

La Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie vue par un juriste français

Marie-Elisabeth BAUDOIN - Maître de Conférences en Droit public, Centre Michel de L'Hospital, Université d'Auvergne

CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 28 (DOSSIER : RUSSIE) - JUILLET 2010

« Des combinaisons [dans le jeu d'échecs] pareilles à des mélodies. Je crois entendre pour ainsi dire la musique des coups. » ⁽¹⁾

Vladimir Nabokov

De la Russie, l'observateur étranger ne retient souvent que la Révolution de 1917 et la violence dans l'exercice du pouvoir – violence passée (de la Russie des Tsars et de la Russie des Soviétiques) et violence présente. Pourtant une telle approche conduit à faire fi des évolutions survenues depuis 1991 et l'effondrement de l'Union soviétique. Le processus politico-juridique engagé au lendemain des bouleversements des années 1990 a inscrit la Russie dans une dynamique de transformation de l'État, à la fois dans ses fondements et sa gouvernance. C'est ainsi que la Constitution russe du 12 décembre 1993 a posé les fondations d'un « État de droit, démocratique fédéral, doté d'une forme républicaine de gouvernement » ⁽²⁾, dans lequel « l'homme, ses droits et libertés constituent la valeur suprême » ⁽³⁾. Les principes de l'unité du pouvoir d'État et du rôle dirigeant du Parti communiste, inscrits dans la Constitution de l'URSS de 1977, ont été délaissés au profit de ceux de la séparation des pouvoirs et du pluralisme.

Or, au cœur de ce processus de changement, une institution a eu et conserve un rôle clé : la Cour constitutionnelle. À elle seule, elle incarne à la fois la complexité du changement et les avancées réalisées. En effet, la Cour constitutionnelle a été introduite dans le système du pouvoir d'État dès 1990 ⁽⁴⁾. Formée le 30 octobre 1991, elle fait ses premiers pas dans un contexte doublement chaotique : celui de la disparition de l'Union soviétique qui sera entérinée par les accords d'Alma-Ata du 21 décembre 1991 et celui de la reconstruction progressive de l'État russe dans le cadre de l'accession à l'indépendance. La juridiction constitutionnelle est ainsi associée, malgré elle, au processus constituant éminemment conflictuel que connaît la Russie en 1992-1993. Elle devient ensuite la garante de la bonne application et du respect de la Constitution adoptée en décembre 1993, qui lui consacre l'article 125.

Eu égard aux conditions spécifiques dans lesquelles la Cour constitutionnelle de Russie s'est développée, sans doute est-il audacieux, voire téméraire de vouloir procéder à une comparaison entre la juridiction constitutionnelle russe et le Conseil constitutionnel français. Pourtant, un regard attentif fait apparaître au-delà des points de divergence manifestes, des points de rencontre souvent surprenants ou inattendus, que la Cour constitutionnelle soit envisagée sous un angle juridique ou sous un angle politique.

Sur le plan juridique, tout d'abord, le juriste français voit en elle l'adhésion au modèle kelsenien de justice constitutionnelle, reflet de la rupture avec le passé soviétique. En effet, la Cour constitutionnelle est l'héritière du Comité de surveillance constitutionnelle de l'URSS, qui l'a précédée de 1989 à 1991, mais qui ne disposait que d'un pouvoir d'« interpellation » quasi-consultatif, lui permettant de s'adresser au Parlement afin que celui-ci fasse disparaître l'inconstitutionnalité décelée ⁽⁵⁾. Composée de 19 juges ⁽⁶⁾ nommés par la Chambre haute du Parlement – le Conseil de la Fédération – sur proposition du Président de la Fédération de Russie, la Cour constitutionnelle de Russie est dotée d'une compétence assez large qui s'étend du contrôle des normes (lois, décrets présidentiels, actes réglementaires émanant du Gouvernement, actes juridiques des entités fédérées et traités internationaux avant leur entrée en vigueur) au contrôle de l'action des pouvoirs publics (intervention dans le cadre de la procédure d'impeachment déclenchée à l'encontre du Président de la Fédération de Russie), en passant par l'interprétation authentique de la Constitution. En outre, dans le cadre du contrôle de constitutionnalité des normes, ses décisions ont un effet erga omnes et sont insusceptibles d'appel. De par le champ de ses attributions et le contrôle a posteriori qu'elle opère, elle se rapproche en cela plus de la Cour constitutionnelle allemande de Karlsruhe que du Conseil constitutionnel français.

Sur un plan politique, ensuite, le juriste français ne peut manquer de voir dans le processus de son avènement certaines similitudes avec les conditions d'émergence de la justice constitutionnelle en France, notamment dans son rapport au pouvoir politique. En effet, si le Conseil constitutionnel français fut conçu en 1958 comme un « canon braqué contre le Parlement », selon les termes du professeur Eisenmann, la Cour constitutionnelle de Russie naquit dans un contexte où le pouvoir législatif entendait se servir de la Cour constitutionnelle comme d'une arme dirigée contre le Président et inversement, à la différence majeure que dans la Russie de 1993, les canons – au sens propre – furent bel et bien dirigés par le Président Boris Eltsine contre les bâtiments du Parlement. Or tout comme le Conseil constitutionnel connu, par la suite, un

processus d'émancipation et d'autonomisation par rapport au pouvoir exécutif, notamment en s'érigeant en véritable gardien des droits et libertés par sa célèbre décision du 16 juillet 1971, la Cour constitutionnelle de Russie résista à la violence du pouvoir, opposant au droit de la force la force du droit. Dans ce processus, son action au service de la protection des droits constitue un atout fondamental, lui permettant non seulement de protéger les individus mais encore de soumettre par ricochet les pouvoirs au respect de la règle de droit.

L'alchimie entre la régulation des pouvoirs publics et la protection des droits fondamentaux demeure néanmoins délicate à mener de front, le cadre étatique russe n'étant pas nécessairement pleinement stabilisé. La métaphore du jeu d'échecs, jeu tant prisé par Vladimir Nabokov, ne semble dès lors pas si éloignée de notre sujet en ce qu'elle permet de saisir de manière très réaliste l'action de la Cour constitutionnelle au sein de l'État et de la société russes. Tel un joueur d'échecs, la Cour constitutionnelle de Russie avance ses pions sur l'échiquier de l'État russe. L'enjeu de cette partie-là est la protection de l'État de droit. Aussi, plus que la victoire, c'est la stratégie qui compte dans ce processus de construction de l'État de droit, afin de mater toute atteinte à ce dernier. À ce jeu-là, la Cour constitutionnelle russe n'est pas tenue en échec. Après des débuts tumultueux, après le temps des troubles, la Cour constitutionnelle trouve aujourd'hui des ouvertures et peut s'appuyer sur des combinaisons gagnantes, même si elle demeure tributaire de contraintes juridiques et politiques.

Dès lors aux yeux d'un juriste français, la Cour constitutionnelle de Russie est, à l'instar de toute juridiction constitutionnelle, soumise aux hasards du jeu de l'adversaire (I), mais elle a également à sa disposition des coups qui garantissent une mélodie harmonieuse (II).

I. Les « défenses » ou les défis de la Cour constitutionnelle de Russie

Dans le langage échiquéen, l'ouverture consiste dans les premiers coups d'une partie. Quand l'ouverture est caractérisée par un coup des Noirs, on parle alors de défense. Transposées à l'échiquier de l'État russe, les défenses correspondent ainsi aux coups tentés par les différents protagonistes du jeu étatique et peuvent s'analyser comme autant de défis lancés à la Cour constitutionnelle, dans sa mission de gardienne de la Constitution.

Depuis sa création, la juridiction constitutionnelle russe a dû surmonter de nombreux défis inhérents à sa fonction et à la détermination de sa place dans le jeu politique. À la fois pouvoir et contre-pouvoir, elle a dû s'imposer dans le cadre de la crise pré-constituante du début des années 1990 comme une institution indépendante nécessaire à l'avènement d'un régime reposant sur l'équilibre des pouvoirs. Aujourd'hui, elle est confrontée à un nouveau défi : celui de garantir le maintien d'un équilibre des pouvoirs bien instable. Les défis du passé liés à la crise pré-constituante (A) ont ainsi cédé la place aux défis des temps présents (B).

A – Les défis passés nés de la crise transitionnelle

Créée dans le contexte de l'accession à l'indépendance de la Russie, la Cour constitutionnelle a été plongée dans un premier temps dans une période que le juge russe Boris Ebzeev a qualifiée de « romantique »⁽⁷⁾, au cours de laquelle la juridiction a œuvré, dans l'euphorie générale du changement de régime, à la mise en œuvre des nouvelles valeurs libérales. Mais son enthousiasme s'est rapidement heurté à la permanence des comportements des autres acteurs publics et de leur pratique du pouvoir. C'est ainsi qu'elle a essuyé une première offensive émanant simultanément du Parlement et du Président de la Fédération de Russie s'affrontant dans un conflit politique par le biais de normes et de projets de constitution. La Cour a répondu par une tentative de pacification qui a engendré une politisation de sa fonction et cette première partie a vu la victoire du Président russe par mat.

En effet, le processus de reconstruction de l'État russe qui est engagé à partir de 1991 voit rapidement la dégradation des relations entre le Président Boris Eltsine et l'institution parlementaire, très critique vis-à-vis de la politique libérale menée par le gouvernement d'Egor Gaïdar. La crise institutionnelle s'amplifie tout au long de l'année 1992 (à la demande de démission du Président Eltsine émanant du Président du Parlement, Ruslan Khasboulatov, répondent des menaces de dissolution du Congrès des députés) avant d'éclater ouvertement en décembre. Sollicitée par les députés en sa qualité de gardienne de la Constitution, la Cour constitutionnelle – représentée par son Président Valéry Zorkine – joue, dans un premier temps, un rôle de médiateur entre les pouvoirs, organisant le dialogue entre eux afin de sortir de la crise et restaurer l'ordre constitutionnel.

Parallèlement à cette mission de bons services, la Cour constitutionnelle arbitre également le conflit qui se déroule sous la forme d'un affrontement normatif par la voie classique du contrôle de la constitutionnalité des normes. En effet, la crise transitionnelle en Russie se traduit par un recours aux normes qui représentent pour les acteurs politiques non seulement le vecteur de réalisation du pouvoir, d'où l'importance du processus d'édiction des règles législatives et infra-législatives, mais aussi le socle du pouvoir, d'où l'importance du processus constituant. Entre 1992 et 1993, sur le fondement du principe de la séparation des pouvoirs, la Cour constitutionnelle de Russie déclare inconstitutionnels huit des neuf décrets présidentiels qu'elle a contrôlés ainsi que dix actes édictés par le Parlement.

Mais c'est surtout la bataille par l'intermédiaire de constitution concurrents qui va conduire la crise à son paroxysme. Lors d'une adresse télévisée au peuple du 20 mars 1993, le Président Boris Eltsine déclare avoir signé un décret par lequel est introduit un mode de gestion spéciale jusqu'à ce que la crise du pouvoir soit surmontée. La collaboration avec les organes du pouvoir législatif n'étant plus possible, il a décidé que, dans le cadre de cette phase de gestion spéciale, seraient désormais dépourvues de force juridique toutes les décisions des organes et dirigeants destinées à annuler ou suspendre des décrets et ordonnances présidentiels ainsi que des arrêtés gouvernementaux. Il indique également son intention de solliciter la confiance du peuple aussi bien pour lui que pour le Vice-président lors d'un référendum prévu pour le 25 avril 1993. La Cour constitutionnelle, saisie par le Parlement, rend une décision, le 23 mars 1993, qui déclare contraire à la Constitution l'Adresse du Président ⁽⁸⁾, dénonçant une atteinte à l'essence même du principe de séparation des pouvoirs et un détournement de la procédure référendaire. La crise politique connaît une ultime étape le 21 septembre 1993 : fort du soutien populaire obtenu à l'occasion du référendum du 25 avril 1993 ⁽⁹⁾, le Président Eltsine édicte le décret présidentiel n° 1400 « Sur la réforme constitutionnelle par étapes dans la Fédération de Russie » et prononce le même jour une Adresse aux citoyens. Par ce décret, le Président Eltsine suspend l'activité du Congrès des députés du peuple jusqu'à l'élection d'un nouveau Parlement et prévoit que le pays sera gouverné, jusqu'à ce qu'une nouvelle Constitution soit adoptée, par des décrets présidentiels et des arrêtés gouvernementaux. Face à cette montée de la crise constitutionnelle, la Cour constitutionnelle s'auto-saisit et déclare inconstitutionnel le décret présidentiel, dans une conclusion qui comprend douze lignes et est rendue deux heures après l'intervention télévisée ⁽¹⁰⁾. Pour la Cour, cette action présidentielle constitue un fondement pour mettre en œuvre la procédure de destitution du Président.

La première offensive que la Cour constitutionnelle de Russie a subie de la part de l'institution présidentielle et du Parlement a ainsi conduit à un échec et mat en deux coups. À la suite d'un premier coup, le juge a été contraint de franchir la fragile frontière qui sépare le droit de la politique. Comme a pu l'expliquer ultérieurement le Président Zorkine, le juge constitutionnel ne saurait être un pompier qui intervient alors qu'il n'y a plus que des cendres ⁽¹¹⁾. De fait, la situation de crise qu'a connue la Russie en 1993 permet de comprendre (voire justifie) que le juge sorte de la sphère du droit « pur » et soit amené à utiliser des méthodes exceptionnelles, adaptées aux circonstances. La méfiance du Président de la Cour constitutionnelle vis-à-vis des acteurs politiques et sa volonté de prévenir l'incendie plutôt que de l'éteindre ont d'ailleurs été corroborées par les événements ultérieurs. En réponse au décret présidentiel n° 1400 du 21 septembre 1993 qui mit fin aux fonctions législative, réglementaire et de contrôle du Congrès des députés du peuple de la Fédération de Russie et du Soviet suprême de la Fédération de Russie, ce dernier répliqua en constatant la fin des attributions du Président Eltsine et transféra ses compétences au Vice-président de la Fédération, Alexandre Routskoï. Niant alors la force du droit, le Président Eltsine surenchérit et recourut, le 4 octobre 1993, au droit de la force pour briser définitivement la résistance du Parlement ⁽¹²⁾.

À la suite d'un second coup, la Cour constitutionnelle a été neutralisée par le Président russe avant de voir sa fonction affaiblie. Un décret présidentiel – le décret n° 1612 « Sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie » – adopté le 7 octobre 1993 suspend de facto la Cour constitutionnelle, accusée d'avoir mené le pays au bord de la guerre civile et de représenter « un danger exceptionnel pour l'État ». De plus, la nouvelle loi sur la Cour constitutionnelle adoptée le 21 juillet 1994 (FKZ n° 1) introduit une série de modifications : le nombre de juges passe de 15 à 19 afin de permettre de renouveler la composition de la Cour au profit du Président Eltsine. Le Président de la Cour constitutionnelle, considéré en Russie comme la pièce maîtresse de la lutte de la juridiction contre le pouvoir exécutif, voit son rôle considérablement amoindri, pour ne plus être désormais cantonné que dans de simples fonctions administratives. Enfin, dans le but de « dépolitiser » l'action de la Cour constitutionnelle, cette dernière se voit retirer le contrôle de l'activité des partis politiques et son droit de s'auto-saisir.

Ponctué par une succession de crises, la transition constitutionnelle en Russie a ainsi marqué de son sceau l'exercice de la justice constitutionnelle et ce, bien au-delà de la phase constituante, dans la mesure où le texte de la Constitution adoptée le 12 décembre 1993 porte en lui les stigmates des déséquilibres structurels et de l'affrontement qui les a engendrés. C'est pourquoi la Cour constitutionnelle russe reste confrontée à une série de défis liés aux temps présents.

B – Les défis des temps présents

La Constitution russe du 12 décembre 1993 reflète ce que Jon Elster a qualifié de rôle de « l'intérêt institutionnel » dans le processus d'élaboration de la Constitution ⁽¹³⁾, c'est-à-dire que l'intérêt des institutions qui ont participé au processus constituant a une incidence sur le contenu de la Constitution elle-même. L'objectivité des formes juridiques ne parvient pas en effet à effacer les rapports de force politiques qui ont existé au moment de la « fondation constituante » ⁽¹⁴⁾. « Constitution de vainqueur » ⁽¹⁵⁾, la Constitution russe « réfléchit » en conséquence la supériorité du Président sur le Parlement. La Cour constitutionnelle de Russie se heurte ainsi à des offensives successives émanant soit du pouvoir législatif, soit du pouvoir exécutif qui la conduisent à la réflexion, si elle ne veut pas voir ses pions (ses attributions), ses cavaliers (ses moyens financiers) et sa dame (son indépendance) capturés progressivement.

Un des principaux défis qui se posent aujourd'hui à la Cour constitutionnelle russe concerne l'extension du pouvoir présidentiel et le

renforcement de la centralisation du pouvoir, ou de la fameuse « verticale du pouvoir » selon l'expression de Vladimir Poutine. Or, il apparaît que l'action de la Cour constitutionnelle se trouve largement contrainte par des facteurs exogènes, qu'ils soient d'ordre politique ou normatif. Depuis 1993, la domination du Président sur la scène politique russe se traduit soit par l'absence de respect de la majorité parlementaire, soit par la totale soumission du Parlement au Président. En effet, de 1993 à 1999, la Russie a connu un Parlement dominé par l'opposition au Président, sans que celle-ci ait d'influence sur la composition du Gouvernement⁽¹⁶⁾. À partir de 2000, une évolution sensible est apparue, le Président Poutine ne se voyant pas opposer une majorité parlementaire ouvertement hostile⁽¹⁷⁾. Enfin, avec les élections législatives du 7 décembre 2003⁽¹⁸⁾, a vu le jour un Parlement largement acquis à la cause présidentielle, ce qui lui laisse une totale liberté d'action, encore accrue par les élections du 2 décembre 2007⁽¹⁹⁾. Ce contexte politique influe fortement sur le rôle de la juridiction constitutionnelle et sur la nature des saisines dont elle peut faire l'objet. Ainsi, de 1993 à 1999, la Cour constitutionnelle a été utilisée par la majorité parlementaire dans sa lutte contre le Président. Sa mission de protection de la minorité a été dénaturée en un instrument de protection de la majorité parlementaire. Depuis 2000, la Cour constitutionnelle a retrouvé son rôle de protection de la minorité parlementaire mais... c'est un rôle condamné à l'échec face à un Président russe qui contrôle les 64 cases de l'échiquier.

De surcroît, en institutionnalisant la domination de l'institution qui est sortie victorieuse de la bataille, la Constitution post-totalitaire crée un champ référentiel déséquilibré dont le juge constitutionnel est prisonnier. La Cour constitutionnelle se trouve donc nécessairement désarmée pour encadrer le pouvoir présidentiel. C'est ainsi que, par une décision du 21 décembre 2005, la Cour constitutionnelle de Russie a entériné la suppression de l'élection au suffrage universel direct des gouverneurs introduite par la loi fédérale n° 159 du 11 décembre 2004. Elle a estimé que, de par son statut, le chef du pouvoir exécutif local se trouvait « dans un lien de subordination directe vis-à-vis du Président de la Fédération de la Russie qui, en tant que chef de l'État, élu au suffrage universel direct, assure le bon fonctionnement des pouvoirs de l'État ». Cette décision n'est d'ailleurs pas sans rappeler une autre décision du 11 décembre 1998 dans laquelle la Cour avait considéré que l'article 111.4 de la Constitution autorisait le Président de la Fédération à proposer deux ou trois fois le même candidat à la fonction de Premier ministre ou à proposer chaque fois une personne différente. Dans les deux cas évoqués, si l'assemblée législative n'est pas d'accord avec le choix du Président, elle peut être sanctionnée par une dissolution. Un tel procédé ne reflète en rien un système de collaboration entre les pouvoirs. Il traduit la suprématie du Président de la Fédération de Russie, le mécanisme de nomination du Premier ministre et des gouverneurs se transformant en « une arme d'expression de la volonté du chef de l'État. »

La prudence que la Cour russe manifeste dans le contrôle du pouvoir présidentiel ne doit toutefois pas être surestimée. Elle est en effet tributaire de la perpétuelle ambivalence qui caractérise le processus de transformation post-soviétique. Ce dernier se distingue par des avancées démocratiques manifestes et des retours en arrière inquiétants. « Un pas en avant, deux pas en arrière », pour reprendre le titre de l'ouvrage de Lénine paru en 1904. Ainsi, en matière électorale, les différentes législations adoptées depuis 2004 tendent vers une régulation des partis politiques – réelle et nécessaire pour permettre l'avènement d'un véritable pluralisme politique –, mais d'un autre côté, cette régulation n'est que « partielle » et conduit à une bipolarisation artificielle de la vie politique. En effet, l'opposition au « parti du pouvoir » – lequel connaît des dénominations variables dans le temps (Unité, Russie unie) – se voit affaiblie et les partis entravés par différentes techniques électorales. De sorte que si la validation de ces lois électorales par la Cour constitutionnelle⁽²⁰⁾ repose sur des arguments juridiquement convaincants, elle est – il est vrai – ambiguë dans la mesure où elle peut conduire à déposséder le peuple de sa faculté réelle de choisir. Toutefois, la Cour constitutionnelle s'attache ce faisant à respecter « l'esprit » de la Constitution présidentielle de 1993.

Une autre illustration de cette ambivalence de la politique russe concerne d'ailleurs la Cour constitutionnelle elle-même qui a fait l'objet depuis 2007 d'évolutions qui, sous couvert de rationalisation, semblent néanmoins quelque peu inquiétantes. C'est ainsi qu'en 2008⁽²¹⁾, la Cour constitutionnelle a quitté ses locaux moscovites de la rue Ilinka – qui lui permettaient d'observer et de surveiller directement l'administration présidentielle située dans l'immeuble d'en face – afin de s'installer dans la ville de Saint-Pétersbourg... certes ville de Vladimir Poutine, construite par Pierre le Grand, et capitale de l'empire russe jusqu'en 1917, mais surtout ville bien éloignée du cœur du pouvoir actuel. De même, une loi du 2 juin 2009 (FKZ n° 2) est venue préciser que désormais le Président de la Cour constitutionnelle ne serait plus désigné par les juges eux-mêmes, mais serait nommé par le Conseil de la Fédération sur proposition du Président de la Fédération de Russie pour 6 ans.

De par les contraintes qui pèsent sur elle, la Cour constitutionnelle de Russie n'est peut-être pas en position de faire échec au « Roi-président » en un coup direct. Elle dispose néanmoins de pions qui peuvent prendre en passant et ainsi contribuer à la consolidation de l'État de droit en Russie.

II. Les « attaques » ou les combinaisons gagnantes de la Cour constitutionnelle de Russie

Limitée lorsqu'il s'agit de faire directement obstacle aux tendances autoritaires du régime russe, la Cour constitutionnelle a à sa disposition une

série de tactiques gagnantes qui lui permettent simultanément de protéger les individus et d'éduquer les acteurs politiques. La Cour constitutionnelle participe de ce fait à la stabilisation du système social russe. La protection des droits et libertés constitutionnels est l'occasion pour elle de faire un roque, c'est-à-dire de déplacer en même temps deux pièces. Ainsi, le roque permet à la juridiction constitutionnelle de protéger son roi, c'est-à-dire les individus et leurs libertés (A) tout en mobilisant sa tour, c'est-à-dire un rempart construit sur des instruments de contrôle audacieux (B).

A – Une protection effective des droits et libertés individuels

La Cour russe joue un rôle essentiel dans la reconstruction du lien entre l'État et la société et dans la protection des droits et libertés de cette dernière. Son action doit ainsi être replacée dans une logique triangulaire, associant les pouvoirs publics et l'individu. En effet, le citoyen est présent en amont et en aval du procès constitutionnel : il dispose du droit de saisir la Cour constitutionnelle au motif d'une violation de ses droits et libertés constitutionnels et la réponse de la juridiction – positive ou négative – a nécessairement un impact, les organes étatiques devant soit corriger immédiatement la norme édictée et donc réparer le préjudice occasionné, soit adapter leur comportement futur pour prévenir une sanction éventuelle.

Alors que la question prioritaire de constitutionnalité a été introduite en France par la révision constitutionnelle de juillet 2008, soit 50 ans après la création du Conseil constitutionnel, les citoyens russes ont eu accès au prétoire de la Cour constitutionnelle dès ses débuts. Chargée par la loi de 1991 de contrôler « la pratique d'application du droit », la Cour constitutionnelle s'est vu confier par l'article 125.4 de la Constitution de 1993 le contrôle de la loi appliquée ou applicable dans un cas concret, sur plainte individuelle pour violation des droits et libertés garantis par la Constitution. Si, à son entrée en fonction, le contrôle exercé par la Cour était principalement de type abstrait, à partir de 1994, les saisines individuelles représentaient près de 50 % des requêtes adressées à la Cour constitutionnelle de Russie (et ce sans prendre en compte les nombreuses requêtes que la Cour constitutionnelle a déclarées irrecevables) puis elles sont allées crescendo.

Ainsi, en quelque dix-huit années d'activité, la juridiction russe est à l'origine d'une abondante jurisprudence protectrice des droits, qu'il s'agisse notamment des droits sociaux, mais aussi de droits ou libertés politiquement plus sensibles. Certaines de ses décisions ont eu une très grande résonance en Russie, car elles ont permis de faire échec au roi-président. Ce fut le cas de sa décision du 14 mars 2002 rendue sur saisine de trois citoyens, qui avaient été placés en détention, à la suite d'une décision prononcée par le procureur⁽²²⁾. Les requérants contestaient la constitutionnalité de différentes dispositions du code de procédure pénale de la RSFSR, au motif notamment du droit à la liberté et à l'intégrité de sa personne (art. 22 al. 1 de la Constitution). La Cour constitutionnelle a considéré que cette procédure de mise en garde à vue et de détention préventive, en l'absence de toute décision judiciaire, mais sur simple décision du procureur constituait une violation de la Constitution russe et des obligations internationales, souscrites par la Russie à la suite de l'adoption de la loi fédérale du 30 mars 1998 sur la ratification de la Convention européenne des droits de l'homme. Alors même que le nouveau code de procédure pénale russe venait d'être adopté le 18 décembre 2001, la Cour constitutionnelle a estimé que, dans l'attente de l'entrée en vigueur de certaines de ses dispositions à partir du 1^{er} janvier 2004, il était du devoir du législateur de prendre les mesures nécessaires afin que l'ancienne législation toujours en vigueur puisse être appliquée, mais dans le respect de la Constitution, comme cela était prévu par les dispositions transitoires de la Constitution du 12 décembre 1993. Elle a donc déclaré que sa décision d'inconstitutionnalité prenait effet à partir du 1^{er} juillet 2002, soit dès la date d'entrée en vigueur du nouveau code de procédure pénale. Cette décision, qualifiée de « blitzkrieg constitutionnel » par certains journaux⁽²³⁾, a suscité des réactions diverses de la part des observateurs politiques. Pour certains, en interdisant la détention d'une personne au-delà de quarante-huit heures sans une décision de justice, la décision de la Cour constitutionnelle a mis un terme à la période dite de transition⁽²⁴⁾. Mais malgré l'applaudissement général qui a accueilli cette décision du 14 mars 2002, cette dernière n'était pas sans conséquences techniques et financières : le coût engendré par la nécessité d'augmenter d'au moins trois mille le nombre de juges était estimé à 171 millions de roubles. La Cour constitutionnelle a ainsi mis devant ses responsabilités le Vice-président de l'administration présidentielle de l'époque, Dmitri Kozak, également penseur de la réforme judiciaire, qui a dû se soumettre : « Cette décision ne doit faire l'objet d'aucune contestation, mais doit être exécutée. C'est pourquoi nous allons chercher les ressources nécessaires »⁽²⁵⁾.

De la même manière, dans un contexte politique marqué par un fort encadrement des moyens d'information, la Cour a rendu une décision courageuse⁽²⁶⁾ protégeant la liberté de la presse et des médias. Elle a invalidé une disposition de la loi fédérale sur les garanties fondamentales des droits électoraux et du droit à participer à un référendum laquelle assimilait à de la propagande toute autre action ayant pour but d'influencer ou influençant le vote des électeurs dans un sens ou dans un autre, estimant que le terme « toute autre action » pouvait conduire à une interprétation très large, voire arbitraire et donc à une violation de la liberté des moyens d'information. Par cette décision, la Cour a rétabli les droits des médias à exercer leur mission d'information, sans crainte d'une censure ou d'une sanction administrative.

Les conséquences d'une décision juridictionnelle ne se mesurent pas uniquement en termes juridiques, par la disparition d'un acte juridique de l'ordre juridique. Elles se traduisent de manière très concrète dans la vie des citoyens. À l'occasion d'une de ses premières décisions, en date du 4

février 1992, la Cour constitutionnelle de Russie a déclaré inconstitutionnelle une disposition du code du travail qui permettait de licencier les personnes du fait qu'elles avaient atteint l'âge de la retraite. Par cette protection des droits des retraités, la juridiction constitutionnelle a rendu une décision qui a concerné des millions de citoyens. Beaucoup plus récemment, la Cour constitutionnelle a rendu une autre décision chargée de symbole : le 19 novembre 2009, elle s'est prononcée contre l'application de la peine capitale en Russie à l'expiration du moratoire le 1^{er} janvier 2010. La Cour a mis en avant les engagements internationaux pris par la Russie, au moment de son adhésion au Conseil de l'Europe en 1996. Elle a ainsi contourné la résistance de la Douma qui n'a toujours pas ratifié le protocole n° 6 à la Convention européenne des droits de l'homme relatif à l'abolition de la peine de mort. La Cour constitutionnelle a poursuivi l'œuvre qu'elle avait engagée dix ans plus tôt en statuant, dans sa décision du 2 février 1999, que la peine de mort ne pouvait plus être prononcée tant que des cours d'assises ne seraient pas mises en place dans l'ensemble des entités fédérées.

Par le biais de la protection des droits et libertés, la Cour constitutionnelle est ainsi amenée à encadrer, de manière indirecte, l'exercice du pouvoir politique. Cette stratégie de la Cour est rendue encore plus efficace grâce aux remparts dont elle s'est entourée.

B – Des instruments de contrôle audacieux

Depuis quelques années, la Cour constitutionnelle de Russie a mis en œuvre de nouveaux mécanismes de contrôle de la constitutionnalité des actes normatifs. Ses décisions sont ainsi de mieux en mieux juridiquement fondées. En effet, la Cour constitutionnelle consolide ses décisions en puisant ses normes de référence dans le droit international et en recourant à des techniques de contrôle novatrices.

Si en France, la référence aux normes internationales ne fait pas partie des usages du Conseil constitutionnel ⁽²⁷⁾, la situation se présente bien différemment sur la terre de Pouchkine et de Tolstoï. Parmi les techniques gagnantes de la Cour constitutionnelle figure en effet le recours au droit de la Convention européenne des droits de l'homme. Alors que les tribunaux ordinaires russes se font réticents à l'appliquer, la Cour constitutionnelle a un rôle moteur dans la diffusion du droit européen. Elle a fait référence à la Convention de 1950 dès avril 1996, c'est-à-dire avant même sa ratification et son entrée en vigueur en Russie. Puis entre 1996 et 2005, elle a mentionné, dans plus de 90 décisions, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et les arrêts et décisions de la Cour européenne des Droits de l'Homme ⁽²⁸⁾.

Les normes européennes sont utilisées afin de conférer un sens aux dispositions constitutionnelles ou aux dispositions législatives soumises à son contrôle. Principes d'interprétation, les dispositions de la Convention européenne figurent donc en général dans les motifs des décisions de la Cour. Pourtant, la Cour russe est allée jusqu'à faire figurer dans le dispositif de sa décision la norme internationale sur laquelle elle s'appuyait, lui conférant ainsi – au moins sur un plan symbolique – une autorité renforcée. Elle a procédé de la sorte pour la première fois ⁽²⁹⁾, dans une décision du 25 janvier 2001, en statuant que : « cette disposition [l'article 1070.2 du code civil] dans son acception en droit constitutionnel, telle qu'elle a été dégagée dans cette décision [de la Cour constitutionnelle] et en relation avec les articles 6 et 41 de la Convention européenne des droits de l'homme, ne peut servir de fondement à l'État pour refuser de réparer le préjudice commis ». Il s'agissait, en l'espèce, de la question de la réparation par l'État des préjudices causés dans l'exercice de la justice. La Cour constitutionnelle a déclaré la disposition litigieuse conforme à la Constitution mais sous réserve d'en faire la bonne interprétation et elle a fait des dispositions de la CEDH des principes-directeurs ou des « principes-guides » pour déterminer le sens à donner aux dispositions du code civil russe. Il est possible de voir dans cette technique l'apparition d'un nouveau type de décision qui pourrait être qualifiée de décision de conformité sous réserve d'une interprétation dans le sens de la CEDH. Une telle pratique juridictionnelle atteste que le droit international n'est donc plus conçu comme un rival mais il est appréhendé comme un droit complémentaire du droit interne.

Cette ouverture du droit russe sur les normes externes est encore renforcée par la prise en compte de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg. Assez rapidement, la Cour constitutionnelle de Russie s'est appuyée sur les arrêts de la Cour européenne. Dans une décision du 19 juin 2002 relative à la protection sociale allouée aux victimes de la catastrophe de Tchernobyl, la Cour constitutionnelle s'est ainsi appuyée sur l'arrêt de la Cour européenne du 7 mai 2001, Bourdov contre Russie, pour conclure que l'État ne pouvait pas prétexter un manque de ressources pour ne pas honorer ses dettes fondées sur une décision de justice. Le législateur était donc autorisé à modifier les critères de calcul de la réparation, mais en revanche, il ne pouvait pas diminuer le montant des réparations déjà allouées. Selon l'actuel Président de la Cour, Valéry Zorkine ⁽³⁰⁾, la juridiction constitutionnelle considère les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme comme une source du droit, dont les tribunaux ont l'obligation de tenir compte ⁽³¹⁾. Cette vision a de fait récemment trouvé écho dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. En effet, dans une décision du 5 février 2007, il est écrit : « Ainsi, tout comme la Convention Européenne des droits de l'homme, les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme – dans la partie dans laquelle, en s'appuyant sur les principes et les normes universellement reconnus du droit international, est donnée une interprétation du contenu des droits et libertés inscrits dans la Convention, incluant le droit au juge et à un procès équitable – sont partie intégrante du système juridique russe et doivent par conséquent être pris en considération par le législateur

fédéral pour régler les relations sociales et par les organes d'application du droit pour appliquer les normes correspondantes »⁽³²⁾. Derrière ce rempart européen dressé par la Cour, se dessine en filigrane la silhouette du président Valéry Zorkine, grand juriste et grand humaniste, qui n'a cessé depuis son premier mandat de se faire le messager de l'État de droit et qui invite inlassablement les pouvoirs publics à « amener les droits de l'homme à la maison » en « faisant pénétrer les standards européens dans le tissu de l'espace juridique russe »⁽³³⁾.

La Cour de Russie a également développé ses propres techniques de contrôle. Certaines s'inspirent de techniques utilisées par la Cour européenne de Strasbourg ou par d'autres juridictions nationales. C'est le cas du contrôle de proportionnalité⁽³⁴⁾ et des réserves d'interprétation. D'autres ont été modelées par la Cour russe elle-même. Par la théorie des positions juridiques⁽³⁵⁾, la juridiction russe s'est forgé un instrument lui permettant d'étendre des principes jurisprudentiels déjà dégagés antérieurement à d'autres situations ultérieures analogues. Cette méthode de contrôle non seulement traduit la puissance créatrice de la Cour constitutionnelle, lui permettant de diffuser les principes jurisprudentiels qu'elle pose au-delà du cas d'espèce, mais encore favorise l'accroissement quantitatif de son activité de contrôle.

Depuis 1991, la Cour constitutionnelle de Russie alterne ainsi défenses défaites par le pouvoir politique et attaques victorieuses au service de la protection des droits et libertés individuels. Mais si au jeu d'échecs, plus que la victoire, c'est la réflexion qui compte, de la même manière sur l'échiquier de l'État de droit, plus que la domination, c'est l'équilibre entre l'intérêt général et les intérêts individuels vers lequel il faut tendre. Or sur cet échiquier-là, la musique des coups qui émanent de la Cour constitutionnelle russe est assurément mélodieuse...

(1) La Défense Loujine, in Œuvres romanesques complètes, Bibliothèque de la Pléiade, Paris : Gallimard, 1999, p. 374.

(2) Art. 1.1 de la Constitution du 12 décembre 1993.

(3) Art. 2 de la Constitution du 12 décembre 1993.

(4) La Cour constitutionnelle russe est instituée par la loi constitutionnelle du 15 décembre 1990 adoptée par le II^e Congrès des députés du peuple de la République socialiste fédérative soviétique de Russie. Son activité est régie par la loi de la RSFSR sur la Cour constitutionnelle de RSFSR, signée le 12 juillet 1991 par Boris Eltsine qui vient d'être élu au suffrage universel Président de la Russie un mois plus tôt, le 12 juin 1991. Cf Zakon RSFSR o Konstitucionnom sude RSFSR, Vedomosti S'ezda Narodnyh deputatov RSFSR i Verkhovnogo Soveta RSFSR, n° 30, 25 juillet 1991, st. 1017.

(5) La loi sur la surveillance constitutionnelle en URSS a été adoptée lors du II^e Congrès des députés du peuple du 23 décembre 1989. Le pouvoir du Comité était d'autant plus limité que le dernier mot appartenait au Congrès des Députés du peuple qui, d'après l'art. 19 al. 4, pouvait rejeter par une décision adoptée à une majorité des deux tiers du nombre total des députés une décision de non conformité prononcée par le Comité.

(6) En vertu de l'art. 125.1 de la Constitution adoptée en 1993. La Cour est composée de deux chambres constituées respectivement de 10 et 9 juges. Les juges disposent d'un mandat d'une durée illimitée, l'âge de la retraite étant fixé à 70 ans (art. 12 de la loi sur la Cour constitutionnelle dans sa version actuellement en vigueur).

(7) East European Constitutional Review (ci-après EECR), volume 6, n° 1, 1997, p. 84.

(8) Vestnik Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii (Bulletin de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, ci-après VKSRF), n° 1, 1994, p. 47-63.

(9) Le référendum s'est traduit par une certaine victoire de Boris Eltsine, puisque 58,7 % des Russes lui ont accordé leur confiance, tandis que 50,3 % estimaient favorablement la politique économique et sociale mise en œuvre depuis 1992.

(10) VKSRF, n° 6, 1994, p. 40-56.

(11) Conférence prononcée à la Faculté de droit de Clermont-Ferrand, le 5 décembre 1997 et publiée à la Revue de Justice Constitutionnelle Est-Européenne, n° 1, 2001, p. 307-329.

(12) Ordonné par le Président Eltsine, l'assaut de la Maison Blanche russe fit plusieurs centaines de victimes, tandis que le Président du Parlement, Ruslan Khasboulatov, et le Vice-Président, Alexandre Routskoï, étaient arrêtés et emprisonnés.

(13) Elster (Jon), « The role of institutional interest in East European Constitution-making », EECR, volume 5, n° 1, winter 1996, p. 63-65.

(14) Selon l'expression employée par Hauriou (Maurice).

(15) Massias (Jean-Pierre), Droit constitutionnel des États d'Europe de l'Est, PUF, Collection Droit Fondamental, 2^e éd. 2008, p. 459.

(16) Les élections législatives du 12 décembre 1993 consacrent la victoire des nationalistes représentés par le Parti de Vladimir Jirinovski, qui arrive en tête avec 22,92 % des suffrages, tandis que les élections législatives de 1995 et 1999 verront la victoire des communistes, le PCFR obtenant 22,30 % puis 24,90 % des voix. En dépit de ces résultats, qui traduisent la défaite du parti pro-présidentiel – à l'exception de l'élection de 1999 où le parti du futur Président, Vladimir Poutine, obtient 23,32 % des voix, talonnant ainsi le PCFR –, ce sont des Premiers ministres favorables au Président qui seront nommés : c'est le cas de Viktor Tchernomyrdine (Notre Maison la Russie) nommé le 14 décembre 1992, puis Sergeï Kirienko, le 23 mars 1998, de nouveau Viktor Tchernomyrdine, le 23 août 1998, Evgueni Primakov, le 11 septembre 1998, Sergeï

Stepachine, le 12 mai 1999 et Vladimir Poutine, le 8 août 1999.

(17) Un certain dialogue s'installe même avec les Communistes – Parti arrivé en tête aux élections – qui obtiennent la présidence de la Douma, en la personne de Gennadi Seleznyov.

(18) Le parti du Président Poutine, Edinaja Rossia, a obtenu 36,8 % des suffrages, devant le parti Communiste (12,7 % des suffrages).

(19) Le parti du Président Poutine, Edinaja Rossia, a obtenu 64,30 % (soit 315 sièges) alors que le parti Communiste arrivé en deuxième position n'obtenait que 11,7 % des voix et 57 sièges.

(20) Cf déc. du 15 décembre 2004, du 1^{er} février 2005 ou du 16 juillet 2007.

(21) Le transfert a été décidé par le vote d'une loi constitutionnelle fédérale du 5 février 2007 (FKZ n° 2).

(22) VKSRF, n° 3, 2002, p. 51-56.

(23) Cf l'article de Itogi, « Konstitucionnyj blickrig », 19 mars 2002.

(24) C'est ainsi que le journal russe Nezavisimaja Gazeta a titré le 15 mars 2002 : « La période de transition est achevée en Russie ».

(« Perekhodnyj period » v Rossii zakončhilscja).

(25) Izvestija, 15 mars 2002.

(26) Déc. du 30 octobre 2003 (n° 15-P).

(27) La déc. n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004 relative au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, dans laquelle le Conseil constitutionnel a fait mention dans ses visas de la Convention européenne et de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme n° 4774/98 (affaire Leyla Sahin c. Turquie) du 29 juin 2004 n'a pas créé de « précédent ».

(28) Zorkine (Valéry), « La Cour constitutionnelle de Russie dans le paysage juridique européen », Allocution lors de l'audience solennelle de la Cour européenne des droits de l'homme à l'occasion de l'ouverture de l'année judiciaire, 21 janvier 2005. Publié dans Journal Rossijskogo Prava, n° 3, 2005.

(29) Elle a renouvelé cette pratique dans d'autres décisions ultérieures, notamment dans celles du 17 juillet 2002 (n° 13-P) et du 11 mai 2005 (n° 5-P).

(30) Après avoir été le premier président de la Cour constitutionnelle en 1991, il a été réélu Président de la juridiction par ses pairs en février 2003, 2006 et 2009.

(31) Zorkine (Valéry), « La Cour constitutionnelle de Russie dans le paysage juridique européen », op. cit, Journal Rossijskogo Prava, n° 3, 2005.

(32) Déc. de la Cour constitutionnelle n° 2-P du 5 février 2007, VKSRF, n° 1, 2007, p. 56.

(33) Zorkine (Valéry), Rossija i Konstitucija v XXI veke (La Russie et la Constitution au XXI^e siècle), 2-e izdanie, Izdatel'stvo Norma, Moskva, 2008, p. 493.

(34) Dans une des premières décisions de la Cour constitutionnelle de Russie mettant en œuvre le principe de proportionnalité (déc. du 16 mai 2000 relative au droit de propriété et à ses limites), la Cour a explicitement mentionné sa « source d'inspiration » : la Cour européenne des droits de l'homme. Confrontée à la nécessaire conciliation entre deux droits constitutionnellement protégés, la Cour russe s'est inspirée de la méthode utilisée par la Cour de Strasbourg qui privilégie le respect d'un équilibre entre les intérêts divergents (ici privés et publics). Elle a refusé de sacrifier la dimension sociale de l'État russe tout en reconnaissant que les intérêts privés ne pouvaient pas être bafoués.

(35) Cette théorisation a été le fait principalement de deux juges de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, G. Gadjiev et N. Vitrouk.