuvent les amendements. Elle a précisé à ce propos qu'elle n'examinait pas la cohérence d'une telle disposition avec celles de la loi fédérale n° 33-FZ du 4 mars 1998 sur la procédure d'adoption et d'entrée en vigueur des amendements à la Constitution de la Fédération de Russie. En revanche, elle a souligné que les dispositions déjà entrées en vigueur de la loi portant amendement de la Constitution – concernant la procédure d'entrée en vigueur ultérieure des autres dispositions de la loi – ont priorité sur ladite loi fédérale, car elles sont contenues dans un acte juridique spécial et plus récent, ayant une force juridique supérieure du fait de la participation des autorités législatives des Sujets de la Fédération de Russie à son adoption. Renvoyant à sa décision n° 1567-O du 17 juillet 2014, la Cour constitutionnelle a ensuite rappelé que le mécanisme d'introduction d'amendements à la Constitution au moyen d'une loi portant amendement spéciale permettait – dans les limites de l'acceptable – l'aménagement de certaines dispositions des chapitres 3 à 8 de la Constitution, sans la modifier dans son ensemble.

35. Troisièmement, la Cour a observé que la loi portant amendement reprenait la procédure d'introduction d'un amendement constitutionnel conformément aux dispositions combinées de l'article 136 et de l'article 108 de la Convention, mais qu'elle exigeait comme condition d'entrée en vigueur, outre l'avis de la Cour constitutionnelle, l'approbation du projet d'amendements par un vote national. De l'avis de la Cour, le fait d'ajouter un vote national à la procédure ne peut être considéré comme privant l'Assemblée fédérale et les législateurs des Sujets de la Fédération de Russie des prérogatives qui sont les leurs et de l'obligation constitutionnelle correspondante, au sens des articles 3, 108 et 136 de la Constitution de la Fédération de Russie ; est conforme au principe de la démocratie de proximité, qui est l'un des fondements majeurs de la structure constitutionnelle, et se justifie sur le plan constitutionnel. L'absence de fixation d'un taux de participation était un choix légitime du législateur constitutionnel qui a considéré que le refus volontaire d'une partie des citoyens de prendre part au vote ne saurait empêcher la détermination, importante au plan constitutionnel, de l'expression – positive ou négative – de la volonté des participants au scrutin.

36. Quatrièmement, la Cour constitutionnelle a examiné l'article 1 de la loi portant amendement qui prévoit d'ajouter à l'article 79 de la Constitution une disposition selon laquelle les décisions des organes interétatiques adoptées sur la base des dispositions des traités internationaux de la Fédération de Russie dans une interprétation contraire à la Constitution de la Fédération de Russie ne seront pas exécutées en Fédération de Russie. La Cour constitutionnelle a souligné le lien entre cet amendement et le projet d'amendement à l'article 125 de la Constitution selon lequel la Cour constitutionnelle statue sur la possibilité d'exécuter les décisions des organes interétatiques adoptées sur la base des dispositions des traités internationaux de la Fédération de Russie dans une interprétation contraire à la Constitution de la Fédération de Russie, ainsi que sur celle d'exécuter les décisions d'un tribunal international ou interétatique ou d'un tribunal d'arbitrage/de médiation étranger ou international imposant des obligations à la Fédération de Russie, lorsqu'une telle décision est contraire aux principes de l'ordre public de la Fédération de Russie. La Cour constitutionnelle a conclu que « ces dispositions, ainsi qu'il ressort directement de leur libellé, ne vont pas dans le sens d'un refus de la Fédération de Russie de respecter les traités internationaux en tant que tels et d'honorer ses obligations internationales, et ne sont donc pas contraires à l'article 15 (paragraphe 4) de la Constitution de la Fédération de Russie. Le mécanisme en question n'entend pas instituer un rejet de l'exécution des traités internationaux et des décisions des tribunaux interétatiques reposant sur ces derniers, mais vise plutôt à établir un moyen constitutionnellement acceptable d'exécuter ces décisions en Fédération de Russie tout en garantissant résolument la force juridique suprême de la Constitution de la Fédération de Russie dans l'ordre juridique russe, qui compte parmi ses éléments constitutifs les traités internationaux unilatéraux et multilatéraux de la Russie et notamment ceux qui définissent les compétences correspondantes des tribunaux interétatiques. »

37. Cinquièmement, la Cour constitutionnelle a estimé que la disposition qui habilite le Conseil de la Fédération à révoquer, sur proposition du Président de la Fédération de Russie, entre autres, le président de la Cour constitutionnelle, le vice-président de la Cour constitutionnelle et les juges de la Cour constitutionnelle « en cas de conduite portant atteinte à l'honneur et à la dignité de la fonction de juge, ainsi que dans les autres cas prévus par la loi constitutionnelle fédérale rendant les juges inaptes à exercer leurs fonctions » ne pouvait être considérée comme incompatible avec l'article 10 de la Constitution qui garantit l'indépendance des organes législatifs, exécutifs et judiciaires, ni avec la nature constitutionnelle du pouvoir juridique dans un État démocratique régi par la primauté du droit. Notant que la Constitution de la Fédération de Russie ne prévoit pas de procédure spécifique pour mettre fin aux fonctions d'un juge, mais dispose que la cessation ou la suspension des pouvoirs du juge ne sont possibles que pour les motifs et selon les règles établis par la loi fédérale, la Cour a tenu compte du fait que « la procédure correspondante fait intervenir le Président de la Fédération de Russie et le législateur agissant par l'intermédiaire du Conseil de la Fédération, et ne permet en aucun cas de mettre un terme aux fonctions d'un juge de manière infondée, les motifs et la procédure d'une telle révocation étant définis par la loi constitutionnelle fédérale. »

38. Enfin, la Cour constitutionnelle, ayant jugé acceptable le renforcement des compétences de la Cour constitutionnelle par l'instauration d'un contrôle constitutionnel préliminaire, à la demande du Président de la Fédération de Russie, des projets de loi de la Fédération de Russie modifiant la Constitution de la Fédération de Russie, ainsi que des projets de loi constitutionnelle fédérale et de loi fédérale, a analysé le projet d'amendement à l'article 125 (partie 1) de la Constitution qui prévoit de réduire de 19 à 11 le nombre de juges de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, dont son président et son vice-président. Elle a pris note de la réglementation transitoire autorisant les juges de la Cour constitutionnelle à continuer d'exercer leurs fonctions après l'entrée en vigueur de l'article 1 de la loi portant amendement, jusqu'à ce qu'ils cessent de les exercer pour les motifs établis par la loi constitutionnelle fédérale n° 1-FKZ du 21 juillet 1994. Elle a considéré qu'une telle réglementation autorisant la présence temporaire au sein de la Cour constitutionnelle d'un nombre de juges supérieur à celui prévu par la Constitution est conforme aux principes de l'indépendance et de l'irrévocabilité des juges et n'est pas contradictoire avec l'article 15 (partie 1) de la Constitution, car il s'agit d'un moyen acceptable d'établir un équilibre entre les valeurs constitutionnelles pour trouver une solution au problème.

39. La Cour constitutionnelle a conclu que la procédure d'entrée en vigueur de l'article 1 de la loi portant amendement était conforme à la Constitution et que les dispositions non entrées en vigueur de la loi portant amendement étaient conformes aux dispositions des chapitres 1, 2 et 9 de la Constitution.

D. Justification du projet d'amendements par les autorités russes

40. Lors des échanges tenus par les rapporteurs de la Commission de Venise avec les autorités russes et les représentants du monde universitaire à Moscou, les autorités ont contesté l'idée selon laquelle les amendements exprimeraient le rejet par la Fédération de Russie de ses obligations internationales ; elles ont souligné que le projet d'amendements n'avait pas trait aux chapitres 1 (fondements de l'ordre constitutionnel), 2 (droits et libertés de l'homme et du citoyen) et 9 (amendements constitutionnels et révision de la Constitution) de la Constitution et que la Fédération de Russie avait adopté une position de principe selon laquelle elle respecterait l'ensemble de ses obligations internationales. Elles ont également souligné à ce propos que l'article 15 (4) de la Constitution, selon lequel les principes et normes de droit international comme les accords internationaux sont partie intégrante du système juridique de la Fédération de Russie, reste inchangé. Les amendements n'auront aucune incidence sur l'article 15 ; ils ne préjugeront pas de l'éventuelle ratification de nouveaux traités internationaux par la Fédération de Russie et ne restreindront pas le droit des citoyens de la Fédération de Russie de saisir des organes internationaux. Il a néanmoins été souligné dans ce contexte qu'en vertu de l'actuel article 79 de la Constitution, les engagements qui découlent de la ratification des traités

internationaux par la Fédération de Russie « ne peuvent limiter les droits et libertés de l'homme et du citoyen ni être contraires aux fondements de l'ordre constitutionnel de la Fédération de Russie. »

41. Il a été dit que le fil conducteur de ces amendements était la sécurité juridique : en donnant à la Cour constitutionnelle russe le pouvoir de « régler les questions relatives à la possibilité d'exécuter les décisions des organes interétatiques [...] lorsque leur interprétation des traités est contraire à la Constitution de la Fédération de Russie », les promoteurs de l'amendement constitutionnel entendent mettre un terme à la situation mouvante actuelle dans laquelle l'exécution des décisions des organisations internationales dont la Russie est membre (comme les arrêts de la Cour eur. D.H.) pose des problèmes qualifiés de sérieux. Ils affirment au contraire que le projet d'amendement permettra à toutes les parties intéressées de savoir de manière définitive, en temps utile et à tous égards si une telle décision sera exécutée en Russie et dans quelles conditions.

42. Les autorités ont repris plusieurs arguments qui avaient été avancés au moment de l'introduction des amendements législatifs en 2015. Mettant l'accent sur la souveraineté nationale, elles ont souligné qu'il existait dans plusieurs autres pays, dont l'Allemagne et l'Italie, une jurisprudence constitutionnelle en la matière, dans la mesure où la primauté de la Constitution sur les traités internationaux pouvait conduire à la non-exécution de jugements internationaux.

43. Les autorités ont également affirmé que l'interprétation de la CEDH par la Cour européenne des droits de l'homme allait au-delà du sens prévu à l'origine, auquel les États ont consenti, citant en exemple l'affaire *Anchugov et Gladkov c. Russie*¹⁵. Elles ont soutenu qu'au moment de la ratification de la CEDH par la Russie, l'article 32 de la Constitution contenait déjà l'interdiction contestée du droit de vote pour les détenus et qu'aucune question n'avait alors été soulevée quant à l'éventuelle incompatibilité de cette disposition avec la CEDH. L'incompatibilité était donc due à l'interprétation de la disposition de la CEDH par la Cour de Strasbourg, à laquelle la Fédération de Russie n'avait pas consenti au moment de son adhésion à la Convention. De leur point de vue, il conviendrait de procéder à une redéfinition des « valeurs européennes » avec la participation de la Russie sur un pied d'égalité. Dans l'attente d'un tel accord, la Russie se réserve le droit de contester ouvertement les décisions (y compris les arrêts de la Cour) rendues unilatéralement. Les participants russes à la réunion ont insisté sur le fait qu'il ne s'agit pas de refuser d'exécuter les décisions des tribunaux internationaux, en particulier de la Cour européenne des droits de l'homme, en tant que telles, mais seulement en cas d'interprétation des traités et conventions internationaux qui contredisent la Constitution russe.

44. Les interlocuteurs de la Commission (autorités et représentants de la communauté scientifique) ont également souligné que le droit de la Cour européenne d'interpréter la CEDH n'est pas contesté en soi. C'est la manière dont la Cour interprète la CEDH et utilise la notion de « consensus européen » qui est mise en cause. Ils font valoir que de plus en plus de voix s'élèvent pour contester l'usage important qui est fait par la Cour européenne des droits de l'homme de ses pouvoirs en vertu de l'article 32 de la Convention¹⁶ (compétence de la Cour), comme en témoignent les vives réactions suscitées par son arrêt *Hirst c. Royaume-Uni*¹⁷ dans lequel elle a conclu que l'interdiction absolue du droit de vote pour les détenus au Royaume-Uni emportait violation de l'article 3 du Protocole additionnel à la Convention. Ils affirment par ailleurs qu'il n'existe pas de consensus européen sur la question des restrictions au droit de vote des détenus, comme l'ont fait remarquer plusieurs juges dans une opinion dissidente jointe à cet

¹⁵ *Anchugov et Gladkov c. Russie*, nos 11157/04 et 15162/05, arrêt du 4 juillet 2013.

¹⁶ Article 32 de la CEDH : « 1. La compétence de la Cour s'étend à toutes les questions concernant l'interprétation et l'application de la Convention et de ses Protocoles qui lui seront soumises dans les conditions prévues par les articles 33, 34, 46 et 47. 2. En cas de contestation sur le point de savoir si la Cour est compétente, la Cour décide ».

¹⁷ *Hirst c. Royaume-Uni* (n° 2), arrêt n° 74025/01, 6 octobre 2005

arrêt¹⁸. Par ailleurs, ils considèrent que la notion de consensus européen ne doit pas être utilisée pour imposer de nouvelles normes juridiques sans prendre en considération le contexte socioculturel d'un pays.

45. Les interlocuteurs de la Commission ont également évoqué la défiance croissante de la Russie à l'égard de la Cour européenne des droits de l'homme et de ses juges, certains ayant été élus par l'Assemblée parlementaire en l'absence des parlementaires russes. L'activisme judiciaire de certains juges de la Cour et leurs anciens liens professionnels avec des ONG ont également été mentionnés.

46. Compte tenu de ce qui précède, ces interlocuteurs considèrent que le projet d'amendement à l'article 79 devrait être vu comme un compromis : rien ne s'opposant à ce que la Cour européenne des droits de l'homme crée dans l'avenir de nouvelles normes juridiques qui pourraient être contraires à la Constitution de la Fédération de Russie, la Cour constitutionnelle doit avoir une possibilité de classer les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

IV. Analyse du projet d'amendements

47. L'actuel article 79 de la Constitution est libellé comme suit :

« [I]a Fédération de Russie peut participer aux unions interétatiques et leur transférer une partie de ses attributions conformément aux traités correspondants, si cela n'entraîne pas une limitation des droits et libertés de l'homme et du citoyen et n'est pas contraire aux fondements de l'ordre constitutionnel de la Fédération de Russie » (voir chapitres 1 et 2 de la Constitution et articles 16, 64 et 135, paragraphe 1).

Le projet d'amendement à l'article 79 de la Constitution ajoute que :

« Les décisions des organes interétatiques adoptées sur la base des dispositions de traités internationaux auxquels la Fédération de Russie est partie, lorsqu'elles sont interprétées d'une manière contraire à la Constitution de la Fédération de Russie, ne seront pas soumises à exécution en Fédération de Russie ».

Un autre projet d'amendement directement lié à celui-ci concerne l'article 125, paragraphe 5 b) ; il prévoit que la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie

« règle, conformément à la procédure établie par la loi constitutionnelle fédérale, les questions concernant la possibilité d'exécuter les décisions des organes interétatiques adoptées sur la base des dispositions de traités internationaux auxquels la Fédération de Russie est partie, lorsqu'elles sont interprétées d'une manière contraire à la Constitution de la Fédération de Russie ».

48. Tout d'abord, la Commission note que les ajouts proposés aux articles 79 et 125, paragraphe 5b) concernent les *décisions des organes interétatiques adoptées sur la base des dispositions de traités internationaux auxquels la Fédération de Russie est partie*, alors que les amendements de 2015 à la loi fédérale sur la Cour constitutionnelle concernaient les décisions des *institutions interétatiques de protection des droits de l'homme* (c'est nous qui soulignons). En effet, le projet d'article 125, paragraphe 5 b) contient une autre disposition qui habilite la Cour constitutionnelle à régler les questions « relatives à la possibilité d'exécuter une décision d'un tribunal (interétatique) étranger ou international ou d'un tribunal ou organe d'arbitrage étranger ou international imposant des obligations à la Fédération de Russie, si cette décision est contraire aux fondements de l'ordre juridique public de la Fédération de Russie ». La Commission de Venise ne fera pas d'observations supplémentaires sur cette question car la demande d'avis qui lui a été adressée portait uniquement sur le contexte de l'exécution des arrêts de la *Cour européenne des droits de l'homme*.

¹⁸ Voir opinion dissidente commune à MM. les juges Wildhaber, Costa, Lorenzen, Kovler et Jebens concernant la conclusion de la majorité dans l'affaire *Hirst c. Royaume-Uni* (n° 2), paragraphe 6.

49. La Commission observe par ailleurs que la phrase ajoutée à l'article 79 interdit l'exécution des décisions qui sont « contraires à la Constitution ». Il s'agit d'une formulation plus vaste que celle de l'actuel article 79 (*limitant les droits et libertés de l'homme et du citoyen ou contraires aux fondements de l'ordre constitutionnel de la Fédération de Russie*). Cet ajout étend au-delà des droits de l'homme et des principes fondamentaux de la Constitution les possibilités pour la Cour constitutionnelle de déclarer des décisions des organes interétatiques non exécutoires.

50. La Commission de Venise a déjà eu l'occasion de souligner¹⁹ que les solutions nationales quant à la relation entre l'ordre juridique interne et l'ordre juridique international sont très diverses et qu'il existe également une grande diversité de situations en ce qui concerne la place de la CEDH dans le droit interne par rapport aux dispositions de la Constitution. Le choix de la relation entre le système national et le système international relève de la décision souveraine de chaque État. De même, le modèle de séparation des pouvoirs de l'État (exécutif, législatif et judiciaire) relève du droit constitutionnel (hormis dans les domaines où l'État est lié par des obligations de droit international ayant des incidences en la matière, par exemple une obligation de prévoir un contrôle juridictionnel dans certains cas). Cela dit, indépendamment du modèle choisi, l'État est lié par le droit international en vertu de l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (*Pacta sunt servanda*), qui dispose que « [t]out traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi ». L'article 27 de la Convention de Vienne (Droit interne et respect des traités) prévoit en outre qu'« [u]ne partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité [...] » Aucun argument juridique tiré du droit interne, y compris le droit constitutionnel, ne peut justifier un acte ou une omission qui constitue une violation des obligations découlant des traités internationaux qu'elle a choisis de ratifier. L'exécution des obligations internationales découlant d'un traité en vigueur dans un État incombe à l'État dans son ensemble, c'est à dire à tous ses organes, y compris la Cour constitutionnelle.

51. La Commission a également déjà rappelé que l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme est un élément essentiel du mécanisme de la Convention européenne. Le droit de requête individuelle serait illusoire si on permettait qu'un arrêt définitif et exécutoire de la Cour reste inexécuté. Le mécanisme établi par la Convention pour la surveillance de l'exécution des arrêts, placé sous la responsabilité du Comité des Ministres (article 46, paragraphe 2 de la Convention), montre l'importance d'une exécution effective des arrêts. L'autorité de la Cour européenne des droits de l'homme et la crédibilité du système dépendent largement de l'efficacité de ce mécanisme. Comme l'a également souligné le Comité des Ministres, « l'exécution rapide et efficace des arrêts est essentielle pour la crédibilité et l'efficacité de la [Convention] en tant qu'instrument constitutionnel de l'ordre public européen dont dépend la stabilité démocratique du continent »²⁰.

52. Dans l'arrêt *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) (n° 2) c. Suisse*, la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme a résumé les principes qui devraient guider les États parties dans leur exécution des arrêts définitifs de la Cour, et a notamment dit :

« S'agissant des exigences de l'article 46, il y a lieu de rappeler tout d'abord que l'État défendeur reconnu responsable d'une violation de la Convention ou de ses Protocoles est tenu de se conformer aux décisions de la Cour dans les litiges auxquels il est partie. En d'autres termes, l'inexécution ou l'exécution lacunaire d'un arrêt de la Cour peut entraîner la responsabilité internationale de l'État partie. Celui-ci est appelé non seulement à verser aux intéressés les sommes allouées à titre de satisfaction équitable, mais aussi à prendre des mesures individuelles et/ou, le cas échéant, générales dans son ordre juridique interne, afin de mettre un terme à la

¹⁹ CDL-AD(2016)016, paragraphe 81 sqq et paragraphe 111.

²⁰ Réponse à la Recommandation 1576 (2002) de l'Assemblée parlementaire, adoptée par le Comité des Ministres le 26 mars 2003 lors de la 833^e réunion des Délégués des Ministres (CM/AS(2013)Rec1576 final). Voir également le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH), Rapport sur l'avenir à plus long terme du mécanisme de la CEDH, <https://rm.coe.int/the-longer-term-future-of-the-system-of-the-european-convention-on-hum/1680695ad4>

violation constatée par la Cour et d'en effacer les conséquences, l'objectif étant de placer le requérant, autant que possible, dans une situation équivalente à celle dans laquelle il se trouverait s'il n'y avait pas eu manquement aux exigences de la Convention.

[...]

Certes, l'État défendeur reste libre en principe, sous le contrôle du Comité des Ministres, de choisir les moyens de s'acquitter de ses obligations au titre de l'article 46, § 1 de la Convention, pour autant que ces moyens soient compatibles avec les conclusions contenues dans l'arrêt de la Cour [...]. Cependant, dans certaines situations particulières, il est arrivé que la Cour ait estimé utile d'indiquer à un État défendeur le type de mesures à prendre pour mettre un terme à la situation – souvent structurelle – qui avait donné lieu à un constat de violation [...]. Parfois même, la nature de la violation constatée ne laisse pas de choix quant aux mesures à prendre [...] »²¹.

53. Comme tous les États parties à la CEDH, la Fédération de Russie a l'obligation d'étendre à toutes les personnes placées sous sa juridiction les droits inscrits dans la Convention et de se conformer aux décisions de la Cour européenne des droits de l'homme. L'importance fondamentale de l'exécution des arrêts de la Cour pour l'effectivité du système de la Convention a été reconnue lors de toutes les conférences de haut niveau sur la réforme du système de la Convention qui se sont tenues ces dernières années, respectivement à Interlaken (février 2010), Izmir (avril 2011), Brighton (avril 2012), Bruxelles (2015) et Copenhague (2019). L'exécution des arrêts est une obligation fondamentale des États parties et tout manquement en la matière doit être traité « de manière ouverte et déterminée »²².

54. Lorsque les États parties à la CEDH ne partagent pas l'interprétation qui est faite de la Convention par la Cour de Strasbourg, ils ont plusieurs possibilités de faire entendre leur point de vue : en premier lieu, ils peuvent saisir la Grande Chambre pour demander une modification de la jurisprudence de la Cour. Il convient de noter que « les décisions des juridictions internationales doivent respecter un équilibre délicat entre la compétence du juge international et la souveraineté nationale. Leur exécution ne peut donc faire appel aux mêmes procédures que celles applicables aux décisions nationales ; elle repose notamment sur le dialogue et la coopération. Elle peut également s'exprimer sous la forme d'une responsabilité partagée entre les différents acteurs, c'est à dire, pour le système de la Convention, la Cour, le Comité des Ministres, les gouvernements et les juridictions nationales »²³. Dans ce contexte, le rôle joué par les juridictions nationales et le nécessaire dialogue entre la Cour européenne des droits de l'homme et ses homologues nationaux sont des facteurs importants pour un processus de mise en œuvre effectif²⁴. Une juridiction nationale a la possibilité de défendre une solution différente de celle initialement retenue par la Cour européenne des droits de l'homme (voir *Al-Khawaja c. Royaume-Uni*²⁵ présenté par celui qui était alors Président de la Cour européenne des droits de l'homme comme un bon exemple de dialogue judiciaire entre les juridictions nationales et la Cour européenne²⁶ ; pour des exemples de différentes méthodes de mise en œuvre, voir également CDL-AD (2016)016, annexe, paragraphes 108-116). La juridiction nationale peut également s'efforcer d'interpréter les dispositions de la Constitution en adoptant une attitude ouverte à l'égard du droit international ; le texte de la Convention et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme peuvent servir de lignes directrices pour l'interprétation du contenu et de la portée des droits fondamentaux et des principes de l'État de

²¹ Cour européenne des droits de l'homme, *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) c. Suisse* (n° 2) [GC], requête n° 32772/02, 20 juin 2009, paragraphes 85, 88.

²² Déclaration de Copenhague adoptée à une réunion de la conférence de haut niveau à Copenhague les 12 et 13 avril 2018, paragraphe 20.

²³ Document préparatoire au séminaire : « Mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme : une responsabilité judiciaire partagée ? » – préparé par le comité organisateur, présidé par le juge Laffranque et composé des juges Raimondi, Bianku, Nußberger et Sicilianos, assistés de R. Liddell au Greffe. Ce document ne reflète pas le point de vue de la Cour.

²⁴ Audience solennelle de la Cour européenne des droits de l'homme à l'occasion de l'ouverture de l'année judiciaire, vendredi 27 janvier 2012, discours de M. Nicolas Bratza, Président de la Cour européenne des droits de l'homme.

²⁵ *Al-Khawaja c. Royaume-Uni*, n° 26766/05 et 22228/06, 15 décembre 2011.

²⁶ Audience solennelle de la Cour européenne des droits de l'homme à l'occasion de l'ouverture de l'année judiciaire, vendredi 27 janvier 2012.

droit énoncés dans la Constitution. Dans les États qui ont ratifié le Protocole n° 16²⁷, une juridiction nationale supérieure peut également solliciter un avis consultatif.

55. Quoiqu'il en soit, les États ont l'obligation de se conformer aux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, dont la compétence englobe, en vertu de l'article 32 de la CEDH, « toutes les questions concernant l'interprétation et l'application de la Convention et de ses Protocoles ». Comme la Commission l'a déjà souligné, « en adhérant à la Convention, les États parties acceptent expressément la compétence de la Cour européenne des droits de l'homme d'interpréter, et non uniquement d'appliquer, la Convention » (voir CDL-AD(2016)005, paragraphe 45).

56. La Commission de Venise reconnaît que la primauté de la Constitution, qui est totalement légitime, peut constituer un problème complexe à résoudre pour assurer l'exécution d'un jugement international. Plusieurs États ont été confrontés à la nécessité d'engager un processus de réforme constitutionnelle et ont trouvé des solutions appropriées²⁸.

57. Les cours constitutionnelles nationales jouent un rôle extrêmement important dans ce contexte. Dans les pays où la Constitution prime le droit international, il peut arriver – rarement – qu'une cour constitutionnelle considère que l'interprétation d'une disposition de la CEDH par la Cour européenne des droits de l'homme est en contradiction avec la constitution nationale²⁹. Toutefois, ce constat ne met pas fin à l'obligation de l'État de se conformer à l'arrêt le concernant ; dans des cas extrêmes, même une modification de la Constitution pourrait être envisagée. En Fédération de Russie, la compétence – assurément inhabituelle – de la Cour constitutionnelle d'examiner la compatibilité d'une modalité d'exécution proposée par l'agent du gouvernement (ou un autre organe de l'État) ne serait pas problématique en soi, si la question restait à l'ordre du jour des institutions de l'État (gouvernement, Parlement) responsables en droit international de l'exécution de l'arrêt. Le rôle de la Cour constitutionnelle devrait être, comme elle l'a dit elle-même (voir paragraphe 36 ci-dessus), de « concevoir un moyen constitutionnellement acceptable d'exécution de ces décisions par la Fédération de Russie tout en garantissant résolument l'autorité juridique suprême de la Constitution de la Fédération de Russie dans l'ordre

²⁷ <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/214>

²⁸ Certains pays, par exemple, ont modifié leurs constitutions à titre de mesure générale ; cela a été le cas notamment en Grèce, Hongrie, Italie, République slovaque et Turquie (voir <http://www.coe.int/en/web/execution/home>). Voir CDL-AD(2016)016, paragraphe 24.

²⁹ Par exemple, comme l'ont souligné les interlocuteurs russes, la Cour constitutionnelle italienne a affirmé (arrêts 348 et 349 de 2007) que lorsqu'une juridiction nationale lui soumet une question relative à la compatibilité d'une disposition de droit interne avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour constitutionnelle doit examiner si la disposition de la CEDH telle qu'interprétée par la Cour de Strasbourg est compatible avec la Constitution. Cela signifie qu'il existe théoriquement une possibilité que la Cour parvienne à la conclusion qu'elle ne l'est pas. Même dans ce cas, l'Italie reste liée par son obligation de trouver un moyen approprié d'exécuter l'arrêt. Dans son arrêt 49 de 2015, la Cour constitutionnelle a affirmé que l'obligation de mettre l'ordre juridique national en conformité avec les normes fixées par la Cour de Strasbourg en déclarant inconstitutionnelle une loi nationale incompatible avec ces normes n'existe que si ces dernières sont considérées comme « établies » ou découlent d'arrêts dits « pilotes ». Cela dit, cette règle ne s'applique que pour les normes établies par la Cour de Strasbourg dans les arrêts concernant d'autres pays : elle n'a pas d'incidence sur l'obligation faite à l'Italie de se conformer aux arrêts rendus contre elle, conformément à l'article 46 de la CEDH. Les interlocuteurs russes ont également souligné que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale allemande peut aboutir à la non-exécution des jugements internationaux. En ce qui concerne la CEDH, la Cour constitutionnelle fédérale allemande a affirmé que les possibilités d'interprétation de la Constitution en adoptant une attitude ouverte à l'égard de la Convention (voir paragraphe 54 ci-dessus) trouvent leurs limites lorsque celle-ci n'apparaît plus justifiée eu égard aux méthodes reconnues d'interprétation des lois et de la Constitution (Cour constitutionnelle fédérale allemande, arrêt du 4 mai 2011, 2 BvR 2365/09, paragraphe 93, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2011/05/rs20110504_2bvr236509en.html ; arrêt du 12 juin 2018, 2 BvR 1738/12, paragraphe 133, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2018/06/rs20180612_2bvr173812en.html). Jusqu'à présent, toutes les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme ont été exécutées en Allemagne par l'intermédiaire des institutions de l'État. Dans certains cas toutefois, la Cour constitutionnelle fédérale allemande a donné une interprétation des droits fondamentaux qui n'était pas rigoureusement identique à celle de la Cour de Strasbourg (pour des exemples, voir CDL-AD(2016)016 annexe, paragraphes 112-116).

juridique russe ». Un cas dans lequel un jugement international ne peut être exécuté parce que son exécution entrerait en conflit avec la Constitution ne peut être que vraiment exceptionnel. En revanche, la Cour constitutionnelle russe est habilitée à déclarer que le jugement n'est pas exécutable en tant que tel dans tous les cas où un problème de compatibilité avec la Constitution se pose.

58. Il est vrai que la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie a fait preuve d'une certaine ouverture au dialogue avec la Cour européenne des droits de l'homme. Dans son arrêt dans l'affaire *Anchugov et Gladkov*, elle a affirmé que l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme ne pouvait être exécuté, mais a tout de même indiqué au législateur fédéral un moyen de sortir de l'impasse. Sur la base de ces indications, la législation a été modifiée et le Comité des Ministres a considéré que l'arrêt avait été pleinement exécuté. L'affaire *Anchugov et Gladkov* montre que les obstacles constitutionnels peuvent être surmontés, ce qui s'est produit également dans d'autres États membres du Conseil de l'Europe. Il convient également de noter que le libellé de l'article 125, paragraphe 5 b) est moins affirmatif que celui de l'article 79, ce qui laisse entrevoir une possibilité que la Cour constitutionnelle trouve des solutions (« règle les questions »). Les autorités russes ont souligné à ce propos que la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie est une institution respectée qui statue le plus souvent en faveur des requérants, accordant une large protection aux droits fondamentaux des citoyens de la Fédération de Russie. Les interlocuteurs issus de la société civile rencontrés par les rapporteurs ont confirmé le point de vue selon lequel la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie a permis de régler de nombreuses questions relatives aux droits de l'homme dans le pays. La Commission de Venise a également eu l'occasion par le passé de saluer les conclusions de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie.

59. Cependant, la question de savoir dans quelle mesure cette disposition de l'article 79 de la Constitution russe aura des effets négatifs sur les obligations internationales de la Russie découlant de la CEDH dépend bien entendu de la manière dont elle sera appliquée concrètement. À cet égard, la Commission de Venise est vivement préoccupée par le fait que la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie a conclu au caractère non exécutable d'un arrêt qui portait exclusivement sur la question du paiement de sommes octroyées à titre de satisfaction équitable. La Commission réitère sa position selon laquelle, s'il est admissible que la Cour constitutionnelle soit saisie de la question de la compatibilité d'une mesure d'exécution de caractère général avec la Constitution, il n'en va pas de même pour les mesures individuelles comme les condamnations au versement d'une satisfaction équitable, même si celles-ci peuvent toucher à d'importants intérêts de l'État.

60. La Commission est également obligée de constater que pour l'heure, les juges de la Cour constitutionnelle ne peuvent être révoqués qu'à la demande des deux tiers des juges de la Cour constitutionnelle, alors que dans les nouveaux amendements constitutionnels, la procédure visant leur révocation par le Conseil de la Fédération sera engagée par l'exécutif – autrement dit, le Président (voir paragraphe 11 ci-dessus). Le droit d'engager une procédure de révocation qui appartient au pouvoir exécutif n'est pas nécessairement problématique en soi, à condition que la procédure soit judiciaire. L'introduction d'un tel pouvoir dans ce contexte, notamment en raison de l'absence de réglementation du processus de révocation dans la Constitution, semble accroître la possibilité d'influence de l'exécutif sur la Cour constitutionnelle.

61. La Commission de Venise note que les changements à l'étude sont considérés comme des moyens d'assurer la sécurité juridique ; les autorités soulignent que les amendements ne restreindront pas la possibilité pour les citoyens de la Fédération de Russie de saisir la Cour européenne des droits de l'homme. Cela dit, elle considère que la possibilité donnée à l'exécutif de saisir la Cour constitutionnelle pour que cette dernière se prononce sur l'existence ou non d'une « contradiction » entre un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme et la Constitution ne peut que créer de l'incertitude juridique pour les requérants individuels, les privant du caractère définitif et exécutoire d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme

(notamment en ce qui concerne les mesures individuelles comme les injonctions de paiement d'une satisfaction équitable).

V. Conclusion

62. La Fédération de Russie a pris la décision politique d'adhérer au Conseil de l'Europe et de rester membre de l'Organisation. En ratifiant la CEDH et en acceptant la compétence de la Cour de Strasbourg, elle s'est engagée à exécuter les arrêts de la Cour. L'État n'est pas libre de choisir d'exécuter ou non les arrêts de la Cour de Strasbourg : ces derniers ont force exécutoire, en vertu de l'article 46 de la Convention. Dans les pays où la Constitution prime la Convention européenne des droits de l'homme, il peut arriver que la Cour constitutionnelle constate une contradiction entre la Constitution et l'interprétation par la Cour européenne des droits de l'homme d'une disposition donnée de la CEDH, mais cela ne clôt pas pour autant la question de l'exécution.

63. Le dialogue entre la Cour européenne des droits de l'homme et les plus hautes juridictions internes constitue un bon moyen de parvenir à une solution, avant que l'affaire ne devienne objet d'une procédure d'exécution devant le Comité des ministres.

64. La Commission de Venise a dit précédemment que la compétence de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie de déclarer un jugement non exécutable en tant que tel, mettant ainsi un terme au processus d'exécution, est incompatible avec les obligations de la Fédération de Russie découlant de la Convention européenne des droits de l'homme. La Commission s'inquiète de l'inscription de cette compétence dans la Constitution.

65. De plus, la Commission craint que le projet d'amendements n'étende les possibilités de la Cour constitutionnelle russe de déclarer « non exécutable » des décisions d'organes interétatiques entrant en conflit avec la Constitution, adoptées sur la base de dispositions de traités internationaux auxquels la Fédération de Russie est partie. En effet, l'expression « contraire à la Constitution », employée dans le projet d'amendements, est trop large, plus vaste que la formulation de l'actuel article 79 (« limitant les droits et libertés de l'homme et du citoyen ou contraires aux fondements de l'ordre constitutionnel de la Fédération de Russie »).

66. Ces questions doivent également être considérées à la lumière du projet d'amendement à l'article 83 de la Constitution, qui autorise le Conseil de la Fédération à révoquer les juges de la Cour constitutionnelle à la demande du Président. Une telle disposition expose la Cour à des pressions politiques.

67. La question de savoir si - et dans quelle mesure - les projets d'amendements auront des effets négatifs sur le respect par la Russie de ses engagements en vertu de la CEDH dépend de la manière dont ils seront appliqués. À cet égard, la Commission réaffirme que le pouvoir de la Cour constitutionnelle de se prononcer sur la constitutionnalité d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme ne devrait pas s'étendre aux mesures individuelles comme les injonctions de paiement d'une satisfaction équitable.

68. Par conséquent, et compte tenu de ses précédentes conclusions³⁰, la Commission de Venise considère que l'ajout proposé à l'article 79 de la Constitution devrait être supprimé, ou que son libellé devrait être modifié pour le rendre similaire à celui de l'article 125, paragraphe 5 b), qui met en exergue le but de trouver une solution à des possibles contradictions. Elle réitère également ses précédentes conclusions concernant les limites de la compétence de la Cour constitutionnelle en matière de contrôle de la constitutionnalité des mesures d'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

³⁰ CDL-AD(2016)016, paragraphes 38-46.

69. Enfin, il n'appartient pas à la Commission de Venise d'évaluer la compatibilité des projets d'amendements avec l'article 15 (4) de la Constitution de la Fédération de Russie ; il appartient à la Cour constitutionnelle d'en décider, dans la limite de ses compétences ; la Cour par ailleurs l'a examinée dans son avis du 20 mars 2020 et a conclu que le projet d'amendements était compatible avec l'article de la Constitution.

70. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités russes et de l'Assemblée parlementaire pour toute assistance supplémentaire dont elles pourraient avoir besoin en la matière.

Draft-restricted