

## LA RUSSIE ET LA CONVENTION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME. BILAN JURISPRUDENTIEL ET INSTITUTIONNEL

**Kirill KOROTEEV** \*

Doctorant et allocataire de recherche à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne

La Fédération de Russie a adhéré au Conseil de l'Europe le 28 février 1996<sup>1</sup>. Elle a ratifié la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention ») par la loi fédérale n° 54-FZ du 30 mars 1998<sup>2</sup> qui est entrée en vigueur le 5 mai 1998. Par le même acte, la Russie a admis le droit de requête individuelle et la juridiction obligatoire de la Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour »). Jusqu'à présent l'Etat russe a ratifié les protocoles n°s 1, 4 et 7 à la Convention. La Russie est le seul membre du Conseil de l'Europe qui n'a pas ratifié le Protocole n° 6 qui interdit la peine de mort en temps de paix. Mais en décembre 2006 la Douma d'Etat, la chambre basse du Parlement russe, a refusé de ratifier le Protocole n° 14 à la Convention portant la réforme du système du contrôle conventionnel. Ce refus - unique parmi les 46 membres du Conseil de l'Europe dont 45 ont déjà ratifié le Protocole en question – met en danger l'efficacité de la Convention et de la Cour européenne des droits de l'homme.

Malgré le nombre important de requêtes dirigées contre la Russie (qui représentent 21,5 % de l'encombrement de la Cour), le nombre des arrêts de la Cour relatifs à la Russie n'a dépassé les 50 qu'en juin 2005. Cependant, le nombre d'arrêts s'accroît au fil des années : de 2 en 2002, il est passé à 83 en 2005 et à 102 en 2006, soit 207 au total. Le pourcentage de requêtes irrecevables reste l'un des plus élevés en Europe : 99,6 % en 2003, 98,4 % en 2004. L'exécution des décisions de justice, le délai des procédures judiciaires, l'application abusive du recours de « nadzor », les conditions de détention provisoire, les décisions arbitraires ou insuffisamment motivées sur la détention provisoire comptent parmi les questions le plus souvent soulevées devant le juge européen<sup>3</sup>... La Cour a aussi rendu neuf arrêts concernant le conflit en Tchétchénie, deux arrêts sur les questions environnementales<sup>4</sup>, un arrêt concernant les droits des malades

---

\* L'auteur est reconnaissant à M. le Professeur Emmanuel DECAUX et à Mr Mouloud BOUMGHAR pour leur aide précieuse.

<sup>1</sup> Et ce malgré l'opinion défavorable des juristes éminents exprimée dans leur rapport présenté à l'Assemblée parlementaire. R. BERNHARDT, S. TRESCHER, A. WEITZEL et F. ERMACORA ont déploré que l'ordre juridique russe n'avait pas atteint le niveau requis par les standards du Conseil de l'Europe (Doc. n° AS/Bur/Russia (1994)7).

<sup>2</sup> (1998) 14 *Sobranie zakonodatelstva Rossijskoï Federatsii* 1514 (ci-après, les références à la « Collection de la législation de la Fédération de Russie » seront données en forme abrégée : SZRF).

<sup>3</sup> V. les références aux arrêts de la Cour européenne ci-dessous.

<sup>4</sup> Cour EDH, *Fadeïeva c. la Russie*, n° 55723/00, 09.06.2005, CEDH 2005-... (les autres arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme seront cités sans référence au nom de la juridiction).

mentaux, ainsi que les arrêts où la Russie figurait comme un Etat défendeur ensemble avec la Moldavie<sup>5</sup> et la Géorgie<sup>6</sup>.

Cet article est consacré à la présentation du système juridictionnel russe et des recours juridictionnels qu'il prévoit (I), de la place de la Convention européenne dans le droit russe (II), de l'application des droits conventionnels par le juge constitutionnel russe (III) et des réactions des autorités russes aux arrêts de la Cour (IV).

## **I. - LE SYSTEME DES RECOURS INTERNES**

Cette partie est consacrée à la présentation du système des juridictions russes (A) et de l'efficacité des divers recours existant devant eux (B).

### **A. - Le système juridictionnel russe**

Le système juridictionnel russe se compose de trois branches principales : la juridiction constitutionnelle (1), la juridiction commerciale (2), apparues toutes les deux en 1991, et la juridiction de droit commun (3), au sein de laquelle existent des tribunaux militaires distincts.

#### ***1. - La juridiction constitutionnelle***

La juridiction constitutionnelle consiste dans la Cour constitutionnelle au niveau fédéral (a) et dans les cours constitutionnelles ou statutaires régionales<sup>8</sup> (b).

##### *a. - La Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie*

La Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie a été créée en 1991 suite à la révision constitutionnelle du 24 mai 1991<sup>9</sup> et de la loi du 12 juillet 1991<sup>10</sup>. Aujourd'hui, son statut est prévu à l'article 125 de la Constitution et détaillé par la loi fédérale

---

<sup>5</sup> *Ilascu et autres c. la Moldavie et la Russie* [GC], n° 48787/99, 08.07.2004, CEDH 2004-VII.

<sup>6</sup> *Chamaïev et 12 autres c. la Géorgie et la Russie*, n° 36378/02, 12.04.2005.

<sup>8</sup> Les régions russes sont généralement divisées en deux catégories : les Républiques dont le document fondateur est la constitution régionale et les autres régions (*oblast, kraï* etc.) dont le document fondateur est le statut régional. La différence entre les noms des juridictions constitutionnelles régionales dépend de cette distinction.

<sup>9</sup> *Vedomosti SND i VS RSFSR*, 1991, n° 22, st. 776, 778.

<sup>10</sup> *Vedomosti SND i VS RSFSR*, 1991, n° 30, st. 1017.

constitutionnelle du 21 juillet 1994 n° 1-FKZ<sup>11</sup>. La Cour constitutionnelle est composée de 19 juges élus par le Conseil de la Fédération - la chambre haute de l'Assemblée fédérale -, le Parlement russe, qui les choisit parmi les candidatures présentées par le Président de la Russie. Elle siège en chambres de 9 ou 10 juges ou en sessions plénières.

La Cour constitutionnelle est le juge de la constitutionnalité des lois, des traités internationaux - qui sont examinés avant leur entrée en vigueur - et des actes réglementaires du Président de la Fédération de Russie, du Conseil de la Fédération, de la Douma d'État et du gouvernement fédéral, ainsi que des constitutions ou des statuts et des lois régionales. Elle est aussi le juge des conflits de compétence entre les organes des pouvoirs fédéraux et régionaux. En cas de procédure d'empêchement du Président de la Fédération de Russie, la Cour constitutionnelle donne son avis sur le respect de cette procédure par les parlementaires.

#### *b. - Les cours constitutionnelles ou statutaires régionales*

Les cours constitutionnelles ou statutaires régionales sont les juges de la conformité des lois et des actes réglementaires régionaux et locaux à la constitution ou au statut régionaux. Elles n'existent que dans 12 régions parmi plus de 80 qui composent la Fédération de Russie. L'organisation et la compétence de ces juridictions sont toujours régies par les lois régionales.

### **2. - La juridiction commerciale**

La juridiction commerciale s'occupe des affaires entre les personnes privées (sociétés et commerçants) ainsi que des recours contre les actes administratifs (réglementaires ou non) en matière commerciale et fiscale. Les juges de première instance sont les tribunaux commerciaux régionaux (un tribunal par région). Après la réforme de 2003<sup>12</sup>, 20 cours commerciales d'appel ont été créées. Il existe également 10 cours commerciales des arrondissements fédéraux (*federalniy okrug*), qui sont les juges de cassation (une cour de cassation pour 2 cours d'appel). La haute juridiction commerciale, la Haute cour commerciale, n'est que le juge des recours extraordinaires, connu comme « nadzor »<sup>13</sup> ou « protest »<sup>14</sup>.

### **3. - Les juridictions de droit commun**

Le juge de droit commun pour les affaires civiles, pénales et administratives en Russie est le tribunal municipal. Les affaires les moins importantes sont jugées par les juges de paix dont l'appel est possible devant les tribunaux municipaux, et les affaires plus importantes sont jugées par les cours régionales, qui sont aussi les juges de cassation. La Cour

<sup>11</sup> (1994) 13 SZRF 1447. Cette catégorie de lois peut être rapprochée des lois organiques françaises ; il ne faut pas les confondre avec les lois portant modification de la Constitution.

<sup>12</sup> Loi fédérale constitutionnelle n° 4-FKZ du 4 juillet 2003 concernant les modifications du Code de procédure commerciale, (2003) 27 SZRF 2699.

<sup>13</sup> Supervisory review (nadzor) procedure in the Russian Federation: Prospects for reform in line with the ECHR requirements. Materials of the high-level seminar organised by the Directorate General of Human Rights (DG-II) in the context of the implementation of the European Court's judgment in *Ryabykh v. Russia* case, Strasbourg, 21-22 February 2005. Document: CM/Inf/DH(2005)20, 23 March 2005.

<sup>14</sup> *Sovtransavto c. Ukraine*, n° 48553/99, 25.07.2002, CEDH 2002-VII.

suprême possède la compétence de première instance pour connaître les recours en illégalité dirigés contre les actes du Président de la Fédération de Russie, du gouvernement et des ministres fédéraux. Pour les autres affaires, elle est, comme la Haute cour commerciale, le juge des recours extraordinaires.

Les juridictions militaires, dont la plus haute est la Chambre militaire de la Cour suprême, sont distinctes des autres juridictions, elles jugent les affaires civiles, pénales et administratives concernant les militaires (mais en aucun cas les personnes civiles). Les tribunaux militaires des garnisons jouent le rôle des tribunaux municipaux civils et les cours des districts militaires celui des cours régionales.

Les procédures disciplinaires sont conduites principalement devant les cours de divers degrés.

## **B. - L'efficacité des recours devant les juridictions russes**

### ***1. - Le recours constitutionnel***

La saisine de la Cour constitutionnelle contre une loi fédérale ou régionale est ouverte aux particuliers sous la condition que la loi en cause ait été appliquée ou soit applicable à la situation du requérant particulier. Mais le contrôle constitutionnel russe, à la différence du contrôle allemand ou espagnol, est un contrôle *in abstracto* et ne permet pas à la juridiction constitutionnelle saisie de statuer sur la constitutionnalité des décisions judiciaires rendues antérieurement par d'autres juridictions dans l'affaire du requérant à l'origine du recours constitutionnel. C'est pourquoi la saisine de la Cour constitutionnelle pourrait être très rarement obligatoire avant la saisine de la Cour de Strasbourg<sup>15</sup>.

Mais la jurisprudence constitutionnelle se développe et dans l'affaire « *Ioukos* »<sup>16</sup> la Cour constitutionnelle a considéré que « l'ordonnance de la Cour constitutionnelle [à laquelle la juridiction commerciale s'est référée dans l'affaire du requérant] ne peut être traitée comme la base légale pour priver le requérant des garanties énumérées à l'article 113 du Code des impôts »<sup>17</sup>. Les codes de procédure civile, pénale et commerciale permettent aux juridictions du fond de réviser les jugements après l'arrêt de la Cour constitutionnelle déclarant inconstitutionnelle la loi en cause et indiquant la nécessité d'une révision

---

<sup>15</sup> Cette hypothèse est cependant possible. Ayant rejeté la requête *Griřankova et Griřankovs c. Lettonie* (déc. n° 36117/02, 13.02.2003) pour non-épuisement des voies internes, la Cour européenne a décidé que si la requête était dirigée contre la loi en tant que telle (et non contre la mesure individuelle) et si la législation interne permet le recours devant la juridiction constitutionnelle, ce recours doit être épuisé.

<sup>16</sup> Le problème de l'affaire « *Ioukos* » se trouve dans le fait que la Cour constitutionnelle a rendu « l'ordonnance » sur l'irrecevabilité (« *opredelenie* »), mais n'a pas adopté « la décision » sur le fond (« *postanovlenie* »). Les codes procéduraux permettent la réouverture de procès devant les juges de fond seulement après « l'arrêt » de la Cour constitutionnelle. Néanmoins, le juge constitutionnel indique souvent, dans les « ordonnances » concernant les affaires répétitives l'obligation des juridictions ordinaires de connaître l'affaire à nouveau.

<sup>17</sup> Cour const., *Ioukos*, 18 janv. 2005, n° 36-O. Les numéros des actes juridictionnels de la Cour constitutionnelle russe qui portent une lettre « P » se réfèrent aux décisions sur le fond (*postanovlenie*), tandis que la lettre « O » est utilisée pour les ordonnances sur la recevabilité (*opredelenie*).

particulière<sup>18</sup>. Une telle jurisprudence montre que la Cour constitutionnelle est bien compétente pour remettre en cause des jugements des juridictions de fond, bien que le délai pour saisir la Cour constitutionnelle ne soit pas fixé par les lois<sup>19</sup>. En tout cas, ni le représentant du Gouvernement russe devant la Cour européenne, ni la Cour européenne elle-même n'ont jamais soulevé l'exception de non-épuisement du recours constitutionnel.

## 2. - Les recours devant les juridictions commerciales et de droit commun

### a. - Appel et cassation

L'appel et la cassation<sup>20</sup>, lorsqu'ils sont prévus par les codes de procédure, sont des recours efficaces aux termes des articles 13 et 35 de la Convention européenne. Au sein des juridictions de droit commun, l'appel n'est possible que contre les jugements des juges de paix. L'instance d'appel est le tribunal municipal contre le jugement de laquelle la cassation n'est possible que dans le procès pénal (article 354.3 du Code de procédure pénale). Le Code de procédure civile de 2002 interdit expressément, en son article 336, le pourvoi en cassation contre le jugement d'appel dans les procès civil et administratif.

Au sein de la juridiction commerciale, tant l'appel que la cassation sont prévus par le Code de procédure commerciale de 2002. Malgré le large pouvoir discrétionnaire des juges de cassation en matière d'admission des requêtes, la cassation devant les cours fédérales d'arrondissement est considérée comme efficace<sup>21</sup>.

### b. - Le recours administratif

Si telle ou telle décision administrative constitue une ingérence dans l'exercice du droit d'un particulier il peut l'attaquer devant le juge de droit commun ou le juge commercial, selon la nature d'une décision en cause, pendant le délai de 3 mois. L'appel et/ou la cassation (v. *supra*) sont possibles contre le jugement de première instance.

### c. - Le recours en matière d'enquête pénale préliminaire

Dans le cas où les dispositions de la Convention exigent que l'enquête soit conduite par les autorités, c'est-à-dire dans le cas de violations alléguées des articles 2 et 3 de la Convention, l'intéressé doit s'adresser au procureur qui est le seul fonctionnaire compétent pour ordonner l'instruction de l'enquête pénale qui est menée par les organes

---

<sup>18</sup> V., Cour const., *Sitalova*, 25.04.1995, n° 3-P, dans lequel le juge constitutionnel se référait à l'article 100 de la loi fédérale constitutionnelle portant statut de la Cour constitutionnelle pour indiquer la nouvelle considération de l'affaire par le juge du fond. Ce texte a été appliqué même dans les cas de conformité de loi en cause avec la Constitution, si les juges du fond l'avaient interprétée de façon inconstitutionnelle (v., par exemple, Cour const., *Tribunal commercial de région de Tcheliabinsk (question préjudicielle)*, *Azarian et autres*, 12.03.2001, n° 4-P). Par une *décision* récente, la Cour constitutionnelle a ordonné la réouverture d'un nouveau procès devant les juridictions de droit commun : Cour const. (déc.), *A. Maslov*, précité.

<sup>19</sup> Le recours extraordinaire de « protest » en procédure pénale a été considéré comme inefficace pour cette même raison (v. *Berdzenishvili v. Russia* (dec.), no. 31697/03, 14.01.2004, ECHR 2004-II).

<sup>20</sup> La cassation en droit russe dans la plupart des cas est un recours à l'encontre du jugement du juge de première instance.

<sup>21</sup> V., e.g., *AO « Uralmash » v. Russia* (dec.), no. 13338/03, 04.09.2003.

exécutifs d'application de loi et, dans les cas prévus au Code de procédure pénale, par le bureau du procureur. Sous peine d'irrecevabilité d'une requête devant la Cour européenne, le refus du procureur d'ouvrir une enquête pénale doit être contesté, en application de l'article 125 du Code de procédure pénale, devant le tribunal municipal puis éventuellement devant la cour régionale en cassation<sup>22</sup>.

*d. - Les procédures de « nadzor »*

La procédure de « nadzor » est un recours extraordinaire dirigé contre un jugement définitif d'une cour ou d'un tribunal. Cette procédure a été introduite dans le domaine pénal par les articles 373 et 374 du Code de procédure pénale de 1922<sup>23</sup>. Elle a donné aux procureurs régionaux et aux présidents des Conseils des juges populaires – cours pénales régionales – le pouvoir d'attaquer tout jugement sans délai limité. L'article 254 du Code de procédure civile de 1923<sup>24</sup> a accordé les mêmes pouvoirs au Procureur de la République et aux Procureurs régionaux en matière civile. La procédure de « nadzor » résulte de la conception selon laquelle les juridictions supérieures surveillent les activités des juridictions subordonnées.

Avant 2002-2003, les procédures de « nadzor » étaient prévues par les codes procéduraux soviétiques des années 1960. Les jugements définitifs pouvaient ainsi être attaqués par les Procureurs régionaux et Présidents des cours régionales ainsi que par le Procureur Général et le Président de la Cour suprême. Les suppléants de ces personnes disposaient des mêmes facultés. Les codes n'ont prévu aucun critère de recevabilité des recours extraordinaires et aucune limite au pouvoir discrétionnaire des Procureurs et Présidents des Cours. Pour cette raison la Cour européenne par la décision *Toumilovitch c. Russie*<sup>25</sup> a déclaré inefficace ce type de recours : le déclenchement de cette procédure extraordinaire ne dépendait pas des parties au litige, mais de la volonté des fonctionnaires du ministère public et du pouvoir judiciaires investi par la loi du pouvoir d'introduire les recours de « nadzor ».

Les années 2002-2003 ont vu les procédures de « nadzor » être reformées. Les trois codes de procédure civile, pénale et commerciale, ainsi que la partie procédurale du Code des infractions administratives, ont prévu quatre types différents de « nadzor ». La partie procédurale du Code des infractions administratives n'a changé aucun aspect de ce recours. Selon les dispositions des autres codes, seules les parties au litige peuvent demander aux juridictions supérieures la révision de l'affaire en vertu des procédures de « nadzor » ; la faculté des fonctionnaires judiciaires et des procureurs d'attaquer les jugements définitifs a été abolie.

Le Code de procédure pénale prévoit en son article 403 les procédures de « nadzor » devant les présidiums des Cours régionales, la Chambre criminelle de la Cour suprême de la Fédération de Russie et devant le Présidium de la Cour suprême<sup>26</sup>. La recevabilité d'une requête est décidée par un juge unique qui appartient à l'une des ces formations, en

<sup>22</sup> *Trubnikov v. Russia* (dec.), no. 49790/99, 14.10.2003.

<sup>23</sup> *Sobranie zakoneniï RSFSR*, 1922, n° 20-21, st. 230.

<sup>24</sup> *Sobranie zakoneniï RSFSR*, 1923, n° 46-47, st. 478.

<sup>25</sup> *Tumilovich v. Russia* (dec.), no. 47033/99, 22.06.1999.

<sup>26</sup> Les Codes de procédure emploient le terme « les cours de l'instance de nadzor » (*sud nadzornoï instantsii*).

dépit de l'absence des critères de recevabilité détaillés par la loi ou par la voie jurisprudentielle. Par ailleurs, le président de la cour saisie peut « exprimer son désaccord » en cas de décision d'irrecevabilité du juge unique. Pourtant, le Code ne contient aucun délai pour saisir ces cours d'un tel recours extraordinaire. C'est cette absence de limite dans le temps qui a conduit la Cour européenne à déclarer inefficace le nouveau « nadzor » dans le procès pénal, car la possibilité pour une partie au litige de contester dans un délai indéterminé la décision judiciaire est contraire au principe de sécurité juridique, qui est une valeur en soi<sup>27</sup>.

Quant au Code de procédure civile, lequel reprend les prescriptions du Code de procédure pénale concernant le « nadzor », la Cour européenne a examiné l'aspect institutionnel du recours en cause, car, contrairement au Code de procédure pénale, l'article 376.2 du Code prévoit en effet un délai d'un an durant lequel la juridiction supérieure peut être saisie d'un recours extraordinaire par l'une des parties au litige. Aucun délai n'est prévu pour attaquer les ordonnances des juges uniques des cours régionales de rejet des recours de « nadzor » devant les présidents des mêmes cours. En outre, les arrêts des présidiums des cours régionales peuvent être attaqués devant la Chambre civile de la Cour suprême de la Russie et le Présidium de la Cour suprême peut, à son tour, être saisi par le biais des recours contre les arrêts de la Chambre civile. Cette pluralité des juridictions a créé, selon la Cour européenne, des procédures presque éternelles, que la Cour ne peut considérer comme étant efficaces<sup>29</sup>.

Le « nadzor » devant la juridiction commerciale pose un problème plus difficile que la Cour européenne n'a pas résolu jusqu'à présent : le Code de procédure commerciale de 2002, qui régit la procédure devant les juridictions commerciales, prévoit en son article 292 que le Présidium de la Haute Cour commerciale est la seule autorité compétente pour connaître des recours en annulation des jugements définitifs dans le délai de 3 mois après l'arrêt d'une cour commerciale de l'arrondissement fédéral qui statue sur le recours en cassation. Le Code indique deux motifs pour lesquels la Haute Cour commerciale peut annuler un jugement définitif : la violation des règles établies par la jurisprudence, l'atteinte à l'intérêt public et l'entrave à l'adoption d'un jugement dans une autre affaire<sup>30</sup>. Comme les deux dernières hypothèses sont très rares, la référence à la violation des règles jurisprudentielles est utilisée par la Haute Cour commerciale pour justifier son intervention, parfois arbitraire, dans des jugements définitifs<sup>31</sup>. L'absence complète de clarté de la jurisprudence de la Haute cour commerciale sur le point de savoir ce que constitue « la violation des règles établies par la jurisprudence » peut faire obstacle à l'effectivité du recours de « nadzor » devant la juridiction commerciale.

---

<sup>27</sup> *Berdzenishvili v. Russia*, précité.

<sup>29</sup> *Denisov v. Russia* (dec.), no. 33408/03, 06.05.2004.

<sup>30</sup> Article 304 du Code.

<sup>31</sup> V. Haute cour comm., *OAO Riazanskaia GRES*, 18.03.2003, n° 10360/02 ; *OAO REP « Berezovskoe »*, 01.04.2003, n° 9208/02 ; et, en particulier, l'arrêt *OAO « Niko-Bank »* (22.04.2003, n° 8450/00), dans lequel la haute juridiction a attendu que toute « application incorrecte des normes du droit matériel » constituait la base d'annulation d'un jugement, notamment la violation des règles établies par la jurisprudence, prévue par l'article 304.1 du Code de procédure commerciale.

## II. - LA CONVENTION EUROPEENE DANS LE DROIT RUSSE

On peut distinguer ici la place de la Convention dans la hiérarchie des normes établie par la Constitution de la Fédération de Russie (A) et les problèmes de contrôle de conventionnalité exercé par les juridictions russes (B).

### A. - La place de la Convention européenne dans la hiérarchie des normes

La Constitution de la Fédération de Russie du 12 décembre 1993 consacre l'alinéa 4 de l'article 15 à la place des engagements internationaux. Au terme de cette disposition, « les principes et normes généralement reconnus du droit international et les traités internationaux de la Fédération de Russie font partie intégrante de son système juridique. Si d'autres règles que celles prévues par la loi sont établies par un traité international de la Fédération de Russie, les règles du traité international prévalent ». Nul ne conteste que la Convention prévaut sur les lois - tant sur les lois fédérales constitutionnelles que sur les lois fédérales et régionales ordinaires - et sur les actes réglementaires<sup>32</sup>. Mais la Constitution, de son propre point de vue, prévaut sur les engagements internationaux, quelle que soit leur nature<sup>33</sup>.

La jurisprudence constitutionnelle russe contient des références à la Convention dans les décisions de la Cour constitutionnelle antérieures à la ratification de la Convention (mais postérieures à l'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe). Entre avril 1996 et avril 1998 le juge constitutionnelle russe qualifiait les droits conventionnels comme des « normes du droit international généralement reconnues » applicables en vertu de l'article 15.4 de la Constitution<sup>34</sup>. Si contestable que cette qualification puisse paraître, elle n'a été employée que dans un nombre très limité des décisions (même si dans un cas

---

<sup>32</sup> V., pour confirmation, L. OKUNKOV (dir.), *Kommentariï k Konstitoutsii Rossiïskoi Federatsii* (« Commentaire de la Constitution de la Fédération de Russie »), 2<sup>ème</sup> éd., Moscou, 1996 (disponible en ligne en russe à [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)).

<sup>33</sup> M. le juge N. VITROUK ne partage cette conclusion qu'en ce qui concerne les traités. Les principes et les normes généralement reconnus du droit international ont selon lui rang de normes constitutionnelles. N.V. VITROUK, *Konstitoutsionnoe pravosoudie v Rossii (1991-2001)* (« Justice constitutionnelle en Russie (1991-2001) »), Moscou, 2001, p. 127. Toutefois, ni le texte de l'article 15 de la Constitution, ni la jurisprudence n'établissent une distinction claire entre les traités et les principes et les références à ces derniers sont si rares qu'elles ne peuvent permettre ni à délimiter, ni à définir la notion en question. Les juristes russes considèrent ce problème très rarement, en se limitant aux déclarations générales accueillant les références faites par la Cour constitutionnelle à la Convention européenne et à la jurisprudence des organes de Strasbourg. V., par exemple, les propos de M. le juge A. KOVLER : « Notre pouvoir judiciaire réagit en gros positivement à la nécessité du respect par la Russie des exigences qui découlent pour elle, comme pour toute autre partie, de la Convention ». A.I. KOVLER, « Evropeïskoe pravo prav tcheloveka i Konstitoutsii Rossii » (« Droit européen des droits de l'homme et la Constitution de la Russie »), *Journal rossiïskogo prava (Revue de droit russe)* 2004.1.156.

<sup>34</sup> V., e.g., Cour const., *N.A. Kovalev et les Karabaïevs*, 16.03.1998, n° 9-P, (1998) 12 SZRF 459. La première référence à la Convention dans une décision de la Cour constitutionnelle n'était qu'une citation de l'intitulé de l'article 2 du Protocole n° 7 à la Convention sans analyse du statut de la Convention dans le droit russe (*Président de la République de Komi, V.I. Koutsyllo et R.S. Klebanov*, 04.04.1996, n° 4-P, (1996) 16 SZRF 1909, affaire dite « liberté d'aller et venir à Moscou, aux régions de Moscou, Stavropol et Voronej »).



une disposition du Code de procédure pénale a été censurée comme contraire, notamment, à la Convention européenne - non-ratifiée à l'époque).

Il n'est pas surprenant que la Cour constitutionnelle continue à se référer à la Convention européenne des droits de l'homme. Mais il a fallu attendre l'arrêt *I.V. Bogdanov, A.B. Zernov, S.I. Kalianov, N.V. Troukhanov* du 25 janvier 2001 n° 1-P<sup>35</sup> (« Constitutionnalité de l'alinéa 2 de l'article 1070 du Code civil ») pour que la Cour se prononce sur la place de la Convention européenne dans le droit russe. Selon la Cour,

« La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales a été ratifiée par la Fédération de Russie, est entrée en vigueur, et, par conséquent, fait partie intégrante de son système juridique. De plus, la Fédération de Russie a reconnu la compétence de la Cour européenne des droits de l'homme et s'est engagée à mettre en accord complet sa pratique d'application du droit et sa jurisprudence avec les obligations de la Fédération de Russie qui découlent de sa participation à la Convention et ses Protocoles...

« Dès lors, la disposition contestée [...] doit être considérée et appliquée en unité normative cohérente avec les exigences de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. [L'interprétation] contraire détournerait sa signification constitutionnelle actuelle, découverte dans le présent arrêt, et conduirait, contrairement aux exigences de l'alinéa 4 de l'article 15 de la Constitution et à la volonté du législateur fédéral, au blocage de son effet sur le territoire de la Fédération de Russie ».

Les références de la Cour constitutionnelle ne sont pas limitées à la Convention, la Haute juridiction cite souvent les arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi que les décisions de l'ancienne Commission européenne des droits de l'homme (v. l'exemple de l'arrêt *Maslov*, *infra*).

L'arrêt *I.V. Bogdanov et autres* confirme la prévalence de la Convention européenne et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur les lois fédérales et, *a fortiori*, régionales russes, mais aussi sur la jurisprudence. L'arrêt ne limite pas sa portée à la jurisprudence des juridictions ordinaires et de ce fait doit être entendu comme imposant la supériorité des normes européennes conventionnelles et la jurisprudence qui en découle par rapport à la jurisprudence constitutionnelle.

Cependant, certains juges de la Cour constitutionnelle dans leurs œuvres doctrinales soutiennent une approche plus assouplie. M. le Président V. ZORKINE note que les juridictions ordinaires doivent « prendre en compte » la jurisprudence européenne et que la Cour constitutionnelle, statuant sur la constitutionnalité d'une loi, « fait appel, en tant que *motif accessoire*, aux dispositions de la Convention et à son interprétation donnée par la Cour EDH, et par cela oriente les procédures de création des normes vers le respect de la compréhension contemporaine des droits et des libertés consacré par la Convention et

---

<sup>35</sup> (2001) 7 SZRF 700.

ses Protocoles»<sup>36</sup>. Mais il admet, lui aussi, que la Cour constitutionnelle «aspire à concilier étroitement sa position avec celle de la Cour EDH, en adoptant les décisions qui ne sont pas seulement conformes à la jurisprudence de la Cour EDH, mais s'appuient également sur celle-ci»<sup>37</sup>. Quant à la distinction faite par le Président V. ZORKINE, nous ne voyons pas de différence entre les termes «se conformer» et «s'appuyer» à la jurisprudence européenne, surtout si aucun de ces termes ne reflète pas la réalité de la jurisprudence constitutionnelle russe (v. *ci-dessus*, partie III).

M. le Professeur M. KOUTCHINE, quant à lui, insiste sur le fait que la Convention et la jurisprudence européennes affirment les standards internationaux des droits de l'homme reconnus par tous les pays européens et, par conséquent, elles doivent être considérées comme les normes internationales généralement reconnues que mentionne l'article 15 alinéa 4 de la Constitution (ce que est difficilement défendable pour des raisons évoquées ci-dessus) et lie les tribunaux en vertu de l'article 18 (applicabilité directe des droits de l'homme et du citoyen) de celle-ci<sup>38</sup>.

Les normes internationales sont situées au-dessous des normes constitutionnelles dans la hiérarchie des normes du droit russe. Cette conclusion est confirmée par la décision récente de la Cour constitutionnelle<sup>39</sup>, où le juge constitutionnel a refusé de mettre en cause les dispositions constitutionnelles interdisant de voter à toutes les personnes condamnées à une peine de prison. Le problème de la conformité de la Constitution russe à la Convention européenne à cet égard se pose à nouveau après l'arrêt de la Grande Chambre de la Cour européenne dans l'affaire *Hirst c. Royaume-Uni (n° 2)* (n° 74025/01, 06.10.2005, CEDH 2005-...), par lequel la Cour de Strasbourg a déclaré non conforme à la Convention la privation générale et automatique de droit de vote des condamnés à une peine de prison prévue en Grande-Bretagne par le *Representation of People Act 1983*. Le seul moyen de résoudre ce conflit normatif potentiel, dont l'enjeu est également l'exclusion du corps électoral d'environ 800 000 citoyens en Russie, serait, à notre vue, l'interprétation constitutionnelle *contra constitutionem* de la part de la Cour constitutionnelle russe<sup>40</sup>.

<sup>36</sup> V.D. ZORKINE, «Konstitoutsionnii Soud Rossii v evropeiskom pravovom pole» («La Cour constitutionnelle russe dans le champ juridique européen»), *Journal rossiiskogo prava (Revue de droit russe)* 2005.3.7-8 (nous soulignons).

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 8. V. aussi son intervention : *The Constitutional Court of Russia in the European Law Landscape*, Solemn hearing of the European Court of Human Rights on the occasion of the opening of the judicial year, 21 January 2005.

<sup>38</sup> M.V. KOUTCHINE, *Pretsedentnoe pravo Evropeiskogo Souda po pravam tcheloveka (Droit des précédents de la Cour européenne des droits de l'homme)*, Ekaterinebourg, 2004, p. 449. Sa position est proche de la reconnaissance de l'exigence d'interprétation des droits constitutionnels conforme à la Convention (cf. M. VERDUSSEN, «La Cour européenne des droits de l'homme et l'épuisement préalable du recours interne au juge constitutionnel», *Liber Amicorum Marc-André EISSEN*, p. 440).

<sup>39</sup> Cour const. (déc.), *Gladkov*, 27.05.2004, n° 177-O.

<sup>40</sup> K. KOROTEEV, «Prisoners' Right to Vote: the Danger of Constitutional Limitations», (2005) 3 *International Human Rights Advocacy* 13.

## B. - Le contrôle de conventionnalité

Le contrôle de conventionnalité en Russie est exercé principalement par deux juridictions : la Cour constitutionnelle (1) et la Cour suprême (2).

### 1. - Le contrôle de conventionnalité exercé par la Cour constitutionnelle

La tâche essentielle de la Cour constitutionnelle (v. *supra*) étant de vérifier la *constitutionnalité des lois*, la Convention européenne ne joue qu'un rôle subsidiaire dans les raisonnements du juge constitutionnel<sup>41</sup>. Cependant il arrive que dans certains arrêts les références à la Convention et à la jurisprudence de la Cour de Strasbourg contribuent à l'enrichissement du contenu de tel ou tel droit consacré par la Constitution russe<sup>42</sup>.

Ainsi, dans le célèbre arrêt *Maslov*<sup>43</sup>, la Cour constitutionnelle russe a déclaré non conforme à la Constitution les normes du Code de procédure pénale qui empêchaient l'accès d'un accusé à un avocat au cours de l'instruction pénale préliminaire, c'est-à-dire avant la transmission du dossier au tribunal compétent. Dans cette affaire, la Cour constitutionnelle s'est appuyée sur les arrêts *Quaranta c. Suisse*<sup>44</sup> et *Imbrioscia c. Suisse*<sup>45</sup> de la Cour européenne pour affirmer que les garanties du procès équitable – en l'espèce, le droit de consulter un avocat – s'applique en matière pénale à partir de moment du déclenchement de la poursuite. De même, la Cour constitutionnelle a limité les pouvoirs des juridictions de « nadzor » d'annuler les jugements des tribunaux de fond dans les cas où la violation de la loi a le caractère de « vice fondamental » au sens de l'article 2 du Protocole 7 à la Convention<sup>46</sup>.

En dépit de cette prise de position, la Cour constitutionnelle n'a pas suivi la jurisprudence de la Cour européenne dans plusieurs affaires relatives aux procédures de « nadzor », notamment dans les arrêts *Brumarescu* et *Riabykh*<sup>48</sup>. Or, par l'arrêt *Commissaire aux*

---

<sup>41</sup> V., V. ZORKIN, *The Constitutional Court of Russia in the European Law Landscape*, Solemn hearing of the European Court of Human Rights on the occasion of the opening of the judicial year, 21 January 2005 ; O. TIOUNOV, «O roli Evropejskoï Konventsii o zachtchite prav tcheloveka i osnovnykh svobod i rechenii Evropejskogo Suda po pravam cheloveka v praktike Konstitutsionnogo Suda RF» («Du rôle de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie»), *Konstitutsionnoe pravo : Vostotchno-evropeiskoe obozrenie (Revue constitutionnelle de l'Europe de l'Est)*, 2001, n° 3, p. 94.

<sup>42</sup> Sauf dans les cas où la Cour constitutionnelle décide expressément de ne pas suivre la jurisprudence européenne, v. des exemples ci-dessous.

<sup>43</sup> Cour const., *V.I. Maslov*, 27.06.2000, n° 11-P, (2000) 27 SZRF 2882.

<sup>44</sup> Arrêt du 24 novembre 1993, Série A n° 275.

<sup>45</sup> Arrêt du 24 mai 1991, Série A n° 205.

<sup>46</sup> Cour const., *Tribunal municipal de Podolsk (question préjudicielle)*, *Zhevchenko et autres*, 17.07.2002, n° 13-P, (2002) 31 SZRF 3160.

<sup>48</sup> La Roumanie et la Russie ont été successivement condamnées dans ces affaires par la Cour européenne sur la base du principe de sécurité juridique pour les pouvoirs des procureurs (*Brumarescu*) et des présidents des cours régionales (*Riabykh*) de contester les décisions juridictionnelles définitives et exécutoires.

droits de l'homme, PTK « Sodeïstvie », OOO « Karelia » et autres<sup>49</sup>, la Cour constitutionnelle a permis aux juridictions de « nadzor » d'annuler des jugements de non-culpabilité définitifs prononcés par les tribunaux de fond. Un mois auparavant, la Cour constitutionnelle s'était expressément référée à l'arrêt *Riabykh* pour justifier le système de « nadzor » dans les procédures sur infractions administratives<sup>50</sup>.

## 2. - Le contrôle de conventionnalité exercé par la Cour suprême

La Cour suprême exerce son pouvoir de contrôle de conventionnalité à l'occasion du contrôle juridictionnel des actes administratifs réglementaires et, ce qui est plus rare<sup>51</sup>, des actes non-réglementaires. Au contraire de la Cour constitutionnelle, la Cour suprême ne se réfère jamais, expressément du moins, à la jurisprudence de la Cour européenne. On peut citer, entre autres, 3 arrêts de la Cour suprême ayant déclaré l'acte en cause conforme ou non-conforme aux dispositions du droit international.

On ne peut trouver l'analyse détaillée des obligations de l'État russe que dans un seul arrêt<sup>52</sup>, qui concernait le statut de l'Union internationale des télécommunications. Par la décision SA « *Kostromskaïa gorodskaïa telefonnaïa set'* » du 5 juin 2001 n° KAS01-153 la Chambre de cassation de la Cour suprême confirma la validité d'un décret du Gouvernement relatif à l'octroi de licences dans le domaine des télécommunications. La société requérante alléguait que ni la loi portant les licences dans certains domaines d'activité, ni la loi sur la communication ne prévoyaient que l'effet territorial des licences dans le domaine des télécommunications pouvait être limité. La Chambre civile de la Cour suprême donna droit aux demandes de la compagnie en s'appuyant sur la première des lois citées. La Chambre de cassation de la Cour suprême considéra que la première loi était inapplicable en l'espèce et qu'il fallait écarter une disposition de la deuxième loi comme contraire à la Constitution de l'Union internationale des télécommunications (UIT) et à la Convention internationale des télécommunications. Les textes imposent le respect du Règlement administratif de l'UIT, qui clarifiait la disposition de l'article 45(197) de la Constitution de l'UIT. Ces normes prises dans leur ensemble permettaient à la Cour suprême de conclure que la limitation dans l'espace de l'effet des licences dans le domaine des télécommunications trouvait son fondement dans un traité international qui s'appliquait, selon l'article 15 alinéa 4 de la Constitution de la Fédération de Russie, et non pas dans des normes de la loi fédérale. La Cour suprême rejeta pour l'ensemble de ces considérations la requête et le pourvoi en cassation de la compagnie de télécommunications de Kostroma.

<sup>49</sup> Cour const., *Commissaire aux droits de l'homme, PTK « Sodeïstvie », OOO « Karelia » et autres*, 11.05.2005, n° 5-P, (2002) 22 SZRF 2194.

<sup>50</sup> Cour const. (déc.), *A. Maslov*, 12.04.2005, n° 113-O. Les infractions administratives du droit russe peuvent être rapprochées des contraventions en droit pénal français.

<sup>51</sup> L'article 254 du Code de procédure civile autorise la Cour suprême à contrôler les actes non-réglementaires du Président de la Fédération de Russie, du Gouvernement fédéral et des ministres fédéraux. Pourtant, ces personnes et organismes peuvent très rarement prendre les décisions individuelles susceptibles de contrôle. Quant aux autres décisions, elles sont attaquées principalement devant les tribunaux municipaux et la Cour suprême n'est compétente pour connaître des recours dirigés à leur encontre qu'au titre des procédures de « nadzor ». En outre, la chambre civile de la Cour suprême est compétente pour connaître des recours en cassation contre les décisions des cours régionales saisies des recours contre les décisions prises par les autorités régionales.

<sup>52</sup> Cour supr., ch. de cass., *OAO « Kostromskaïa gorodskaïa telefonnaïa set' »*, 05.06.2001, n° KAS01-153.

Quant à la Convention européenne, la Cour suprême ne l'invoque que très rarement<sup>53</sup>. Dans l'arrêt *Syndicat de police de Moscou*<sup>54</sup>, qui demeure central dans le contrôle de conventionnalité exercé par la Cour suprême russe, elle a été saisie d'une requête à l'encontre du règlement adopté par le Ministre de l'intérieur qui permettait, en particulier, la mutation d'un policier sans son accord. La Haute juridiction a visé, en premier lieu, la norme constitutionnelle russe, l'article 37 de la Constitution sur la liberté de travail, mais elle s'est aussi référée à l'article 4 § 2 de la Convention pour interpréter la première norme en conformité avec la seconde. Cette tentative s'est cependant soldée par un échec terrible : la Cour suprême a jugé que la norme contestée constituait un cas de travail forcé et, donc, une violation de l'article 4 § 2 de la Convention européenne des droits de l'homme. Or, il suffit de porter juste un court regard sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui a adopté une approche restrictive de l'interprétation de la notion « travail forcé »<sup>55</sup>, pour aboutir à une conclusion contraire à celle de la Haute juridiction russe. On voit, par conséquent, que malgré la volonté - rarement manifestée, par ailleurs - de donner aux normes du droit interne une signification conforme à la Convention européenne, la Cour suprême n'y parvient pas. C'est pourquoi, ses efforts de donner des ordres aux juridictions inférieures d'appliquer la Convention et le faire en conformité avec la jurisprudence de la Cour européenne sont pour l'instant futiles<sup>56</sup>.

L'obligation pour toute personne de fournir des photographies tête nue pour l'obtention d'une pièce d'identité interne<sup>57</sup> a fourni l'occasion d'un contrôle de conventionalité particulièrement intéressant. Le règlement du Ministre de l'intérieur qui imposait cette obligation a été attaqué par des femmes musulmanes pour qui cette obligation portait atteinte à leurs convictions religieuses. Les requérantes alléguaient que leur religion ne le permet pas de se montrer tête nue aux hommes autres que leurs pères et époux. La chambre civile<sup>58</sup> a rejeté leur demande considérant que le règlement en cause ne prescrivait pas l'interdiction de porter le voile islamique, n'obligeait personne à confesser telle ou telle religion et qu'il s'appliquait aux fidèles de toutes les religions. Elle a jugé qu'il n'était donc pas contraire à la Convention européenne des droits de l'homme ni au Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Les requérantes se pourvurent en cassation devant la chambre de cassation de la Cour suprême qui leur donna gain de

---

<sup>53</sup> Le chercheur de l'Université de Cambridge M. A.L. BURKOV compte 12 invocations de la Convention par la Cour suprême russe parmi 4,000 arrêts maintenant accessibles pour le période entre le 5 mai 1998 et le 1<sup>er</sup> août 2004 (A.L. BURKOV, "Implementation of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in Russian Courts", (2006) 1 *Russian Law* 70).

<sup>54</sup> Cour supr., ch. civ., *Syndicat de police de Moscou*, 16.11.2000, n° GKPI 00-1195.

<sup>55</sup> *Van der Musselle c. Belgique*, arrêt du 23 novembre 1983, Série A n° 70, §§ 34, 40. M. BURKOV soutient que il ne soit même pas nécessaire de se référer à la jurisprudence, la lecture du texte de l'article 4 de la Convention suffit pour conclure au rejet des conclusions du requérant (A.L. BURKOV, *op. cit.*, at 71).

<sup>56</sup> V. la Résolution de l'Assemblée plénière de la Cour suprême sur l'application par les juridictions de droit commun des principes généralement reconnus et des normes du droit international et des traités internationaux de la Fédération de Russie du 05.10.2003 n° 10, qui demeure une lettre morte. Note que la formation plénière de la Cour suprême, ainsi que son homologue de la Haute cour commerciale, n'est pas appelée à statuer sur des cas individuels, mais à donner des indications de développement de jurisprudence pour les juridictions inférieures.

<sup>57</sup> Equivalant à la carte nationale d'identité en France.

<sup>58</sup> Cour supr., ch. civ., *Gabidoullina et autres*, 05.03.2003, n° GKPI 03-76.

cause<sup>59</sup> au motif que le règlement attaqué obligeait les requérantes à agir en contradiction avec leurs convictions religieuses en les obligeant à présenter leur pièce d'identité avec la photo tête nue chaque fois qu'il était nécessaire. Mais la chambre de cassation de la Cour suprême s'est fondée sur une seule norme de référence, l'article 28 de la Constitution, qui consacre la liberté religieuse. Cette base normative assez limitée permet, néanmoins, d'éviter le conflit avec l'arrêt de la Cour européenne dans l'affaire *Leyla Sahin c. Turquie*<sup>60</sup>, dans laquelle l'interdiction de porter la voile islamique à l'université a été déclarée conforme à l'article 9 de la Convention européenne.

Nous souscrivons à l'opinion de M. BOURKOV qui conclut à juste titre (surtout en ce qui concerne la décision *Syndicat de police de Moscou*) que la jurisprudence de la Cour suprême ressemble à une tentative de faire une démonstration au Conseil de l'Europe de l'invocation *pro forma* de la Convention au lieu de l'appliquer<sup>61</sup>. M. BOURKOV note cependant que le bilan de la Cour constitutionnelle est différent de celui de la Cour suprême dans le sens que le juge constitutionnel met effectivement la Convention en œuvre. Notre analyse sur ce point (III) nous amènera à d'autres conclusions.

### III. LES DROITS CONVENTIONNELS DANS LA JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE RUSSE

Tout comme la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour constitutionnelle russe est confrontée tant aux problèmes de l'appréciation du champ d'application des droits conventionnels qu'aux problèmes de la détermination du contenu de ces droits. L'approche de la Cour constitutionnelle à l'application des normes conventionnelles est caractérisée par l'extension de leur champ d'application sans citer, cependant, des fondements pour cette extension. Si le compromis entre les Etats européens se traduit, notamment, par des limites à l'application des droits conventionnels (par exemple, le droit au procès équitable s'applique, selon la Convention, dans des affaires civiles et pénales), les dispositions constitutionnelles russes n'en connaissent pas. Au lieu de se référer aux dispositions conventionnelles, souvent limitées, expressément ou implicitement, la Cour constitutionnelle aurait pu se fonder sur la Constitution de la Fédération de Russie. Par exemple, le juge constitutionnel a reconnu le droit d'individu à la protection juridictionnelle dans tous les cas<sup>62</sup> par référence à l'article 6 de la Convention, mais c'est l'article 46 de la Constitution russe qui le garantit, et non pas l'article 6 de la Convention ; également, c'est l'article 32 de la Constitution<sup>64</sup>, et non pas

---

<sup>59</sup> Cour supr., ch. de cass., *Gabidoullina et autres*, 15.05.2003, n° KAS 03-166.

<sup>60</sup> [GC], n° 44774/98, 10.11.2005.

<sup>61</sup> A.L. BURKOV, *op. cit.*, at 69.

<sup>62</sup> Cour const., *Tribunaux municipaux de Zernograd de région de Rostov et de l'arrondissement central de Kemerovo (questions préjudicielles)*, 24.01.2002, n° 3-P, (2002) 6 SZRF 625. Le juge constitutionnel, par référence à l'article 6 de la Convention, a consacré le droit à une protection juridictionnelle universelle.

<sup>64</sup> Dans son interprétation antérieure à la décision *Grichkevitch et autres* de la Cour constitutionnelle (21.12.2005, n° 13-P, (2006) 3 SZRF 336), qui a permis au Président fédéral de nommer les gouverneurs régionaux.

l'article 3 du premier Protocole à la Convention, qui prévoyait le droit aux élections des gouverneurs régionaux, etc.)

Nous examinerons maintenant l'invocation des droits conventionnels dans la prise par le juge constitutionnel russe des décisions sur le fond. Se posent les problèmes principaux suivants de compatibilité entre la jurisprudence européenne et la jurisprudence constitutionnelle interne : les droits des accusés dans le procès pénal (A), les problèmes de constitutionnalité des procédures de « nadzor » (B), ainsi que les problèmes du statut légal des organisations à but non lucratif, organisations religieuses et partis politiques (C).

### A. - Les droits des accusés dans le procès pénal

La protection des droits des accusés dans le procès pénal a toujours été – au moins, jusqu'au 11 mai 2005 (v. *ci-dessous*) – un point fort de la jurisprudence constitutionnelle russe.

De 1998 à 2000, la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie a rendu plusieurs décisions qui ont eu pour but la protection des droits de la défense dans la procédure pénale. Par les décisions du 2 juillet n° 20-P et du 23 mars 1999 n° 5-P, la Cour constitutionnelle a reconnu l'inconstitutionnalité des dispositions du Code de procédure pénale de la RSFSR qui empêchaient les recours contre les ordonnances préliminaires du juge pénal, ainsi que du procureur et du juge d'instruction. Le droit d'accès à un tribunal et le principe d'égalité des armes ont servi de base pour ces décisions.

L'accès à l'instance de cassation était au cœur de deux autres décisions constitutionnelles. Dans la décision *E.A. Arbouzova et autres* du 28 mai 1999 n° 9-P, la Cour constitutionnelle a déclaré non-conforme à la Constitution l'interdiction de faire appel contre les décisions judiciaires sur les infractions administratives. Par la décision *M.A. Baronin* du 10 décembre 1998 n° 27-P<sup>65</sup>, elle a affirmé le droit des condamnés par les tribunaux de première instance de participer à l'audience de l'instance de cassation, de présenter leurs arguments devant le juge de cassation et de commenter les plaidoiries de la partie adverse. Cette jurisprudence a été ultérieurement reprise à propos de la participation des condamnés devant l'instance de supervision<sup>66</sup>.

Dans une décision rendue en réponse à des questions préjudicielles des tribunaux municipaux d'Irkoutsk et de l'arrondissement Sovetskiï de Nijnii Novgorod du 20 avril 1999 n° 7-P<sup>67</sup>, la Cour constitutionnelle a censuré les dispositions du Code de procédure pénale permettant au juge pénal de retourner le dossier au procureur pour une enquête supplémentaire, s'il estimait nécessaire d'adopter de nouvelles charges ou d'aggraver les charges contre l'accusé. Selon la Cour constitutionnelle, ce pouvoir du juge pénal montre qu'il exerce une fonction du ministère public ce qui est contraire au principe d'égalité des armes. En revanche, la Cour constitutionnelle n'a pas étendu cette solution au pouvoir du

---

<sup>65</sup> (1998) 51 SZRF 6341.

<sup>66</sup> Cour const., *A.B. Aoulov et autres*, 14.02.2000, no 2-P, (2000) 8 SZRF 991.

<sup>67</sup> (1999) 17 SZRF 2205.

juge de retourner le dossier pénal au procureur pour la correction des fautes substantielles empêchant l'examen de l'affaire par le tribunal<sup>68</sup>.

Par deux fois, la Cour constitutionnelle russe s'est prononcée sur les conditions d'accès d'un avocat à un suspect et à un accusé. Dans la décision *V.I. Maslov* du 27 juin 2000 n° 11-P, la Haute juridiction constitutionnelle s'est référée aux dispositions de l'article 6 de la Convention et à plusieurs arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme pour reconnaître le droit d'un suspect ou d'un accusé d'avoir un entretien avec son avocat à partir du moment de l'arrestation ou de l'interpellation. Par ailleurs, la décision *A.P. Golomidov, V.G. Kislitsyne et I.V. Moskvitchev* du 25 octobre 2001 n° 14-P<sup>69</sup> a censuré comme indéterminées et susceptibles d'application arbitraire les dispositions législatives limitant l'accès des avocats aux accusés en détention provisoire.

La Cour a également rendu deux autres décisions relatives à la détention provisoire des accusés. Sur la base, entre autres, de l'article 5 de la Convention, elle a fait entrer en vigueur l'obligation de prendre une décision judiciaire pour placer une personne en détention provisoire, prévue par la Constitution de 1993 mais dont l'application avait été suspendue jusqu'à l'adoption d'une nouvelle législation<sup>70</sup>. La Cour constitutionnelle a décidé que la période transitoire prévue par la Constitution était expirée et que la ratification de la Convention imposait la prise de décisions sur la détention provisoire par le juge. Dans cette affaire, la décision de la Cour constitutionnelle avait été facilitée par l'adoption en décembre 2001 du nouveau Code de procédure pénale, qui contenait les dispositions sur la procédure judiciaire de mise en détention provisoire, mais dont l'entrée en vigueur avait été fixée au 1<sup>er</sup> juillet 2004. Grâce à la décision du 14 mars 2002, ces dispositions sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2002 avec la quasi-totalité des autres dispositions du nouveau Code.

Par une autre décision, en date du 22 mars 2005 (n° 4-P), le juge constitutionnel russe a complété sa jurisprudence sur la détention provisoire. Il a ainsi imposé l'obligation de la motivation des décisions sur la détention provisoire. Ses décisions doivent comporter un examen des circonstances factuelles et les arguments des parties en faveur de la mise en liberté ou de la prorogation du délai de détention. On peut considérer cette décision comme la réaction – positive – du juge constitutionnel à plusieurs arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, dont les arrêts *Kalachnikov*<sup>71</sup>, *Kliakhine*<sup>72</sup>, *Panchenko*<sup>73</sup>, par lesquelles la Russie a été condamnée pour violation de l'article 5 § 3 de la Convention à raison de l'insuffisance des motifs avancés par les tribunaux dans des décisions sur la détention provisoire.

---

<sup>68</sup> Cour const., *L.N. Batichtchev et autres*, 04.03.2003, n° 3-P, (2003) 12 SZRF 1176 ; *Cour régionale de Vologda et autres cours et tribunaux (questions préjudicielles)*, *S.S. Zimine et autres*, 08.12.2003, n° 18-P, (2003) 51 SZRF 5026.

<sup>69</sup> (2001) 48 SZRF 4551.

<sup>70</sup> Cour const., *S.S. Malenkine, R.N. Martynov et S.V. Poustovalov*, 14.03.2002, n° 6-P, (2002) 12 SZRF 1178.

<sup>71</sup> N° 47095/99, 15.07.2002, CEDH 2002-VI.

<sup>72</sup> *Klyakhin v. Russia*, no. 46082/99, 30.11.2004.

<sup>73</sup> *Panchenko v. Russia*, no. 45100/98, 08.02.2005.



## B. - La constitutionnalité des procédures de « nadzor »

Dans l'appréciation de constitutionnalité de ce recours la Cour constitutionnelle russe s'était opposée à la Cour européenne des droits de l'homme. Or, en 1999 la Cour européenne dans l'arrêt de la Grande Chambre dans l'affaire *Brumarescu c. Roumanie*<sup>74</sup> a décidé que le recours de « nadzor », qui permettait de remettre en cause une décision judiciaire définitive était contraire au principe de sécurité juridique. Dans cet arrêt, la Cour de Strasbourg appuyait notamment son raisonnement sur la nécessité de la stabilité des décisions juridictionnelles le respect du droit d'accès à un tribunal. Cette jurisprudence a été confirmée dans diverses affaires contre la Russie : *Riabykh*<sup>75</sup>, *Volkova*<sup>76</sup> etc. Pourtant, dans l'affaire *Nikitine*<sup>77</sup> la Cour européenne n'a trouvé aucune violation, ni de l'article 6 de la Convention, ni de l'article 4 du Protocole 7 à la Convention qui consacre le principe *ne bis in idem*. En l'espèce, le rejet par la Cour suprême du « protest » du Procureur Général pour irrecevabilité n'avait pas mis en cause la finalité de l'acquiescement du requérant selon la Cour de Strasbourg<sup>78</sup>. Or, auparavant, dans l'affaire *Riabykh*, la Cour avait jugé que puisque le recours de « nadzor » violait le droit d'accès à un tribunal, il n'était pas nécessaire d'examiner le respect des garanties de l'équité du procès, énoncées par l'article 6 de la Convention (§ 59 de l'arrêt).

La Cour constitutionnelle, quant à elle, n'a jamais cessé de confirmer la constitutionnalité de cette procédure. Dans la décision *B.L. Dribinskiï et A.A. Maïstrov* du 14 avril 1999 n° 6-P<sup>79</sup>, elle a appliqué le fond des dispositions de l'article 6 de la Convention - le principe de contradictoire et l'égalité des armes - et non pas le droit d'accès à un tribunal. La Cour constitutionnelle n'a jamais examiné la procédure de « nadzor » sous l'angle du principe de sécurité juridique et du droit d'accès à un tribunal. Malgré cela, la décision du 14 avril 1999 peut être considérée comme un pas sur la piste de la limitation des abus d'application de ce recours : il est désormais obligatoire de notifier à toutes les parties au procès l'introduction du recours de « nadzor » et de son examen par l'instance de « nadzor » afin qu'elles puissent présenter leurs observations. Cette jurisprudence a également été étendue à la procédure de « nadzor » en matière pénale par la décision *A.B. Aoulov et autres* du 14 février 2000.

Néanmoins, dans la décision *Tribunal municipal de Podolsk (question préjudicielle), A.Iu. Jevtchenko et autres* du 17 juillet 2002 n° 13-P<sup>80</sup> la Cour constitutionnelle n'a exprimé aucune doute sur la constitutionnalité du recours de « nadzor ». Non seulement elle n'a appliqué ni le principe de sécurité juridique, ni le droit d'accès au tribunal pour

<sup>74</sup> N° 28342/95, 28.10.1999, § 161, Recueil 1999-VII.

<sup>75</sup> N° 52854/99, 24.07.2003, CEDH 2003-IX.

<sup>76</sup> *Volkova v. Russia*, no. 48758/99, 05.04.2005.

<sup>77</sup> N° 50178/99, 20.07.2004, CEDH 2004-VIII. M. le juge L. LOUCAIDES exprima l'opinion concordante selon laquelle le requérant n'avait pas la qualité de victime.

<sup>78</sup> Le requérant a été acquitté par un jugement de la Cour régionale de Saint Petersburg en première instance et de la Chambre criminelle de la Cour suprême en cassation. L'arrêt de cette dernière est devenu définitif. Le Procureur Général a demandé la réouverture du procès par un « protest » (le requête tendant à déclencher la procédure de « nadzor »). Mais le Présidium de la Cour suprême a écarté le « protest » comme irrecevable car il a trouvé que le Procureur Général critiquait les défauts et failles du procès attribuables au ministère public.

<sup>79</sup> (1999) 16 SZRF 2080.

<sup>80</sup> (2002) 31 SZRF 3160.

examiner la constitutionnalité de la procédure de supervision, mais elle l'a justifié par référence à l'article 4 du Protocole 7 à la Convention. Cette norme dispose que nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement par les juridictions du même État en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de cet État. Le paragraphe 2 de cet article prévoit une exception à ce droit, si les faits nouveaux ou nouvellement révélés ou un vice fondamental dans la procédure précédente sont de nature à affecter le jugement intervenu. Selon la Cour constitutionnelle, il incombe aux juridictions ordinaires et, notamment, aux instances de « nadzor » de vérifier, si les conditions du paragraphe 2 de l'article 4 du Protocole 7 à la Convention sont réunies dans un cas concret, ce qui permet de considérer le recours en question.

Par ailleurs, par une décision du 11 mai 2005 et se fondant sur l'exigence d'égalité des armes et le souci de protéger les droits des victimes, la Cour constitutionnelle russe a déclaré non-conforme à la Constitution l'article 405 du Code de procédure pénale qui interdisait à l'instance de « nadzor » d'aggraver la peine prononcée contre un condamné dans un jugement devenu définitif. Cette disposition renforçait, par conséquent, le principe de sécurité juridique sans empêcher la réouverture d'un procès pénal à cause des faits nouveaux ou nouvellement révélés. La Cour constitutionnelle s'est référée ici une fois encore à l'applicabilité de l'article 6 de la Convention à la position des victimes (en dehors de ses demandes d'indemnité) durant le procès pénal. Cette décision du juge constitutionnel a fortement amoindri le principe de stabilité des décisions judiciaires, d'autant plus que le délai d'introduction du recours de « nadzor » n'était pas prévu par le Code de procédure pénale. À cause de cette jurisprudence, n'importe quelle décision du juge pénal pourrait être annulée ou modifiée, et toute peine prononcée pourrait être aggravée, de manière permanente après son entrée en vigueur !

Pour toutes ces raisons, la jurisprudence constitutionnelle russe peut aboutir à une ou plusieurs condamnations par la Cour européenne des droits de l'homme en vertu de l'article 6 de la Convention et de l'article 4 du Protocole 7 à la Convention. A l'heure actuelle, une requête par laquelle le requérant se plaint de l'aggravation par l'instance de « nadzor » de la peine pénale prononcée contre lui, a été déclarée recevable par la Cour de Strasbourg<sup>81</sup> qui n'a pas encore statué sur le fond.

Pourtant, diverses raisons, qui sont de nature plutôt technique qu'idéologique, justifient la position réticente de la Cour constitutionnelle russe : l'annulation du système des recours répétitifs de « nadzor » démolirait tout le système judiciaire de la Russie. La qualité des décisions de justice de première et de deuxième instance est très pauvre et nécessite l'intervention des juridictions de « nadzor » pour remédier aux erreurs souvent très simples et manifestes. La Cour suprême est compétente pour connaître des affaires considérées en première instance par les tribunaux municipaux et par les juges de paix seulement comme un juge de « nadzor » (et très peu d'affaires décidées par les juges qui traitent le plus de cas en première instance arrive devant la Cour suprême) et ne possède aucun autre moyen d'harmonisation de la jurisprudence.

---

<sup>81</sup> *Radchikov v. Russia* (dec.), no. 65582/01, 04.10.2005.

### C. - Le statut des organisations religieuses et des partis politiques

Certaines décisions de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie concernent la constitutionnalité des restrictions imposées lors de la la création et du fonctionnement des organisations religieuses et des partis politiques.

Dans la décision *Société religieuse des témoins Jéhovah de Iaroslavl et Rassemblement religieux « Église chrétienne de glorification »* du 23 novembre 1999 n° 16-P, la Cour constitutionnelle a admis la conformité avec le principe constitutionnel d'égalité et la liberté de conscience de l'exigence du délai de 15 ans d'existence d'un groupe religieux pour qu'il puisse obtenir le statut d'organisation religieuse. Ce statut implique l'octroi de la personnalité juridique morale et la jouissance de certains droits comme celui de mener des activités éducatives. La Cour constitutionnelle permet d'établir des limites à la jouissance de la liberté religieuse

« ...pour ne pas octroyer le statut d'organisation religieuse de manière automatique, ne pas permettre la régularisation des sectes, qui violent les droits de l'homme et qui commettent des actions illégales et des crimes, et également pour empêcher l'activité missionnaire (à l'égard du problème de prosélytisme), si elle est incompatible avec le respect de la liberté de pensée, de conscience d'autrui et des autres droits et libertés constitutionnels, notamment si elle s'accompagne de propositions de bénéfices sociaux et matériels ayant pour but d'enrégimenter de nouveaux membres dans l'église, des influences illégales sur les personnes se trouvant dans une situation misérable, de la pression psychologique ou de la menace de violence etc. »

Pour les juges constitutionnels, ces limitations se déduisent du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention et sont permises par les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme *Kokkinakis c. Grèce* et *Manoussakis c. Grèce*, alors que la jurisprudence européenne ne les contient pas. Et bien que de la Cour constitutionnelle se soit bornée à l'analyse de l'application rétroactive du délai de 15 ans<sup>82</sup>, les principes généraux de limitation de la liberté de religion ont donné au législateur une large marge de manœuvre.

Deux décisions de la Cour constitutionnelle concernent les interdictions imposées par la loi fédérale portant le statut des partis politiques : celles de créer les partis sur la base de l'origine ethnique, des partis religieux ou régionaux.

Par la décision *Parti orthodoxe de la Russie, I.V. Artemov et D.A. Savine* du 15 décembre 2004 n° 15-P, la Cour constitutionnelle confirme deux interdictions : celle des partis religieux et celle des partis fondés sur l'origine ethnique. En ce qui concerne les partis religieux, le juge constitutionnel applique le principe de laïcité : puisque le but de

---

<sup>82</sup> En même temps la Cour européenne des droits de l'homme déclara recevable la requête dirigée contre la Russie par laquelle les requérants se fut plaint de la non-conformité de l'exigence du délai de 15 ans de l'existence d'une groupe religieuse pour qu'elle ait reconnue comme une organisation religieuse avec les articles 9 et 14 de la Convention (*Kimlya, Sultanov and Church of Scientology of Nizhnekamsk* (dec.), nos. 76836/01 and 32782/03, 09.06.2005).

tous les partis est d'accéder au pouvoir, sa conquête par un parti religieux est incompatible avec l'exigence de laïcité. Par ailleurs, la Cour constitutionnelle a noté que les notions « chrétien » ou « musulman » renvoyaient à deux confessions particulières et non pas au peuple multinational de la Russie en général qui seul exerce, en vertu de l'article 3 de la Constitution, la souveraineté nationale. Mais cette conclusion n'a pas paru suffisante au juge constitutionnel, il l'a relativisée dans le paragraphe suivant de la décision en notant que

« ... la société russe contemporaine et, notamment, les partis politiques, n'a pas encore acquis une solide expérience d'existence démocratique. Dans ces conditions, les partis politiques, créés sur la base d'une religion ou d'une origine ethnique, se dirigeront inévitablement à la défense préférentielle des droits des groupes ethniques ou religieux respectifs ».

Cette position de la Haute juridiction constitutionnelle russe n'est qu'une spéculation en absence de faits spécifiques invoqués qui justifieraient la solution adoptée et dans un contexte où l'établissement des faits ne relève pas de la compétence de la Cour constitutionnelle. La décision emploie partout les mots « chrétien », « musulman » et « russe », « tatar » ensemble et fait des hybrides comme « slavo-chrétien » et « turco-musulman ». Nombreuses sont aussi les références aux tensions interconfessionnelles et interethniques en Russie (sans indication d'un seul fait) et les réclamations politiques du fondamentalisme religieux, ce qui ne permet pas l'existence des partis religieux et ethniques.

On voit que la Cour constitutionnelle adopte la même approche à l'égard de ces deux types de partis. Cette fusion des motifs nous paraît douteuse : si l'énonciation de la laïcité suffisait pour l'interdiction des partis religieux, la Constitution devrait être neutre en ce qui concerne les origines ethniques pour prohiber les partis ethniques. Or, si tel est le cas de la Constitution française qui ne reconnaît que les citoyens français, la Constitution de la Fédération de Russie caractérise le peuple de la Russie comme multinational, notamment dans son préambule et à l'article 3, consacre le droit de la personne de déterminer son origine ethnique (alinéa 1 de l'article 26), reconnaît l'existence des peuples indigènes (article 69), des minorités ethniques (alinéa 1(b) de l'article 72) et même des entités fédérées créées sur une base ethnique comme la République d'Adygueia, la République du Tatarstan ou encore la République tchétchène. Toutes ces raisons font que la décision de la Cour constitutionnelle sur l'interdiction des partis ethniques est fort critiquable.

L'interdiction des partis régionaux, c'est-à-dire dont l'activité ne dépasse pas les frontières d'une entité fédérée, a été examinée par la Cour constitutionnelle dans la décision *Parti régional balte* de 1<sup>er</sup> février 2005 n° 1-P<sup>83</sup>. Les motifs avancés par la Haute juridiction ressemblent à ceux de la décision sur les partis religieux et ethniques ; la Cour constitutionnelle l'a expressément reconnu :

« ... d'ailleurs, dans les conditions contemporaines, quand la société russe n'a pas encore acquis une solide expérience d'existence démocratique, et vu qu'il existe

---

<sup>83</sup> (2005) 6 SZRF 491.

de sérieux défis posés par des forces séparatistes, nationalistes et terroristes, la création des partis politiques régionaux – puisqu'ils tendent à défendre les intérêts qui sont les leurs, purement régionaux et locaux – pourrait amener à l'atteinte à l'intégrité de l'État et à l'unité du système du pouvoir d'État comme les fondements de l'ordre fédéral de la Russie ».

Tout comme la décision précédemment commentée, ces affirmations ont besoin d'un fondement factuel, sans lequel la décision de la juridiction constitutionnelle est réduite à une spéculation. Du point de vue de la Constitution, il est encore plus difficile d'interdire les partis régionaux car cette interdiction se heurte au fédéralisme, qui constitue une valeur constitutionnelle fondamentale.

La jurisprudence constitutionnelle russe à l'égard des partis ethniques a été récemment soutenue par la Cour de Strasbourg dans la décision *Igor Artyomov c. Russie*<sup>84</sup>, sous réserve des circonstances particulières de l'espèce, notamment, le fait que les décisions juridictionnelles contestées par le requérant n'ont pas affecté son droit à la liberté d'association, mais celui du parti dont il était le président, qui n'a pas saisi la Cour en son nom propre. C'est pourquoi l'interdiction complète des partis ethniques et régionaux accueillie par la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie pourrait être déclarée par la Cour de Strasbourg contraire à l'article 11 de la Convention suite à une requête fondée sur les faits différents de l'affaire *Igor Artyomov*, par exemple, dans le cas de la dissolution d'un parti représentant les intérêts d'une minorité ethnique.

#### **IV. - LES REACTIONS DES AUTORITES RUSSES AUX ARRETS DE LA COUR EUROPEENNE**

La ratification de la Convention a conduit les autorités russes à réviser de fond en comble la procédure civile et pénale. Il en va de même de l'exécution des peines. En particulier, le principe du débat contradictoire a été introduit dans les procès pénaux et civils ; le rôle du parquet dans la procédure civile limité ; les procureurs privés, en faveur des tribunaux, du pouvoir d'ordonner la détention provisoire ; la censure de la correspondance des détenus avec des tribunaux et la Cour européenne a été abolie<sup>85</sup>, etc.

Mais la réaction (ou l'absence de réaction) des autorités aux arrêts de la Cour pose de nombreux problèmes. Sur 207 arrêts rendus, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe n'a conclu la surveillance de l'exécution qu'en 2 affaires : *Bourdov* et *Possokhov*. La première affaire concernait la non-exécution d'un jugement définitif en faveur du requérant. Le gouvernement russe a payé ces dettes à M. Bourdov et aux 5128 autres individus se trouvant dans la même situation que lui<sup>86</sup>.

---

<sup>84</sup> *Igor Artyomov v. Russia* (dec.), no. 17582/05, 07.12.2006.

<sup>85</sup> Loi fédérale portant les modifications de la législation en raison de la ratification de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme du 20 mars 2001 n° 26-FZ, (2001) 13 SZRF 1140.

<sup>86</sup> Résolution ResDH(2004)85, 22 décembre 2004.

Dans l'affaire *Possokhov*, le problème n'a pas été résolu, mais éliminé<sup>87</sup>. Les nouveaux Codes de procédure civile (à partir du 1er février 2003) et pénale (à partir du 1er janvier 2004) ont aboli la participation des juges non-professionnels<sup>88</sup> aux procès devant les juridictions de droit commun.

L'affaire *Kalachnikov* offre un exemple de l'exécution zélée d'un arrêt de la Cour européenne<sup>89</sup>. Après la condamnation de la Russie par la Cour pour les conditions inhumaines de la détention préliminaire, les autorités pénitentiaires ont commencé de les améliorer et de limiter le nombre des détenus par mètre carré de cellule. De nouveaux centres de détention provisoire (*sledstvenniy izolator, SIZO*) ont été construits et les centres existants rénovés. Toutefois, ce travail reste à faire dans deux tiers des régions de la Russie<sup>90</sup>.

Le problème d'absence de base légale pour les pouvoirs des officiers de police de saisir une pièce d'identité interne (passeport interne), soulevé par l'affaire *Smirnova*<sup>91</sup>, où la Cour a constaté la violation de l'article 8 de la Convention, n'a donné lieu à aucune réforme des textes pertinents. Le projet de la loi sur les documents d'identité des citoyens de Russie a été présenté à la Douma, mais il n'a jamais été voté.

Les procédures de « nadzor » ont été modifiées suite à l'affaire *Riabykh*, dans laquelle la Cour européenne les a jugées contraires aux exigences de l'article 6 de la Convention, celles de la sécurité juridique et de l'accès à un tribunal. Mais l'imprécision des nouveaux Codes procéduraux, l'absence des délais pour saisir les juridictions de « nadzor » de ce recours extraordinaire, les pouvoirs très larges des juridictions de « nadzor » et leur jurisprudence arbitraire mettent en cause l'observation par la Russie de l'arrêt de la Cour. De plus, la décision précitée de la Cour constitutionnelle dans l'affaire *A. Maslov*, où l'assemblée plénière n'a constaté la violation ni de la Constitution, ni de la Convention européenne, ni de la jurisprudence de la Cour, par les normes du Code des infractions administratives consacrées à la procédure de « nadzor », qui reprend les textes déclarés non-conformes à la Convention européenne par la Cour européenne dans l'arrêt *Riabykh*, contribue à la non-exécution de celui-ci. Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a admis et déploré dans sa Résolution intérimaire que le recours de « nadzor » « constitue le seul moyen réellement disponible permettant de remédier à un grand nombre d'erreurs et d'insuffisances dans certaines décisions des deux instances judiciaires de droit commun rendues à l'échelon local et régional »<sup>92</sup>. Il n'en reste pas moins que plus de réformes tendant à l'abolition du recours en supervision sont nécessaires comme le

---

<sup>87</sup> Résolution ResDH(2004)46, 20 juillet 2004.

<sup>88</sup> Autorisée par la loi fédérale portant le statut des juges non-professionnels des tribunaux fédéraux de droit commun du 2 janvier 2000 n° 37-FZ, (2000) 2 SZRF 158.

<sup>89</sup> Cette affaire a été incluse dans un manuel récent comme *case-study* de l'exécution de l'arrêt de la Cour : v. P. LEACH, *Taking a Case to the European Court of Human Rights*, London, 2005, p. 103 ; v. aussi A. DEMENEVA, *Iuriditcheskíe posledstviia postanovlenii Evropeiskogo Suda po pravam tcheloveka dlia Rossiiskoi Federatsii* (« Conséquences juridiques des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme pour la Fédération de Russie »), Mémoire pour le grade de Master, Iekaterinbourg, 2004, p. 81.

<sup>90</sup> Résolution intérimaire ResDH(2003)123, 4 juin 2003.

<sup>91</sup> *Smirnova v. Russia*, nos. 46133/99 and 48183/99, 23.07.2003, ECHR 2003-IX.

<sup>92</sup> Résolution intérimaire ResDH(2006)1, 8 février 2006.

Comité des ministres y appelle. Néanmoins, dans un arrêt récent<sup>93</sup>, tout en admettant leur contrariété au principe de sécurité juridique, la Cour constitutionnelle s'est abstenue de déclarer contraire à la Constitution les dispositions du nouveau Code de procédure civile portant les procédures de « nadzor », insistant plutôt sur la nécessité de garder ce type d'appel extraordinaire pour remédier aux erreurs judiciaires.

L'affaire *Rakevitch*<sup>95</sup> a montré le refus des autorités russes de respecter l'arrêt définitif de la Cour. Certains parlementaires ont essayé de modifier la loi sur l'aide psychiatrique, qui ne permet pas à une personne détenue à la maison de santé de contester sa détention, ce que la Cour a déclaré non conforme à l'article 5 § 4 de la Convention. Mais le projet de loi de modification a étendu de 5 à 30 jours le délai pendant lequel le chef de la maison de santé doit s'adresser au tribunal pour que ce dernier statue sur la légalité de la détention de la personne en cause. Ayant tenu compte de l'arrêt *Rakevitch*, la Douma a refusé de le considérer.

L'exécution des arrêts de la Cour européenne à l'égard du conflit armé en Tchétchénie met à l'épreuve l'observation des obligations découlant des arrêts de la Cour de Strasbourg<sup>96</sup>. Outre le paiement de la satisfaction équitable et la diffusion des traductions des arrêts, il en résulte diverses mesures individuelles et générales, en particulier, la reprise des enquêtes pénales et les poursuites contre les militaires coupables des crimes que constituent les violations des articles 2 et 3 de la Convention, la révision des règlements sur le recours aux armes à feu et de la législation anti-terroriste, ainsi que la formation des militaires, des juges, des procureurs, officiers d'instruction au respect des standards des articles 2 et 3 de la Convention et du droit international humanitaire. Le Gouvernement russe a présenté son Plan d'Action visant à mettre en œuvre ces arrêts en printemps de l'année 2006. Outre les promesses de publier les traductions en russe des arrêts sur le conflit en Tchétchénie (promesses non accomplies à ce jour) et les déclarations de mener la formation des militaires dans le domaine du droit de la Convention et du droit international humanitaire (ce qui est difficile à vérifier en vue de l'absence de l'accès des organisations de la société civile aux régiment militaires), le Gouvernement s'est borné à la constatation de la réouverture des enquêtes pénales dans ces trois affaires (sans indiquer le moindre résultat) et a gardé le silence sur la question des réformes législatives et réglementaires.

\*  
\* \*

Les réalisations du système juridique russe après la ratification de la Convention européenne sont incontestables : celle-ci a amené les autorités à modifier la législation en

---

<sup>93</sup> Cour const., *Cabinet des Ministres de la République de Tatarstan, SA « Nijnekamskneftekhim », SA « Khabarovskenergo » et autres*, 05.02.2007, n° 2-P, *Rossiïskaïa Gazeta* (Journal Officiel) 14.02.2007.

<sup>95</sup> *Rakevich v. Russia*, no. 58973/00, 28.10.2003.

<sup>96</sup> *Khachiev and Akaiëva c. la Russie*, n°s 57942/00 et 57945/00, 24.02.2005 ; *Issaïeva, Youssoupova et Bazaïeva c. la Russie*, n°s 57947/00, 57948/00 et 57949/00, 24.02.2005 ; *Issaïeva c. la Russie*, n° 57950/00, 24.02.2005.

conformité avec les exigences conventionnelles sur certains points de la procédure civile et pénale, ainsi que sur l'administration pénitentiaire. De même, là où la solution de tel ou tel problème dépend des investissements financiers, les moyens requis peuvent être trouvés.

Mais si un problème dépasse la nécessité d'adoption d'un texte législatif ou réglementaire et si la solution se trouve dans les changements jurisprudentiels et structurels, comme pour ce qui concerne la solution de l'inconventionnalité des procédures de « nadzor » ou les poursuites contre les auteurs des crimes en Tchétchénie, soit les autorités restent silencieuses, soit elles persistent dans une voie contraire aux standards du Conseil de l'Europe.

De plus, la connaissance de la Convention européenne, de la jurisprudence et des procédures de la Cour européenne n'est pas répandue parmi les juristes russes. Bien que le nombre des experts de cette matière s'accroisse, le droit européen des droits de l'homme (ainsi que les droits de l'homme en général) ne fait pas partie du cursus obligatoire des Facultés de Droit et le monde juridique manque de manuels détaillés consacrés à cette matière. L'éducation des étudiants de droit, des juristes, des juges, des fonctionnaires d'État etc. dans la matière des droits de l'homme devra prendre la place qu'elle mérite dans la politique de l'État russe : sans formation professionnelle appropriée les autres tentatives de se conformer aux standards européens seront vaines.

Plus grave, les derniers développements sont particulièrement inquiétants. La Russie demeure le seul Etat du Conseil de l'Europe à ne pas avoir ratifié le Protocole n° 6 sur l'abolition de la peine de mort en temps de paix et cela malgré les engagements pris tant au moment de l'adhésion que pendant la présidence russe du Comité des ministres en 2006. Finalement, le refus exprès de la Douma de ratifier le Protocole n° 14 à la Convention fin décembre 2006 (27 votes pour, 136 contre, la plupart des députés du parti progouvernemental et pro-présidentiel « Russie Unie » se sont abstenus<sup>97</sup>) met en cause non seulement les engagements européens de la Russie, mais la réforme de la Cour européenne des droits de l'homme toute entière. Or, 45 des 46 ratifications nécessaires ayant été déjà obtenues, la Russie empêche l'efficacité de la Cour et probablement utilisera son « non » à ce Protocole comme un moyen de pression dans d'éventuelles négociations internationales. Pour le Conseil de l'Europe le temps est donc venu de s'interroger sur le choix qu'il lui reste à faire : garder la Russie dans l'organisation ou maintenir l'efficacité de la Cour.

---

<sup>97</sup> A cette abstention non accidentelle dans un parlement contrôlé à 100 % par le Gouvernement et l'Administration du Président de la Fédération de Russie, il faut ajouter le discours de M. Vladimir Poutine, Président de la Fédération de Russie, accusant la Cour de rendre des « arrêts politiquement motivés, *Ilascu*, par exemple » pour déduire la vraie attitude des autorités russes envers la Cour.