



Strasbourg, le 12 octobre 2004  
Avis n° 279/2004



CDL-AD(2004)035  
Or. angl.

**COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT**

**(COMMISSION DE VENISE)**

**AVIS**

**SUR LE 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»**

**adopté par la Commission  
lors de sa 60<sup>ème</sup> session plénière  
(Venise, 8-9 octobre 2004)**

**sur la base des commentaires de  
M. José CARDOSO DA COSTA (membre, Portugal)  
M. Georg NOLTE (membre suppléant, Allemagne) et  
M. Peter PACZOLAY (membre suppléant, Hongrie)**

## **Introduction**

1. Par lettre du 18 mai 2004, le Président de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, M. Zorkin, a demandé à la Commission de Venise de formuler un avis sur le 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”, adopté par la Cour constitutionnelle (réunie en assemblée plénière) le 11 mai 2004 (loi en vigueur CDL(2004)076, projet de modifications CDL(2004)077, note préliminaire CDL(2004)078). La Commission a invité Messieurs Cardoso da Costa, Nolte et Paczolay à faire office de rapporteurs. Leurs commentaires figurent dans les documents CDL(2004)085, 075 et 084. Cet avis a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 60<sup>ème</sup> session plénière (Venise, 8-9 octobre 2004).

## **Teneur du projet de la loi constitutionnelle fédérale**

2. Le projet de la loi constitutionnelle fédérale sur “les modifications et compléments à apporter à la loi constitutionnelle fédérale sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie ” modifierait sept articles de la loi constitutionnelle fédérale adoptée en 1994. Le but essentiel de ce texte est de créer la possibilité d’une procédure écrite pour les affaires où des normes litigieuses sont “analogues” à d’autres normes ayant déjà fait l’objet d’une procédure devant la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie. Cette proposition supprimerait donc l’obligation actuellement en vigueur d’une audience publique dans toute affaire recevable portée devant la Cour. Le présent avis s’emploie à déterminer si ce projet de la loi est conforme aux principes constitutionnels et aux règles européennes.

3. L’introduction de la stricte exigence d’une procédure contradictoire devant la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie peut s’expliquer par la transformation, au début des années 1990, du système judiciaire soviétique en un système constitutionnel fondé sur la prééminence du droit. Cependant, si les normes sur la recevabilité sont souples et si une cour constitutionnelle a une lourde charge de travail, comme c’est le cas pour la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, ordonner quasi systématiquement une audience contradictoire peut se révéler contreproductif.

## **Pratique européenne**

4. Plusieurs considérations peuvent justifier l’exigence d’une audience publique. Celle-ci permet en effet l’engagement direct des parties et leur contact direct avec les juges ; elle peut aussi accélérer la procédure. L’audience publique est une composante de la transparence, valeur clé de la démocratie. Elle peut améliorer la qualité de la prise de décision en permettant aux juges de se faire plus rapidement une opinion des faits, des parties et de leurs avis respectifs. Par ailleurs, l’audience publique sert de système de contrôle démocratique des juges par le public. Elle renforce donc la confiance des citoyens en l’indépendance et l’impartialité de la justice. Elle empêche que se répète le passé, lorsque les jugements étaient motivés par des contacts secrets, voire des instructions. C’est pourquoi, dès le début du 20<sup>ème</sup> siècle, s’est amorcé un mouvement de réforme bien connu qui visait à favoriser la primauté de “l’oralité” pour instaurer un contact immédiat entre les juges, les parties et les témoins. L’objectif de ce mouvement de réforme était de simplifier et d’accélérer les actions en justice tout en en réduisant considérablement le coût.

5. Ces raisons plaident fortement en faveur des audiences publiques. Les cours constitutionnelles doivent toutefois conserver leur capacité à rendre des jugements motivés dans un délai raisonnable. Les audiences publiques peuvent être très longues et ne respectent pas toujours la due célérité de la procédure.

6. L'usage de la procédure écrite s'est largement répandu au sein des cours constitutionnelles d'Europe. Certains pays européens ont opté pour les audiences publiques (Italie), d'autres pour les procédures écrites (Hongrie, Portugal), d'autres encore combinent les deux (Autriche, Allemagne).

7. Il est bien entendu possible de raccourcir la durée des audiences publiques, comme cela paraît être le cas en Italie. Le faire de manière trop drastique risque néanmoins de desservir son but premier.

8. Selon la tradition des juridictions portugaises de droit commun, la Cour constitutionnelle ne s'occupe de toutes les affaires de contrôle abstrait et concret de normes que par procédure écrite. Les audiences publiques sont réservées à des procédures de type secondaire.

9. Conformément à l'article 25.1 de la loi allemande sur la Cour constitutionnelle fédérale, toute procédure doit comporter une audience publique, sauf lorsque l'ensemble des "parties à la procédure" renonce à ce droit. Cependant, bien que cette règle générale paraisse imposer la stricte obligation de procéder à une audience publique dans toutes les affaires, d'autres dispositions de la même loi, ainsi que l'interprétation de la jurisprudence ont eu pour effet d'inverser le rapport entre règle et exception ; en effet, les audiences publiques sont désormais exceptionnelles dans les procédures devant la Cour constitutionnelle allemande. La Cour considérant que dans les cas de contrôle abstrait et concret de normes il n'y a pas, à strictement parler, "de parties à la procédure" excepté dans les rares cas où des "organes constitutionnels" (comme le Gouvernement ou le Parlement) ont fait droit à ce type de procédures, elle exerce son pouvoir discrétionnaire pour décider ou non de procéder à une audience publique. Plus important encore, pour les griefs tirés de la Constitution - source de plus de 97% de l'ensemble des procédures devant la Cour allemande - un individu n'a pas le droit de solliciter lui-même une audience publique.

10. Il est notoire que les cours constitutionnelles peuvent se passer d'une audience publique dans des procédures où il est prévisible qu'elle ne contribuera pas grandement à la prise de décision où s'il n'y a pas d'autres intérêts en cause. Dans les affaires où la Cour jouit du pouvoir discrétionnaire de tenir une audience publique, cette décision doit être prise par des juges de la Cour constitutionnelle et non pas simplement par l'administration judiciaire. En outre, il importe de noter qu'une "procédure écrite" doit également être de nature contradictoire pour permettre l'échange d'arguments antagonistes. Ayant ces éléments à l'esprit, nous pouvons déclarer que la pratique par les cours constitutionnelles d'une procédure écrite est répandue et conforme aux normes européennes.

#### **"Disposition normative analogue"**

11. Le libellé "disposition normative analogue" utilisé dans le projet de loi constitutionnelle semble quelque peu imprécis. Or, il est difficile de déterminer plus finement l'intention des rédacteurs sans réduire la portée de l'exception au point qu'elle en perde beaucoup de ses effets pratiques. Ce serait par exemple le cas si seules des normes "identiques" donnaient lieu à l'exception. L'exception proposée à la règle générale exigeant une procédure orale

systematique garantit que la question juridique a déjà été débattue au moins une fois en audience publique.

12. En dépit de son choix en faveur de la procédure écrite dans les affaires de contrôle de normes, le législateur portugais a adopté dans le cadre de cette procédure une autre solution pour en raccourcir la durée qui permet d'engager une procédure sommaire dans les affaires de contrôle concret lorsqu'il s'agit d'une "question déjà tranchée par la Cour dans un précédent jugement" et non pas d'une "disposition normative analogue". La Cour constitutionnelle portugaise a appliqué cette règle apparemment plus stricte dans la pratique avec une souplesse certaine.

### **Conclusion**

13. C'est à la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie - en tant qu'auteur du projet de la loi constitutionnelle et au Parlement - en tant que législateur - qu'il revient de juger si les modifications proposées sont dignes de la confiance du public de la Cour constitutionnelle. Il est clair que cette confiance se fonde en partie sur la transparence. Eu égard au droit à une procédure dans un délai raisonnable, cette confiance repose également pour beaucoup sur l'efficacité de la justice constitutionnelle. Les modifications proposées visent à préserver la capacité de la Cour à gérer efficacement sa lourde charge de travail.

14. Les modifications suggérées servent un but légitime et constituent un moyen légitime d'y parvenir. Les projets de modifications sont conformes aux normes européennes.