

**LA COUR CONSTITUTIONNELLE
DE LA FÉDÉRATION DE RUSSIE**

**PROBLÈMES DE L'OMISSION LÉGISLATIVE
DANS LA JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE**

**Rapport national
au XIVe Congrès de la Conférence
des Cours constitutionnelles européennes**

Vilnius, juin 2008

PROBLÈMES DE L'OMISSION LÉGISLATIVE DANS LA JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE

1. PROBLÉMATIQUE DES LACUNES DU DROIT DANS LA DOCTRINE SCIENTIFIQUE

1.1. Concept de la lacune du droit

1) A la base de toute la diversité des points de vue et des conceptions dans la doctrine scientifique de Russie, ayant pour son objet la problématique des lacunes du droit, il y a trois approches différentes.

Il y a des auteurs qui affirment que les lacunes du droit ne sont rien d'autres que les omissions dans la législation ; elles ne peuvent surgir que dans le domaine des rapports sociaux qui sont déjà réglés par les normes de droit. Pour ce groupe des auteurs, il est typique un avis qu'une lacune du droit est une lacune dans le contenu du droit en vigueur et par rapport aux faits de la vie sociale qui se trouvent dans la sphère de l'action de droit , une carence par une règle concrète de droit des relations qui sont fixées par sa norme générale. Une réglementation juridique est entendue par les représentants de l'approche indiquée comme une réglementation juridique de fait, établie par la législation. Une telle notion de la lacune du droit était émise par les juristes du XIXe siècle.

Selon l'approche indiquée l'absence d'une règle de droit pour la solution d'un tel ou tel conflit ne témoigne pas encore de l'existence d'une lacune, puisqu'il est supposé que le règlement juridique n'englobe pas et ne doit pas englober toute la diversité des rapports sociaux. Les lacunes ne sont probables que par rapport aux faits qui se trouvent dans le domaine du règlement juridique.

Une autre approche est liée à une interprétation plus large du domaine des rapports sociaux, se trouvant dans la sphère des intérêts d'une influence de droit. On entend par la lacune du droit une absence complète ou partielle des dispositions normatives dont la nécessité est conditionnée par le développement des

rappports sociaux et les besoins de la solution pratique des affaires, par des principes généraux, la politique et le contenu de la législation en vigueur. Les lacunes sont une sorte de défauts de la volonté d'Etat qui n'expriment pas ou expriment incomplètement la volonté du peuple. Ce sont, au bout du compte, les défauts d'un système du droit quand sont absentes certaines règles et tous leurs ensembles.

Encore une approche est représentée dans les ouvrages des auteurs qui séparent consciemment les concepts de « la lacune du droit » et de « l'omission législative » et qui cherchent en même temps à limiter le domaine des rapports sociaux qui doivent être réglés juridiquement. Ces auteurs définissent une conscience juridique professionnelle en qualité du critère de l'existence d'une lacune du droit. Une lacune est considérée comme une situation où les faits et les rapports ne sont pas appréciés, mais la conscience juridique professionnelle dicte impérieusement une nécessité de leur qualification juridique.

A partir des années 1990, on distingue dans une doctrine scientifique les concepts de « la lacune du droit » et du « vide juridique ». On entend par ce dernier l'absence des normes de droit qui doivent réglementer les rapports sociaux nouvellement surgis et non-réglés, nécessitant une réglementation juridique. La différence entre la lacune du droit et le vide juridique s'aperçoit en ce que pour combler une lacune on peut avoir recours à l'analogie du droit, mais c'est impossible pour combler le vide juridique.

Une lacune du droit ne peut surgir que dans le droit réellement existant et dans une forme législative correspondante, tandis que le vide juridique est l'absence du droit lui-même et, donc, de la législation (source du droit). Le vide juridique est l'absence provisoire du droit (d'une branche du droit) en général, quand la civilisation fait un pas en avant ou bien les changements dans le système social concret se passent si vite que l'Etat est obligé de réaliser une réforme radicale. On estime que le terme « le vide juridique » peut être utilisé pour caractériser le droit d'une période transitoire et pour l'analyse des nouvelles branches et des instituts du droit.

Dans la doctrine scientifique les lacunes du droit sont envisagées aussi dans le contexte de leur distinction des phénomènes de droit connexes. Ainsi, des lacunes du droit on distingue « le silence qualifié » du droit (quand la mauvaise volonté du législateur de régler certains rapports par une norme de droit a lieu). On relève aussi une notion de « faute du droit » qui signifie une manifestation de la volonté législative autre qu'il faudrait exprimer dans les actes normatifs.

2) Dans la théorie contemporaine du droit on relève de différents types des lacunes du droit. A la base de leur classification, des critères divers ont lieu. Notamment, suivant une base, selon laquelle on tire une conclusion de l'existence des lacunes, on distingue au moins deux espèces des lacunes : les lacunes déduites de la législation elle-même et les lacunes déduites de l'analyse des autres facteurs (besoins économiques, conscience juridique, pratique juridique ...). A cette sorte de division des lacunes est très proche leur classification en lacunes du droit dans le sens généralement social et dans le sens proprement juridique. La nécessité de combler les premières est argumentée par les mass-média, les députés, les spécialistes et par l'opinion publique. Une lacune dans le sens proprement juridique a lieu quand on peut constater avec évidence qu'une certaine question fait partie du domaine de la réglementation juridique et doit être résolue par des moyens juridiques.

En ce qui concerne le temps de leur apparition, on divise les lacunes en lacunes primaires et en lacunes postérieures. Les lacunes primaires ont déjà lieu au moment de la publication de l'acte normatif et les lacunes postérieures font leur apparition après la publication de l'acte normatif. Les lacunes postérieures sont conditionnées premièrement par une apparition des rapports sociaux tout à fait nouveaux, des circonstances qui exigent une réglementation juridique. Deuxièmement, les lacunes postérieures surgissent là où il y a une nécessité de régler par une norme les phénomènes qui auparavant étaient indifférents au droit.

Du point de vue de l'organe réglementaire, on distingue des lacunes « pardonnables » et les lacunes « impardonnables ». En premier cas l'organe compétent ne savait pas et ne pourrait pas savoir l'existence des rapports exigeant un rè-

glement juridique ; en deuxième cas il le savait, mais il avait manqué la possibilité de les régler.

On distingue aussi les lacunes du droit réelles et les lacunes supposées.

Une lacune réelle est définie comme l'absence d'une règle du droit (ou de sa partie) réglant un rapport social concret en cas où ce rapport appartient au domaine de la réglementation juridique.

On rapporte aux lacunes supposées les lacunes qui surgissent lorsqu'une certaine question, un domaine concret des rapports sociaux ne sont pas réglés par le droit, bien que d'après une telle personne ou un groupe de personnes ils doivent être réglés par les normes du droit. On affirme qu'il n'existe pas une lacune réelle là où un certain genre des rapports sociaux qui appartient au domaine de la régulation juridique n'est pas suffisamment réglementé par des normes de droit du contenu concret, mais il y a des normes plus générales qui peuvent être appliquées à juste raison aux rapports sociaux donnés.

Certains auteurs distinguent les lacunes législatives (celles qu'il est rationnellement de régler par une nouvelle loi) et les lacunes techniques (supposant que certains casus sont en général réglés par les normes de droit, mais la cour n'a pas reçu toutes les instructions nécessaires comment il faut les résoudre). Par ailleurs, les lacunes comblées par voie législative ne sont pas identifiées avec les lacunes qui peuvent être comblées par les cours par analogie.

On estime aussi qu'une lacune existe en deux formes : celle de l'absence complète d'une réglementation quelconque d'une question (une lacune complète du droit) et celle de la réglementation incomplète et inexacte (une lacune incomplète du droit).

Dans la littérature, on distingue les lacunes axiologiques qui sont identifiées avec les lacunes de lege ferenda. De telles lacunes sont reconnues en cas de la conformité des idées sur la nécessité d'éditer de nouvelles normes aux besoins objectifs de la réglementation juridique. L'une des lacunes pareilles est une lacune constructive (par exemple, le législateur prévoit l'électivité d'un organe sur la base d'une loi spéciale, mais cet organe est absent). On rencontre aussi

l'indication de la présence des lacunes préméditées ou intentionnelles, quand le législateur laisse une question ouverte en vue d'offrir sa solution au temps et à la pratique.

Les causes de l'apparition des lacunes du droit sont classées en causes objectives et subjectives. Les premières sont : l'étroitesse des limites de la prévision humaine, la diversité des situations de la vie, le retard du droit relativement stable des rapports sociaux dynamiques toujours en développement. Les causes subjectives sont : les fautes et omissions du législateur lui-même ; le progrès insuffisant de la culture législative ; la non-observation des règles de la technique législative ; les contradictions et conflits dans les actes législatifs ; l'ignorance des règles de la langue russe ; l'incorrection de l'utilisation des termes ; l'absence du caractère opérationnel nécessaire des organes législatifs ; le retard de la science juridique et beaucoup d'autres.

3) La division du droit en droit public et droit privé permet de découvrir certaines particularités des lacunes du droit. Au droit privé qui se caractérise par une libre disposition et par l'autonomie de ses participants est conventionnellement propre un degré moindre des lacunes en comparaison avec le droit public, bien que historiquement les civilistes ont priorité dans l'étude des problèmes théoriques des lacunes du droit.

Les sujets du droit privé, en entrant dans les rapports juridiques et en formant les usages d'affaire, comblent, eux-mêmes, la loi civile et éliminent ses défauts. Dans le droit public, c'est le législateur qui domine et qui, en éliminant une lacune, fait naître inévitablement et presque toujours une autre lacune qui résulte de l'action de la régularité de la transition de la quantité à la qualité. L'augmentation du volume et de l'intensité de l'édition des lois se reflète sur les résultats de cette activité, car un grand degré de la réglementation souffre toujours d'un grand degré de la vulnérabilité.

Les lacunes dans les branches du droit peuvent être caractérisées par les mêmes indices que les lacunes du droit dans son ensemble. C'est pourquoi dans les études peu nombreuses, consacrées aux lacunes dans les branches concrètes du

droit ce problème n'est pas examiné largement et n'est pas apprécié comme actuel. Une tendance essentielle des études est de faire voire les particularités des lacunes dans une branche du droit et interpréter pratiquement les idées théoriques conformément à la spécificité de la branche du droit.

En même temps, on ne peut pas exclure l'existence de la spécificité d'une branche (dans le sens étroit du mot) qui exprime les particularités qualitatives dans une telle ou telle branche. Notamment, une interdiction directe législative à l'application de l'analogie dans le droit pénal élimine une possibilité d'utiliser un tel moyen de combler les lacunes et le fait se distinguer parmi les autres branches.

Et, au contraire, la reconnaissance dans la législation civile des lacunes du droit, y compris les lacunes législatives, admet à l'article 6 du Code civil une formulation des conditions dans lesquelles une analogie de la loi et du droit peut être appliquée pour combler les lacunes mentionnées, ce qui, naturellement, trouve son expression dans la doctrine de la science civiliste.

Dans la doctrine nationale, il n'y a pas, jusqu'à présent, d'opinion unique sur la question de savoir qu'est-ce que c'est qu'une lacune dans la Constitution et, en général, si peut-elle les avoir.

La complexité du problème des lacunes dans la Constitution est conditionnée aussi par le fait qu'il est lié aux questions des limites du règlement juridique constitutionnel des rapports sociaux et, dans une certaine mesure, à la question de l'essence de la Constitution. Il est impossible de ne pas prendre en considération le fait que les approches aux lacunes dans le droit positif ne sont pas applicables à la Constitution qui permet d'utiliser les approches qui sont au-dessus des approches positives, déduire les principes de droit du sens des dispositions constitutionnelles. Il y a aussi une opinion consistant en ce que la Constitution n'a pas de lacunes et ne peut les avoir, à la différence des lois ordinaires.

En même temps, il y a un avis contraire et les modifications de toutes les deux opinions qui aboutissent à la réalisation incomplète du potentiel démocratique de la Constitution, aux conflits de droit textuel dans la Constitution, etc.

Bien que dans la littérature l'opinion objective domine sur les causes des lacunes du droit, une appréciation négative de ces dernières est, quand même, plus répandue ; on note généralement les conséquences négatives des lacunes qui :

- a) empêchent le développement des rapports sociaux ;
- b) compliquent la réalisation normale des droits et libertés des citoyens ;
- c) destabilisent l'ordre public existant ;
- d) diminue l'efficacité des règles de droit et embarasse leur application.

Naturellement, tous ses défauts se concrétisent et se remplissent d'un contenu dans les illustrations des branches du droit. Par exemple, les lacunes dans le droit du travail empêchent la protection stable et multiforme des salariés, s'opposent à la protection successive des intérêts légaux des parties dans le domaine du travail. Dans la procédure, les lacunes du droit empêchent l'exécution des jugements, etc.

En même temps, les lacunes du droit stimulent objectivement le développement de la pratique de l'application de droit et de la science juridique en quête de la solution des problèmes surgis, de leurs explications et l'élaboration des voies invariants de la solution. Cela contribue au perfectionnement permanent du système du droit.

1.2. Concept de l'omission législative

L'omission législative est examinée dans la littérature juridique de Russie comme une espèce de la lacune du droit.

Comme on a déjà noté, une omission dans la législation (au sens étroit du mot) est traitée comme l'absence d'une loi (d'un acte de l'organe suprême du pouvoir) en général.

Dans la littérature scientifique nationale, on ne relève pas les lacunes du droit prohibées par la Constitution. Il est probable que ne sont pas permises les omissions législatives dans les domaines qui doivent être réglés par les lois constitu-

tionnelles fédérales et par les lois fédérales spécialement prévues par la Constitution. La Constitution russe mentionne plus de 60 cas pareils.

Les autres actes de régulation juridique (certains codes) prévoient une possibilité de l'omission législative : par exemple, l'article 6 du Code civil déjà mentionné.

Le problème des omissions législatives est apprécié d'une manière réelle et aiguë dans le droit administratif. Cela s'explique par l'absence d'une étude approfondie de plusieurs aspects du droit administratif et par un progrès insuffisant dans la réalisation de la codification de cette branche du droit. En ce qui concerne le seul acte du droit administratif codifié, à savoir le Code de contraventions administratives, il se caractérise malheureusement par l'insuffisance et par une faible base théorique, ce qu'il faut surmonter au niveau de la jurisprudence.

1.3. Conceptions de la cour constitutionnelle en tant qu'un législateur « négatif » et « positif »

Dans la doctrine scientifique de Russie, de différents points de vue existent eu égard à la question relative à la nature juridique et à la place de la Cour Constitutionnelle dans le mécanisme du pouvoir d'Etat et au sein du système de séparation des pouvoirs, y compris son rôle dans le processus de création du droit.

Il y a des auteurs qui se basent sur le fait que les dispositions relatives à la Cour Constitutionnelle sont insérées dans le chapitre de la Constitution sur le pouvoir judiciaire et le qualifient comme une partie intégrante du système judiciaire de la Russie. Les autres supposent que l'organe du contrôle constitutionnel judiciaire se rapporte à une forme du pouvoir de contrôle qui englobe aussi le chef de l'Etat, les organes représentatifs, le Gouvernement etc. Les troisièmes caractérisent la Cour Constitutionnelle comme un organe ayant une nature juridique double : c'est un organe particulier du pouvoir judiciaire et, en même temps, c'est un organe constitutionnel suprême du même niveau que les pouvoirs présiden-

tiels, législatifs et exécutifs et, sous certain aspect, se trouvant même au-dessus de ceux-ci.

Ce dernier point de vue devient peu à peu prédominant et il s'appuie sur l'interprétation du statut constitutionnel législatif de la Cour, ses attributions et la force juridique de ses décisions, ainsi que sur son activité juridictionnelle réelle et sur son résultat juridique.

Les différences dans la doctrine scientifique concernant la nature juridique et la place de la Cour Constitutionnelle dans le système de la séparation des pouvoirs déterminent une attitude différente, parfois contraire, à l'égard de sa caractéristique comme un législateur « négatif » et « positif ». Et c'est bien explicable parce que la nature juridique de la Cour Constitutionnelle (son interprétation) prédétermine la nature juridique des décisions de la Cour Constitutionnelle (son interprétation) et c'est justement dans ces dernières que s'incarne le résultat juridique de l'activité constitutionnelle et juridictionnelle, son influence sur le système juridique du pays.

On peut rencontrer dans la doctrine scientifique la négation du rôle des cours constitutionnelles non seulement comme un législateur « positif », mais aussi comme un législateur « négatif ». Et on affirme, en invoquant le principe de la séparation des pouvoirs, que les actes de tous les ordres de juridiction, y compris de la juridiction constitutionnelle, ont le caractère de l'application de droit et seulement en cette qualité sont obligatoires. Une décision de la cour sur la non-conformité d'un acte normatif à la Constitution (à la loi) n'est qu'un motif auquel le législateur lie certaines conséquences, y compris la caducité d'un acte. Mais ces conséquences sont des normes déjà constituées par le législateur et non pas les normes établies par la cour elle-même. Les partisans de la négation du rôle réglemantaire de la Cour Constitutionnelle et des autres cours invoquent aussi les particularités du système juridique romano-germanique, auquel ils rapportent le système de droit russe qui manque, d'après leur avis, de processus de la création judiciaire du droit.

À ce genre des points de vue niant une légalité d'une influence de la Cour Constitutionnelle sur le processus de création du droit se rapportent ceux qui qualifient ses décisions comme contenant seulement une doctrine constitutionnelle officielle en qualité d'une source de la science du droit constitutionnel ; les actes de l'interprétation qui ne créent pas les normes du droit ; les actes de l'importance préjudiciaire ; les actes de l'appréciation des normes du droit, du point de vue de la constitutionnalité.

En même temps, même les partisans de ces points de vue ne nient pas que la Cour Constitutionnelle exerce de fait, dans certaine mesure, une fonction de création du droit, mais ils posent une question si elle a ce droit et si elle ne substitue pas le législateur.

En envisageant les tendances du développement du système juridique romano-germanique et en interprétant le sens du principe de la séparation des pouvoirs, les dispositions de la Constitution et de la Loi sur la Cour Constitutionnelle, la pratique de justice constitutionnelle, les adhérents de l'autre opinion relative à ce problème argumentent le rôle de la Cour Constitutionnelle comme un législateur « négatif » et « positif » et ses fondements juridiques. Cette question est examinée dans le contexte du problème plus général de la pratique judiciaire comme une source du droit dans la discussion avec les partisans du point de vue opposé. La doctrine scientifique voit le rôle de la Cour Constitutionnelle comme un législateur « négatif » dans le fait que les actes reconnus inconstitutionnels perdent leur effet et s'effacent pratiquement du système du droit, ce qui mène aux changements dans le massif réglementaire de droit et, par conséquent, dans la réalisation des droits, des obligations et de la responsabilité des sujets du droit, c'est-à-dire dans la réglementation juridique. Et bien que, dans ces cas, la caducité d'un acte est prévue par la Constitution, c'est justement une décision concrète de la Cour Constitutionnelle qui aboutit aux conséquences juridiques indiquées conformément aux actes concrets sur une base de leur interprétation et les appréciations données par la Cour Constitutionnelle.

En même temps, la doctrine scientifique attire attention au fait que, conformément aux cas supracités, le terme « législateur négatif » est tout à fait conventionnel parce que la caducité d'une norme en tant qu'inconstitutionnelle aboutit souvent à l'apparition automatique, en échange, d'une nouvelle norme, des nouveaux droits et obligations. C'est-à-dire, en agissant dans une telle situation comme un législateur « négatif », la Cour Constitutionnelle de fait crée en même temps une norme positive.

Mais on indique à juste titre dans la doctrine scientifique que ce ne sont pas tous les éléments du système de droit qui ont la capacité d'un tel comblement par la décision de la Cour Constitutionnelle ; une lacune complète ou partielle peut faire son apparition, les liens dans le système normatif seront rompus, ce qui exige de prendre des mesures législatives.

Si certains auteurs se bornent à une caractéristique de la Cour Constitutionnelle seulement comme un législateur « négatif », les autres supposent qu'elle est, en même temps, un législateur « positif ». Les partisans de ce point de vue sont assez nombreux. Et la doctrine scientifique part du fait que la reconnaissance de l'inconstitutionnalité d'un acte, aussi bien que la confirmation de la constitutionnalité de celui-ci s'appuie toujours sur l'interprétation des principes et des normes de droit constitutionnel, qui ouvre le sens des dispositions constitutionnelles et le contenu juridique et constitutionnel de l'acte examiné. Il se passe avec cela la concrétisation des dispositions constitutionnelles générales, la formation du droit « vif », c'est-à-dire, des branches du droit constitutionnel et autres, ce qui trouve son incarnation dans les positions de droit de la Cour Constitutionnelle.

Certains partisans du rôle réglementaire de la Cour Constitutionnelle qualifient ses décisions comme actes normatifs de droit, les autres auteurs les caractérisent comme actes du caractère normatif, doctrine constitutionnelle officielle, actes normatifs d'interprétation, précédent judiciaire, actes de précédent. Les troisièmes supposent que les décisions de la Cour Constitutionnelle, ne se rapportant pas à quelles que soient sources du droit existantes, absorbent ses signes et ac-

quière ainsi une nouvelle qualité, en devenant une source du droit indépendante.

On estime d'une manière différente dans la doctrine le rôle de la Cour Constitutionnelle par rapport au problème de la liquidation des lacunes du droit dont on a parlé ci-dessus. Et encore, on rencontre parfois les reproches de « l'activisme » bien qu'il n'y ait pas de raisons suffisantes pour cela.

2. ÉTABLISSEMENT DU CONTRÔLE DE CONSTITUTIONNALITÉ DE L'OMISSION LÉGISLATIVE DANS LA CONSTITUTION, DANS LA JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE OU DANS LES AUTRES ACTES JURIDIQUES

2.1. Constitution dans le système juridique national

La place et la portée de la Constitution de Russie dans le système juridique national sont déterminées par les dispositions de la Constitution elle-même. Selon la Constitution, elle a primauté sur tout le territoire de la Fédération de Russie (art. 4.2), force juridique suprême, effet direct et s'applique sur l'ensemble du territoire de la Fédération de Russie. Les lois et les autres actes juridiques adoptés dans la Fédération de Russie ne doivent pas être en contradiction avec la Constitution (art. 15.1).

Les dispositions citées se concrétisent dans autres articles de la Constitution. Notamment, elle établit que les décrets et ordonnances du Président ne doivent pas être en contradiction avec la Constitution et avec les lois fédérales (art. 90.3) ; les arrêtés et ordonnances du Gouvernement sont adoptés sur la base et en application de la Constitution (art. 115.1) ; en cas de non-conformité aux dispositions de la Constitution des dispositions du Traité fédéral, ainsi que des autres accords conclus entre les organes fédéraux d'Etat et les organes du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération, les dispositions de la Constitution prévalent (Titre 2, 4.1) ; les lois et les autres actes juridiques valides sur le territoire de la Fédération de Russie avant l'entrée en vigueur de la Constitution actuelle

s'appliquent dans la mesure où ils ne sont pas en contradiction avec la Constitution (Titre 2, 2).

La primauté de la Constitution fédérale, sa force juridique suprême sont confirmées dans les formes intermédiaires : par exemple, quand la Constitution admet un accord entre les organes fédéraux du pouvoir exécutif et les organes du pouvoir exécutif des sujets de la Fédération sur le transfert d'une partie de leurs attributions, si cela n'est pas en contradiction avec la Constitution et les lois fédérales (art. 78.2) ; habilite le Président de suspendre l'effet des actes des organes du pouvoir exécutif des sujets de la Fédération au cas où ces actes sont en contradiction avec la Constitution, avec les lois fédérales et avec les obligations internationales de la Fédération de Russie (art. 85.2) ; attribue la compétence à la Cour Constitutionnelle d'examiner la conformité à la Constitution des lois fédérales, des autres actes normatifs du niveau fédéral et régional, des accords entre les organes du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération, des traités internationaux de la Fédération de Russie non entrés en vigueur (art. 125.1).

La caractéristique juridique de la Constitution est développée dans les décisions de la Cour Constitutionnelle. Notamment, elle a formulé les positions de droit suivantes :

- la reconnaissance de la force juridique suprême de la Constitution exclut le droit du législateur d'adopter les décisions paralysant une norme constitutionnelle (Arrêt n° 14-P du 28 octobre 1999) ;
- certaines dispositions de la Constitution ont aussi la primauté, la force juridique suprême, l'effet direct et s'appliquent sur l'ensemble du territoire de la Fédération de Russie (Arrêt n° 1-P du 9 janvier 1998) ;
- en exerçant les attributions reçues, le Gouvernement est lié non seulement par les normes législatives, mais doit prendre en considération les prescriptions de l'article 15.1 de la Constitution, selon lesquelles les lois et les autres actes juridiques adoptés dans la Fédération de Russie ne doivent pas contredire à la Constitution (Sentence n° 190-O du 18 juillet 2004) ;

- la disposition de l'article 11.3 de la Constitution, selon laquelle la délimitation des domaines de compétence et des attributions entre les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et de ses sujets est effectuée par la Constitution, le Traité fédéral et autres accords relatifs à la délimitation des domaines de compétence et des attributions, suppose que tous les accords cités doivent être conformes à la Constitution de la Fédération de Russie et c'est pourquoi toute limitation ou division de la souveraineté de la Fédération sont exclues (Sentence n° 249-O du 6 décembre 2001) ;
- les dispositions de la Constitution de la Fédération de Russie sont en vigueur de la même manière, sans exceptions quelconques, sur l'ensemble de territoire de la Fédération et dans chaque son sujet. Ces dispositions ne nécessitent pas de confirmation ou reproduction au niveau régional, d'adoption d'un acte spécial qui les étendrait sur le territoire correspondant (Arrêt n° 18-P du 30 septembre 1993) ;
- en l'absence d'une réglementation juridique spéciale, ce sont les dispositions de la Constitution qui doivent être appliquées immédiatement et par cela doivent être prises toutes les mesures nécessaires pour la réalisation des décisions de la Cour Constitutionnelle (Sentence n° 210-O du 27 mai 2004) ;
- tous les tribunaux doivent appliquer la Constitution dans les limites de leur compétence et conformément aux règles de procédure établies par la Constitution (Arrêt n° 19-P du 16 juin 1998) ;
- en cas d'omission, de contradiction ou de désuétude législatives, le Président agit immédiatement en vertu de la Constitution (Arrêt n° 10-P du 31 juillet 1995).

Le propre texte de la Constitution ne contient pas de concept de la Constitution. Mais il suit des caractéristiques citées de la Constitution qu'elle représente un acte normatif juridique ayant une force juridique suprême (voilà pourquoi elle est nommée « la loi fondamentale »), assurant les valeurs constitutionnelles fondamentales, propres à la structure de l'Etat contemporain de Russie ; les ba-

ses des rapports entre l'Etat et une personne ; l'organisation de l'Etat, le mécanisme du fonctionnement du pouvoir d'Etat et de l'autoadministration locale.

Les caractéristiques juridiques de la Constitution (primauté, force juridique suprême, effet direct) contribuent à ce qu'elle est le noyau du système juridique et une source essentielle du droit de la Fédération de Russie ; ses dispositions déterminent le contenu et la direction du développement de la législation de Russie.

La Constitution est un acte normatif juridique destiné à la réglementation fondamentale et directrice et ses dispositions (peu importe, dans quel volume sont-elles fixées) se voient se développer postérieurement.

En ce qui concerne les auteurs qui trouvent qu'il y a des lacunes dans la Constitution parce que certaines dispositions lui manquent, ils proposent tout simplement leur propre vision de son contenu ou ce n'est qu'une expression d'une conscience juridique correspondante et d'un niveau de la culture juridique.

Une interprétation officielle de la Constitution par la Cour Constitutionnelle par voie d'une procédure spéciale (art. 125.5 de la Constitution) ne prouve pas l'existence des lacunes dans la Constitution. Dans ce cas-là, d'après la Cour Constitutionnelle, elle explique seulement le sens des dispositions correspondantes de la Constitution sans créer une nouvelle réglementation et sans apprécier la constitutionnalité de la réglementation juridique en vigueur (Sentence n° 54-O du 18 avril 2000).

La doctrine scientifique admet, tout de même, que les normes peuvent être complétées à l'interprétation de la Constitution. Mais dans ce cas, les lacunes de la Constitution ne sont pas comblées puisque les actes de l'interprétation peuvent être compris soit comme une réglementation constitutionnelle supplémentaire, mais sous-constitutionnelle, quand même, soit comme une réglementation constitutionnelle tout simplement, c'est-à-dire possédant le niveau de la Constitution.

2.2. L'établissement expressis verbis de la juridiction de la cour constitutionnelle dans la constitution du pays d'examiner et apprécier la constitutionnalité des lacunes du droit

Selon la Constitution (art. 125.2.4), la Cour Constitutionnelle exerce le contrôle de la conformité à la Constitution des actes juridiques suivants :

- les lois fédérales, y compris les lois fédérales constitutionnelles, les actes normatifs du Président, du Conseil de la Fédération, de la Douma d'Etat, du Gouvernement ;
- les Constitutions des républiques, les statuts ainsi que les lois et les autres actes normatifs des sujets de la Fédération, adoptés sur les questions relevant de la compétence des organes du pouvoir d'Etat de la Fédération et de la compétence conjointe des organes du pouvoir d'Etat de la Fédération et de ses sujets ; les lois des sujets de la Fédération ;
- les accords conclus entre les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération et ceux de ses sujets ; les accords conclus entre les organes du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération ; les traités internationaux de la Fédération de Russie non entrés en vigueur.

La Constitution ne prévoit pas la compétence et les procédures concernant l'examen de l'omission législative.

2.3. Interprétation de la juridiction de la cour constitutionnelle dans la jurisprudence constitutionnelle d'examiner et apprécier la constitutionnalité des lacunes du droit

La Cour Constitutionnelle réalise l'interprétation de la Constitution dans toutes les procédures liées à l'examen des actes juridiques (à titre de contrôle abstrait ou concret), ainsi que dans une procédure spéciale de l'interprétation de la Constitution (art. 125.5).

La Cour Constitutionnelle se prononçait à plusieurs reprises sur les questions de l'omission législative dans le contexte de l'admissibilité des requêtes. Et une position juridique dominante de la Cour consiste en ce que la contestation de l'omission législative ne correspond pas au critère de l'admissibilité du recours (Sentence n° 94-O du 11 juillet 1996).

La position juridique citée a été reproduite dans plusieurs décisions de la Cour Constitutionnelle :

- une requête exigeant que la Cour Constitutionnelle énonce le contenu du règlement législatif des lacunes (Sentence n° 133-O du 4 décembre 1995) n'est pas admissible;
- la liquidation des lacunes est une prérogative du législateur et ne relève pas de la compétence de la Cour Constitutionnelle (Sentence n° 166-O du 5 novembre 1998) ;
- la Cour Constitutionnelle n'est pas compétente de combler les lacunes qui, d'après le requérant, a une réglementation juridique et de préciser telles ou telles formules et notions des normes juridiques (Sentence n° 321-O du 18 juillet 2006) ;
- la Cour Constitutionnelle n'est pas en droit de combler les lacunes du droit et de décider une question de l'application d'un acte international dans une affaire concrète si une loi ne lui correspond pas (Sentence n° 87-O du 3 juillet 1997).

D'autre part, la Cour Constitutionnelle a formulé une position juridique qui admet sa capacité d'examiner et d'apprécier les lacunes du droit : le caractère vague des définitions, notions et termes, ainsi que les lacunes du droit ne peuvent servir de base pour l'examen de la constitutionnalité d'une loi à la demande d'un citoyen qu'à condition que cela amène au cours de l'application du droit à une telle interprétation des normes, qui viole ou peut violer les droits constitutionnels concrets (Sentence n° 116-O du 4 décembre 1995).

Donc, pendant l'examen des affaires concrètes, la Cour Constitutionnelle met en évidence les omissions législatives. Elle oriente le législateur à la liquidation de ces dernières et incite les organes exécutifs à la prise des décisions en partant directement des dispositions de la Constitution de la Fédération de Russie ou des normes internationales et en utilisant une analogie de la loi.

2.4. L'établissement de la juridiction de la cour constitutionnelle d'examiner et apprécier la constitutionnalité des lacunes du droit dans la loi sur la cour constitutionnelle ou dans l'autre acte juridique

La loi fédérale « Sur la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie », les autres lois et la propre Constitution ne prévoient pas la juridiction de la Cour Constitutionnelle d'examiner et d'apprécier la constitutionnalité des lacunes du droit. Selon la loi citée, la Cour Constitutionnelle vérifie la conformité à la Constitution des actes normatifs (quant à la teneur des normes, à la forme de l'acte normatif, aux modalités de signature, etc.), mais l'omission législative n'y est pas mentionnée (art. 86).

En même temps, la loi citée stipule que :

- dans l'hypothèse où un acte normatif est reconnu par une décision de la Cour Constitutionnelle comme entièrement ou partiellement inconstitutionnel ou si d'une décision de la Cour Constitutionnelle suit la nécessité de combler une lacune dans la réglementation juridique, l'organe d'Etat ou le fonctionnaire public qui avait adopté cet acte normatif examinent la question de l'adoption d'un nouvel acte normatif qui doit, notamment, contenir une disposition annulant l'acte reconnu comme entièrement inconstitutionnel ou portant des modifications nécessaires et/ou des compléments dans l'acte normatif dont certaines dispositions ont été reconnues inconstitutionnelles. Jusqu'à l'adoption d'un nouvel acte normatif, la Constitution s'applique directement (art. 79) ;
- dans les lois fédérales et dans d'autres actes (p.ex., le Règlement de la Douma d'Etat, le Règlement du Gouvernement), les questions relatives à l'élimination des omissions législatives ne sont pas présentes.

3. OMISSION LÉGISLATIVE COMME L'OBJET DE L'EXAMEN DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE

3.1. Saisine de la cour constitutionnelle

Selon l'article 125 de la Constitution, les entités autorisées à saisir la Cour Constitutionnelle sont déterminées par la loi constitutionnelle fédérale « Sur la Cour

Constitutionnelle de la Fédération de Russie » et par les positions juridiques de la Cour.

Ainsi, sont autorisés à saisir la Cour Constitutionnelle :

- le Président, le Conseil de la Fédération, la Douma d'Etat, le Gouvernement, la Cour suprême, la Cour supérieure d'arbitrage, les organes du pouvoir législatif et ceux du pouvoir exécutif des sujets de la Fédération - à titre de contrôle abstrait ;
- les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération et ceux des sujets de la Fédération – par voie des demandes de résoudre des contentieux en matière de compétence ;
- les citoyens et leurs associations, les collectivités municipales, les personnes morales de n'importe quelle forme juridique de société, le Commissaire des droits de l'Homme, le Procureur général, les tribunaux – à titre de contrôle concret ;
- le Président, le Conseil de la Fédération, la Douma d'Etat, le Gouvernement, les organes du pouvoir législatif des sujets de la Fédération – par une demande d'interpréter la Constitution.

Aucun sujet de la saisine n'a le droit de saisir la Cour Constitutionnelle d'une question concernant l'omission législative puisque la Cour n'est pas habilitée d'examiner une telle question.

3.2. Omission législative dans les requêtes déposées par les requérants

Les requérants posent parfois des questions sur la violation des droits constitutionnels par l'absence d'une loi ou d'une disposition législative. Après avoir reçu une explication du Secrétariat de la Cour sur l'incompétence de la Cour Constitutionnelle d'examiner une telle question, les requérants n'insistent pas, le plus souvent, sur la prise de la décision par la Cour Constitutionnelle. C'est pourquoi les décisions de la Cour, quant à leur quantité, ne peuvent pas exprimer tous les cas des saisines concernant l'omission législative.

A quelques exceptions rares, une question sur l'omission législative n'est posée que par les requérants individuels. La Cour Constitutionnelle reçoit de 5% à 20% de telles plaintes. Les exigences spéciales, quant à la forme et au contenu des requêtes de ce genre ne sont pas fixées parce que la compétence respective de la Cour Constitutionnelle n'est pas prévue.

3.3. Examen de l'omission législative sur l'initiative de la cour constitutionnelle

La Cour Constitutionnelle n'a pas le droit d'examiner les affaires de sa propre initiative. Donc, elle ne peut examiner le problème de l'omission législative qu'en examinant une question de fond de l'affaire, même si le requérant ne pose pas ce problème verbalement.

La possibilité de faire preuve de l'initiative par la Cour Constitutionnelle dans l'examen de l'omission législative au cours du jugement d'une affaire est exprimée dans une Sentence déjà mentionnée n° 116-O du 4 décembre 1995, conformément à laquelle le caractère vague des formules, notion et termes, aussi bien que les lacunes d'une loi ne peuvent servir de base pour l'examen de la constitutionnalité de cette loi à la demande d'un citoyen qu'à condition que cela amène au cours de l'appréciation du droit à une telle interprétation des normes qui viole ou peut violer les droits constitutionnels concrets.

Si la reconnaissance par la Cour Constitutionnelle de l'inconstitutionnalité d'un acte normatif a créé une lacune dans la réglementation juridique, cette lacune doit être comblée par les autres organes du pouvoir d'Etat conformément aux articles 79 et 80 de la loi constitutionnelle fédérale « Sur la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie ». Par exemple, dans son Arrêt n° 5-P du 5 avril 2007 la Cour Constitutionnelle a constaté :

« Ayant transmis l'obligation des organes de l'autoadministration locale de pourvoir du logement aux citoyens qui ont accompli leurs obligations du service militaire à base d'un contrat aux organes fédéraux du pouvoir exécutif là où le

service militaire est prévu, le législateur fédéral n'a pas fixé les conditions et la procédure de la concession du logement. Comme il s'ensuit de l'article 80 de la loi constitutionnelle fédérale « Sur la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie », cela impose de combler une lacune dans la réglementation juridique. Sinon, il y a le risque de l'arbitraire de la part des organes du pouvoir exécutif dans le domaine de la réalisation des droits au logement de cette catégorie des citoyens, ce qui est inadmissible dans un Etat de droit ».

3.4. Omission législative dans les lois et dans les autres actes juridiques

Comme la question concernant l'omission législative est posée d'habitude par les particuliers qui sont en droit de contester seulement une loi, la Cour Constitutionnelle ne peut pas examiner et apprécier les lacunes des actes réglementaires d'après leurs recours. Mais, à vrai dire, il y a des exceptions. La Cour Constitutionnelle a déclaré comme légale une contestation par les citoyens des actes normatifs du Gouvernement, s'ils possèdent le lien normatif direct avec une loi fédérale (un acte du Gouvernement de la Fédération de Russie est adopté en vertu de la prescription directe d'une loi fédérale et règle les droits de l'homme). Par conséquent, la Cour Constitutionnelle peut examiner une lacune dans un tel acte normatif du Gouvernement sous l'aspect susnommé.

En règle générale, les requérants en la personne des particuliers contestent devant la Cour Constitutionnelle la disposition de « renvoi » de la loi fédérale et la disposition de l'acte du Gouvernement, adoptée en vue de la réalisation de celle-ci, simultanément, ce qui suppose leur examen dans une connexité. Mais une lacune elle-même dans des cas pareils peut avoir lieu et, donc, peut être examinée non pas dans une loi fédérale, mais dans un acte du Gouvernement (si dans cet acte les éléments nécessaires pour la réglementation juridique manquent), inclusivement si un acte du Gouvernement n'est pas adopté dans un délai déterminé par la loi fédérale ou dans un délai raisonnable et si sans cet acte la disposition de la loi fédérale ne peut pas être réalisée ou mène à la violation des droits cons-

tionnels des citoyens. Mais si un acte n'est pas adopté parce que le Gouvernement n'a pas l'obligation d'adopter un tel acte puisque la loi fédérale contient une notion « peut adopter » (ou « a le droit d'adopter ») et non pas la mention « adopte », il paraît que cela représente une lacune de la loi fédérale qui n'avait pas déterminé l'obligation du Gouvernement d'adopter un acte.

Une lacune dans la disposition « de renvoi » d'une loi fédérale à un acte du Gouvernement ne peut être constatée par la Cour Constitutionnelle qu'au cas où l'essentiel des rapports réglés n'admet pas, en principe, l'adoption d'autres actes normatifs, à l'exception des lois fédérales (sur les élections, les impôts et quelques autres). Une telle disposition de la loi fédérale peut être reconnue par la Cour Constitutionnelle comme inconstitutionnelle.

La disposition d'une loi fédérale, renvoyant à une loi du sujet de la Fédération, n'est pas une lacune, ce qui est propre aux lois dans les domaines de compétence conjointe de la Fédération de Russie et de ses sujets. Si dans un sujet de la Fédération la loi prévue par la loi fédérale n'a pas été adoptée, cela veut dire que, dans ce cas-là, il s'agit d'une lacune législative du sujet de la Fédération.

Autant que la Cour Constitutionnelle n'est pas habilitée d'examiner la constitutionnalité des traités internationaux de la Fédération de Russie entrés en vigueur et les traités internationaux non entrés en vigueur à cause de l'absence des recours correspondants n'étaient jamais jugés, la Cour n'examinait pas et n'appréciait pas les lacunes dans les traités internationaux de la Fédération de Russie .

3.5. Refus de la cour constitutionnelle d'examiner et d'apprécier les lacunes du droit

Le refus de la Cour Constitutionnelle d'examiner et d'apprécier spécialement la constitutionnalité de la lacune du droit dans la réglementation juridique afin de la combler est fondé dans la Sentence n° 87-O du 3 juillet 1997 : « *La Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie n'est pas en droit ni de combler les lacunes dans la réglementation juridique, c'est-à-dire de substituer le législa-*

teur, ni de décider si un acte juridique international doit être appliqué dans une affaire concrète en cas de la découverte de l'inconformité de cet acte à une loi nationale. Cela relève de la compétence des tribunaux de droit commun ».

Quelques autres décisions de la Cour Constitutionnelle confirment, au fond, une position juridique indiquée conformément aux circonstances des affaires concrètes.

3.6. Initiation d'un examen de nature « apparentée »

On peut évidemment rapporter aux recherches de nature « apparentée » les questions de l'application de l'analogie de la loi ou du droit, de l'interprétation étroite ou extensive de la loi, etc. On peut citer l'exemple qui suit. Dans son Arrêt n° 16-P du 16 juin 1998 sur l'affaire relative à l'interprétation de certaines dispositions des articles 125, 126 et 127 de la Constitution, la Cour Constitutionnelle a constaté : « En déterminant les attributions de la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie, l'article 125 de la Constitution de la Fédération de Russie ne limite pas les attributions des autres tribunaux de décider autonomement, vu l'article 120.2 dans sa connexité avec les paragraphes 3, 5, 6 de l'article 76 de la Constitution de la Fédération de Russie, quelle loi est à appliquer dans une affaire examinée en cas de la contradiction réciproque des lois, de la découverte des lacunes dans la réglementation juridique ou bien des normes qui ont de fait pris fin, mais ne sont pas annulées selon les modalités en vigueur. Et, quand même, le tribunal peut ne pas appliquer une loi fédérale ou une loi du sujet de la Fédération, mais il n'a pas le droit de déclarer une telle loi comme nulle.

Les problèmes de nature « apparentée » et l'omission législative peuvent être examinés, mais seulement comme accompagnants par rapport à la question de fond de toute affaire.

4. EXAMEN ET APPRÉCIATION DE LA CONSTITUTIONNALITÉ DE L'OMISSION LÉGISLATIVE

4.1. Particularités de l'examen de l'omission législative

La Cour Constitutionnelle n'examine l'omission législative que par voie de contrôle postérieur (a posteriori). L'exception est une possibilité d'examiner les affaires sur la conformité à la Constitution des traités internationaux de la Fédération de Russie, non entrés en vigueur.

Etant donné que la Cour Constitutionnelle examine une question législative comme accompagnant une question essentielle du recours, cette première est examinée dans les procédures ordinaires du contrôle constitutionnel des actes normatifs ou du règlement d'un conflit de compétences, etc. Et il n'y a pas de différence quelconque dans une procédure constitutionnelle d'examen des affaires relatives à la protection des droits et libertés des citoyens, d'analyse des lois réglementant l'organisation et le fonctionnement du pouvoir public, de l'omission législative dans le droit matériel, le droit procédural, le droit privé et le droit public. Les particularités et les limites de l'examen ne peuvent être conditionnées que par les particularités de la procédure judiciaire correspondante, de l'objet du recours et de la place de l'acte examiné dans le système juridique.

4.2. Détermination de l'existence de l'omission législative

La jurisprudence constitutionnelle de la Russie a formulé un nombre des critères, sur la base desquels les lacunes dans la réglementation juridique sont reconnues comme inconstitutionnelles. La Cour Constitutionnelle a formulé aussi, sur la base des principes généraux de droit, les idées fondamentales de la constitutionnalité du règlement juridique.

Par exemple, la Cour Constitutionnelle a déduit du principe constitutionnel de l'égalité de tous devant la loi et devant le tribunal un critère général de la préci-

sion, de l'évidence et du caractère non équivoque des normes juridiques. Cela est argumenté par ce que l'égalité de tous devant la loi et devant le tribunal ne peut être assuré qu'à condition de conception et interprétation uniforme d'une norme par tous les sujets de l'application du droit. Un caractère vague (une lacune) du contenu de la norme juridique admet, par contre, une possibilité de l'interprétation illimitée dans le processus de l'application du droit et mène inévitablement à l'arbitraire et, donc, à la violation des principes de l'égalité et de la primauté de la loi.

La lacune formelle qui a lieu dans un texte peut être éliminée (« levée ») par l'interprétation constitutionnelle et juridique, réalisée sur la base de l'application des principes de systématisation et de constitutionnalité.

Sont reconnues inconstitutionnelles, y compris contenant une lacune, les normes de droit qui ne répondent pas aux principes généraux suivants : stabilité du droit et netteté normative du droit ; inadmissibilité de l'abus du droit ; justice, humanisme et proportionnalité ; responsabilité d'un délit, adéquate à son danger social réel ; personne ne peut être jugé dans sa propre affaire ; soutien de la confiance des citoyens en loi et en justice ; garantie d'exécution des jugements ; *non bis in idem* ; *audi alteram partem*, etc.

Ainsi, le critère de droit général de netteté des normes juridiques a été formulé par la Cour Constitutionnelle dans son Arrêt du 25 avril 1995 en tant qu'un impératif constitutionnel pour le législateur. La Cour a indiqué que les lois fiscales doivent être concrètes et compréhensibles et qu'un caractère vague des normes fiscales peut aboutir à l'arbitraire des organes d'Etat et des fonctionnaires publics dans leurs rapports avec les contribuables et à la violation de l'égalité des citoyens devant la loi, ce qui ne s'accorde pas avec les principes de l'Etat de droit.

La Cour Constitutionnelle examine les dispositions contestées dans leur liaison avec les autres dispositions de l'acte contesté et aussi en tenant compte de leur place dans le système des normes juridiques et du sens attribué par la pratique de l'application du droit.

En ce qui concerne l'examen des lacunes législatives qui existaient dans le passé, la Cour Constitutionnelle n'examine que la constitutionnalité des actes normatifs en vigueur. Vu l'article 43.2 de la loi sur la Cour Constitutionnelle, font les exceptions les cas où, dans le but de protection des droits et libertés constitutionnelles des citoyens, on peut examiner la constitutionnalité de la loi abrogée ou de la loi qui a cessé d'être en vigueur au début ou pendant le jugement. Mais un tel examen n'est pas possible si la loi contestée a cessé d'être en vigueur avant le commencement de la procédure par la Cour Constitutionnelle.

4.3. Méthodologie de dévoilement de l'omission législative

Dans l'examen des problèmes liés au caractère vague des lois (lacune législative) par la Cour Constitutionnelle pendant la procédure, on utilise les méthodes diverses : grammaticale, logique, historique, systématique, téléologique etc.

D'habitude, on applique, lors l'élaboration de la décision, une combinaison de diverses méthodes. Ainsi, dans l'Arrêt n° 3-P du 2 février 1999 la Cour a mis en oeuvre les méthodes historique, politique, téléologique et systématique, en examinant une omission législative qui concernait la garantie du droit de l'accusé d'un crime puni de la peine capitale au jugement par les jurés.

La Cour Constitutionnelle s'adresse régulièrement à la pratique de la Cour européenne des Droits de l'Homme (pendant son activité, elle s'y est référée plus de 100 fois) et se guide par les décisions de cette dernière. Jusqu'au présent, la Cour Constitutionnelle ne se référait dans ses décisions à la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes et des autres institutions de justice internationale, ainsi qu'à celle des cours constitutionnelles et des cours suprêmes des autres pays. Mais pendant la préparation des affaires, on rédige les aperçus (« *digests* ») de la jurisprudence étrangère sur la question en cause, qui sont étudiés par les juges et sont pris en considération lors de la prise d'une décision.

4.4. Mesures complémentaires

Les mesures complémentaires que la Cour Constitutionnelle utilise en cas de constatation du caractère vague d'une norme ou d'une lacune dans le but de la protection des droits et libertés des citoyens sont :

- 1) indication dans l'arrêt sur la possibilité pour les organes de l'application du droit de prendre les décisions en se basant sur l'interprétation de la norme juridique, donnée par la Cour Constitutionnelle, jusqu'à l'adoption par le législateur des compléments et des amendements de la loi, lesquels résultent de la décision de la Cour Constitutionnelle ;
- 2) indication de la possibilité d'appliquer aux rapports juridiques concrets des normes d'une autre loi qui règle les rapports juridiques analogiques, c'est-à-dire l'analogie de la loi ;
- 3) indication dans la décision sur la procédure à suivre pour la protection des droits et libertés des citoyens ;
- 4) instruction de réviser les jugements s'ils se basent sur l'interprétation de la disposition normative, qui se diffère du sens juridique de celle-ci, révélé dans l'arrêt de la Cour Constitutionnelle.

4.5. La cour constitutionnelle examine l'omission législative comme un élément de l'examen de l'affaire constitutionnelle mais elle n'estime pas sa constitutionnalité

Lorsque la Cour Constitutionnelle constate une omission législative qui doit être comblée par le législateur, cette omission est indiquée dans les motifs de la décision et, en outre, on expose quelques actions alternatives du législateur à entreprendre, par exemple :

- 1) obligation de mettre les dispositions examinées de la loi en conformité avec la Constitution (Arrêt n° 6-P du 14 mars 2002, et autres décisions) ;
- 2) droit du législateur d'adopter les décisions normatives complémentaires par rapport à la question examinée, en reconnaissant les dispositions de la loi

comme conformes à la Constitution dans le dispositif de la décision (Arrêt n° 7-P du 24 avril 2003) ;

3) prendre en considération la compréhension de la réglementation juridique, qui est exprimée dans la décision de la Cour Constitutionnelle , en partant des principes constitutionnels (Arrêts n° 3-P du 15 mars 2005 et n° 4-P du 20 avril 2006) ;

4) obligation du législateur de régler les conditions et modalités, le mécanisme juridique qui garantit la réalisation du droit constitutionnel correspondant (Arrêt n° 5-P du 5 avril 2007) ;

5) obligation du législateur d'adopter des mesures convenables pour combler l'omission législative dans le délai déterminé (Arrêt n° 5-P du 5 avril 2007).

Dans certains cas, on indique dans la décision de la Cour que l'omission législative, avant d'être éliminée par le législateur, peut être comblée par un tribunal par voie d'analogie procédurale (Arrêt n° 19-P du 28 novembre 1996 et autres).

4.6. Evaluation de l'omission législative dans le dispositif de décision adoptée par la cour constitutionnelle

Après avoir constaté l'omission législative dans les motifs de son arrêt, la Cour Constitutionnelle peut déclarer la loi ou ses dispositions comme non conformes à la Constitution et obliger le législateur de combler cette omission. Et les conclusions des motifs de la décision sont assez souvent exposées de manière concentrée dans le dispositif de l'arrêt.

On peut rencontrer dans la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle de différents procédés de formulation des dispositions correspondantes dans le dispositif des décisions :

1) on indique la nécessité d'appliquer directement la Constitution jusqu'à ce que le législateur apporte les compléments et modifications à la loi (Arrêts n° 13-P du 29 avril 1998 et n° 11-P du 27 juin 2000) ;

2) on explique brièvement le contenu constitutionnel des dispositions qui doivent être comblées par le législateur et on indique les modalités d'appréciation

des prescriptions correspondantes de la loi jusqu'à l'institution de la réglementation supplémentaire par le législateur (Arrêt n° 5-P du 11 mai 2005) ;

3) on indique la nécessité d'utiliser par voie d'analogie procédurale les règles prévues par d'autres normes de la loi dont certaines dispositions sont reconnues inconstitutionnelles, jusqu'au dépôt des modifications et compléments dans la loi (Arrêt n° 20-P du 2 juillet 1998) ;

4) on constate l'obligation du législateur de combler une lacune du droit qu'il n'exécute pas (Arrêt n° 3-P du 2 février 1999) ;

5) on constate dans les motifs de la décision l'omission législative ensemble avec l'indication, dans le dispositif, du délai concret au cours duquel le législateur doit apporter des modifications et compléments respectifs à la loi (Arrêts n° 14-P du 13 juin 1996 et n° 6-P du 14 mars 2002) ;

6) on constate dans les motifs que le législateur n'accomplit pas son obligation quant à la réglementation correspondante, sans indiquer, dans le dispositif, les voies d'élimination de l'omission législative (Arrêt n° 13-P du 17 juillet 2002).

Le principe général de l'attitude des organes normatifs dans la situation envisagée est établi par l'article 79.4 de la loi sur la Cour Constitutionnelle, selon lequel en cas où l'acte normatif est reconnu par la Cour comme non conforme à la Constitution entièrement ou partiellement ou bien de la décision de la Cour Constitutionnelle suit la nécessité de combler une omission dans la réglementation juridique, un organe d'Etat ou un fonctionnaire public qui avait adopté cet acte normatif examine la question sur l'adoption d'un nouvel acte normatif ; celui-ci doit, notamment, contenir une disposition sur l'annulation de l'acte reconnu non conforme à la Constitution entièrement ou bien sur l'apport des modifications et/ou compléments nécessaires à l'acte reconnu inconstitutionnel dans une seule sa partie. Jusqu'à l'adoption d'un nouvel acte normatif, la Constitution s'applique directement.

4.7. Examen de nature « apparentée » et la prise des décisions

C'est peu probable de trouver l'examen spécial de nature « apparentée » dans la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle .

4.8. Les moyens de technique juridique que la cour constitutionnelle utilise en vue d'éviter les lacunes du droit qui peuvent survenir à cause de la décision quand la loi et l'autre acte législatif sont reconnu comme non-conforme à la constitution

La Cour Constitutionnelle fait tout son possible pour que la reconnaissance des normes comme inconstitutionnelles et leur élimination du système juridique ne crée pas une lacune dans la réglementation juridique qui aurait porté atteinte aux droits des citoyens et des autres sujets du droit et ne pourrait pas être éliminé par l'application directe de la Constitution.

Dans ce but, la Cour Constitutionnelle :

- 1) indique une date précise d'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation qui comble la lacune et, à partir de cette date, l'application de l'ancienne réglementation cesse d'être en vigueur (Arrêt n° 6-P du 14 mars 2002) ;
- 2) indique le moment, à partir duquel une norme cesse d'être en vigueur et le législateur doit apporter des modifications (Arrêt n° 2-P du 28 février 2006) ;
- 3) indique le moment, à partir duquel une norme cesse d'être en vigueur et, en même temps, les paramètres de la nouvelle réglementation (Arrêt n° 4-P du 22 mars 2007) ;
- 4) ordonne, sans fixer une date précise du début de l'effet de la nouvelle réglementation, l'application sans délai de la disposition de la Constitution dans son interprétation donnée par la Cour Constitutionnelle jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation (Arrêt n° 11-P du 27 juin 2000) ;
- 5) réaffirme la validité de la réglementation qui était en vigueur antérieurement (Sentences n° 563-O du 2 novembre 2006 et n° 471-O du 3 octobre 2006) ;
- 6) ayant constaté l'inconstitutionnalité d'une norme, s'abstient de la reconnaître comme telle et caduque puisque cela aurait créé une lacune dans la réglementation, qui, dans ce cas-là, ne pourrait pas être éliminée par l'application directe de

la Constitution et parce que cela exigerait des modifications systématiques de la législation (Arrêt n° 2-P du 5 février 2007) ;

7) fait voir le sens juridique et constitutionnel d'une norme et, dans ce contexte, le contenu constitutionnel correspondant de cette norme pour éviter la constatation de l'inconstitutionnalité de celle-ci (plusieurs Arrêts de la Cour Constitutionnelle).

5. CONSÉQUENCES DE LA CONSTATATION DE L'OMISSION LÉGISLATIVE DANS LES DÉCISIONS DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE

5.1. Les obligations qui incombent au législateur

Comme on a déjà noté, aux termes de l'article 79 de la Loi constitutionnelle fédérale « Sur la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie », si un acte normatif est reconnu comme inconstitutionnel par la Cour Constitutionnelle tout entier ou dans une seule partie ou si de la décision de la Cour Constitutionnelle suit la nécessité de combler une lacune dans la réglementation juridique, l'organe du pouvoir d'Etat ou un fonctionnaire public qui a adopté cet acte normatif examine la question sur l'adoption d'un nouvel acte normatif qui doit notamment contenir les dispositions sur l'annulation de l'acte reconnu entièrement inconstitutionnel ou sur l'apport des modifications et/ou compléments nécessaires à l'acte reconnu inconstitutionnel dans une seule partie. Ces dispositions sont adressées à la Douma d'Etat, au Président, au Gouvernement, aux organes législatifs et aux fonctionnaires publics supérieurs des sujets de la Fédération, aux organes fédéraux du pouvoir d'Etat.

Les règlements des chambres de l'Assemblée Fédérale n'ont pas de dispositions spéciales, consacrées exclusivement à la résolution de ce problème. L'examen des projets de loi, inclusivement de ceux qui sont liés au comblement des lacunes révélées par les décisions de la Cour Constitutionnelle, s'exerce dans l'ordre

de succession, à moins que le Gouvernement ne dépose un projet de loi à la Douma d'Etat à titre d'urgence.

Il est à noter que la Douma d'Etat a approuvé, par son arrêté du 13 février 2004, une Instruction sur le Représentant permanent de la Douma d'Etat à la Cour Constitutionnelle, qui est chargé de présenter des propositions concernant les mesures à prendre en vue de l'exécution des décisions de la Cour Constitutionnelle, y compris celles qui ont trait aux amendements législatifs.

L'Assemblée Fédérale ne réagit pas toujours opportunément aux décisions de la Cour Constitutionnelle.

Par exemple, l'omission législative dans l'article 279 du Code du travail sur le montant minimum garanti de la compensation dans l'hypothèse de la rupture du contrat de travail avec le chef de l'organisation avant son expiration selon la décision de l'organe habilité de la personne morale, du propriétaire du bien de l'organisation ou d'une personne habilitée par le propriétaire (organe) a été révélée par la Cour Constitutionnelle dans son Arrêt n° 3-P du 15 mars 2005. Elle n'a été supprimée que par l'adoption de la loi fédérale du 30 juin 2006, c'est-à-dire plus de 15 mois après.

Malheureusement, il y avait lieu des manifestations du mépris des décisions de la Cour Constitutionnelle, relatives à l'omission législative, de la part du parlement : de 2001 à 2006, celui-ci n'a pas éliminé les omissions révélées par quatre Arrêts et par cinq Sentences de la Cour.

Par exemple, dans son Arrêt n° 1-P du 25 janvier 2001, la Cour Constitutionnelle a indiqué que le législateur doit régler les fondements et les modalités de réparation par l'Etat du dommage causé par les actions (ou inaction) du tribunal (du juge), n'ayant pas de délit, et déterminer la subordination et une juridiction qui soit compétente pour ces affaires.

Il a été indiqué dans l'Arrêt n° 1-P du 27 janvier 2004 que le législateur fédéral doit adopter la loi constitutionnelle fédérale sur les attributions de la Cour suprême concernant l'examen des affaires relatives à la contestation des actes juridiques normatifs du Gouvernement, dont le contrôle ne relève pas de la compé-

tence de la Cour Constitutionnelle, et mettre aussi la réglementation juridique assurant la vérification par les tribunaux de juridiction commune de la légitimité des actes juridiques normatifs en conformité avec les exigences de la Constitution et avec les positions juridiques de la Cour Constitutionnelle.

En effet, la Cour Constitutionnelle n'a pas de mécanisme réel pour exercer l'influence sur le parlement afin d'amender les lois. C'est pourquoi elle utilise l'envoi régulier (deux fois par an) à la Douma d'Etat de la liste des décisions de la Cour, dans le dispositif desquelles il s'agit de nécessité de régler ces questions au niveau législatif. En outre, en réponse aux demandes de la Douma d'Etat, la Cour Constitutionnelle présente ses propositions relatives aux plans d'activité législative de la Chambre pour les sessions de printemps et d'automne.

5.2. Les obligations des autres sujets de création de droit (p.ex., du chef d'Etat, du Gouvernement)

La constatation de l'omission législative par une décision de la Cour Constitutionnelle constitue l'obligation des autres sujets de création du droit de combler dûment une lacune dans la législation. Cela découle directement des dispositions supracitées de l'article 79 de la loi constitutionnelle fédérale « Sur la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie », qui prévoient ladite obligation des organes d'Etat et des fonctionnaires publics qui avaient adopté l'acte normatif reconnu par la Cour Constitutionnelle comme non conforme à la Constitution. En même temps, le Règlement du Gouvernement prévoit que, dans le cas où la Cour Constitutionnelle reconnaît l'inconstitutionnalité des lois fédérales ou de leurs dispositions, le Gouvernement prend, dans les limites de ses pouvoirs, les mesures prévues par loi constitutionnelle fédérale « Sur la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie » (paragraphe 113).

En ce qui concerne les autres sujets de création du droit, on n'a pas constaté, dans ces dernières années, quelques faits de l'exécution tardive des décisions de la Cour Constitutionnelle de la part du Président. Mais le 1^{er} juillet 2005, la Douma d'Etat a adressé au Gouvernement une demande « Sur la nécessité de

prendre les mesures par le Gouvernement, relativement à l'apport des modifications dans la législation de la Fédération de Russie au sujet de l'exécution des décisions de la Cour Constitutionnelle ».

La Cour Constitutionnelle se maintient toujours en contact avec les représentants plénipotenciaires du Président et du Gouvernement à la Cour Constitutionnelle afin d'assurer l'exécution de ses décisions.

6. CONCLUSION

Bien que la Cour Constitutionnelle n'ait pas d'attribution spéciale pour examiner et apprécier la constitutionnalité de l'omission législative, ce problème s'impose assez souvent à titre de supplément à la question de fond de toute affaire, pendant la procédure judiciaire constitutionnelle et la Cour Constitutionnelle lui attache l'importance, tout d'abord du point de vue de la protection des droits et libertés constitutionnels des citoyens, à la violations desquels une loi ayant la lacune d'application du droit aboutit ou peut aboutir. L'importance de ce problème s'accroît surtout dans la période transitoire, lorsqu'on réalise la substitution de la base législative de l'Etat, la recherche des nouvelles solutions législatives qui correspondent aux conditions sociales, économiques et politiques du développement du pays. Mais comme la pratique montre, ces solutions n'expriment pas toujours d'une manière déquate les besoins du développement, c'est pourquoi elles peuvent être défectueuses et contradictoires et peuvent avoir des lacunes.

La Cour Constitutionnelle ne comble pas directement les lacunes et ne substitue pas de cette façon le législateur, mais elle possède, quand même, les moyens juridiques suffisants pour éliminer les lacunes dans la législation et dans la pratique d'application du droit. Ce sont :

- la constatation dans la décision de l'existence d'une lacune qui, selon la loi sur la Cour Constitutionnelle, entraîne l'obligation du législateur de combler cette lacune ;

- l'interprétation juridique et constitutionnelle du sens de la loi ayant une lacune, qui est obligatoire pour le législateur et les organes d'application du droit ;
- l'indication directe dans la décision sur l'obligation du législateur de combler une omission législative dans un délai fixé, etc.

De telles décisions de la Cour Constitutionnelle exercent une influence considérable sur le processus de la création du droit et sur la pratique d'application du droit, bien que le législateur ne réagisse pas toujours à temps à ces décisions et l'approche unique de leur réalisation soit parfois violée pendant l'application du droit.