

## La Fédération de Russie

MARAT SALIKOV

La Russie n'est rien moins que le plus grand pays du monde en termes de superficie avec ses 17 075 200 km<sup>2</sup>. Elle domine l'Eurasie septentrionale, s'étendant au nord jusqu'à l'océan Arctique, à l'est jusqu'au Pacifique et à l'ouest jusqu'en Europe centrale, et ses frontières touchent, en autres, l'Azerbaïdjan, le Belarus, la Chine, la Pologne et l'Ukraine. La population compte quelque 145 millions d'âmes. Les Russes représentent le groupe ethnique majoritaire (81,5 pour cent de la population) et la langue russe elle aussi prédomine. La Russie comprend cependant de nombreux autres groupes ethniques, parmi lesquels les Tatars (3,8 pour cent de la population), les Ukrainiens (3 pour cent), les Tchouvaches (1,2 pour cent) et les Bachkirs (0,9 pour cent). Ces peuples tendent à se concentrer géographiquement et certains d'entre eux utilisent toujours une langue qui leur est propre. La religion principale est orthodoxe russe, bien que l'on compte une importante minorité musulmane et quelques représentants d'autres confessions. En 2004, le revenu par habitant s'est élevé à 4 200 USD.

Le pays ne représente pas seulement le plus grand territoire du monde, mais aussi l'un des systèmes fédéraux les plus complexes. La Fédération de Russie combine fédéralisme ethnique et territorial. Ses 89 unités constituantes, traditionnellement baptisées « sujets de la Fédération », se répartissent en six différents types – républiques, districts autonomes, région autonome, territoires et villes fédérales. L'asymétrie caractéristique d'un tel système s'est cependant estompée depuis l'adoption de la Constitution fédérale de 1993. Celle-ci accorde également un statut constitutionnel aux administrations locales. Au surplus, elle autorise le président de la Fédération à conclure des conventions avec les exécutifs des unités constituantes, ce qui singularise encore davantage la répartition des compétences entre le gouvernement national et les divers sujets de la fédération. Enfin, en l'an 2000, le président Vladimir Poutine a superposé à cette structure sept districts fédéraux supplémentaires, chacun d'eux étant doté de son propre représentant présidentiel, ce qui pourrait bien signifier un système fédéral russe encore plus complexe et hiérarchisé.

La réforme du président Poutine met en lumière un autre aspect fondamental du constitutionnalisme russe, à savoir son caractère évolutif. La constitution actuelle date de 1993, et pourtant son fédéralisme demeure dynamique.<sup>1</sup> Mais pour mieux comprendre la structure et le fonctionnement du constitutionnalisme russe contemporain, et en particulier sa dimension fédérale, il convient avant toute chose de se pencher sur le développement historique du fédéralisme dans ce pays.

## LA CONSTITUTION DE LA FÉDÉRATION DANS SON CONTEXTE HISTORIQUE

### *Création de la fédération*

Formellement, le fédéralisme a été introduit par la Constitution fédérale de Russie de 1918. Mais des signes annonciateurs existaient déjà en Russie impériale, tels que des tendances à la fédéralisation ou plutôt à la décentralisation de l'État unitaire au profit d'une certaine autonomie des entités infranationales. Ainsi, bien que la Russie d'avant 1918 ait été un État unitaire, divers territoires situés aux frontières du pays – comme la Finlande, la Pologne et l'Ukraine – jouissaient d'une autonomie spéciale.<sup>2</sup>

L'effondrement de la Russie impériale fournit l'occasion de créer une fédération. Mais bien avant les révolutions de février et d'octobre 1917, divers plans touchant la structure de l'État avaient été esquissés, parmi lesquels des modèles fédératifs et quasi fédératifs. En 1905, par exemple, le Parti des démocrates constitutionnels avait proposé l'institution d'un parlement bicaméral, dont une des chambres aurait accueilli des représentants des administrations locales. Simultanément, le Parti radical suggérait la création des États-Unis de Russie, c'est-à-dire d'une fédération au sens classique du terme. Des anarchistes comme Mikhaïl Bakounine et Peter Kropotkine ont eux aussi présenté des plans pour une structure fédérale globale.<sup>3</sup> En revanche, le Parti bolchevique (communiste) dirigé par Vladimir Lénine rejetait *a priori* l'idée du fédéralisme pour la Russie et insistait sur la nécessité de préserver un État centralisé et indivisible.

La position des communistes s'est modifiée après que la révolution d'octobre 1917 les eut portés au pouvoir et qu'ils durent faire face au déclenchement de la guerre civile. M. Lénine a dû accepter un aménagement fédéral afin de combattre le chaos, gagner le soutien des minorités non russes et empêcher la désintégration du pays. La fédération a été instaurée en Russie par la Déclaration des droits des classes laborieuses et exploitées, acceptée le 10 juillet 1918 par le Cinquième Congrès des « Soviets de toutes les Russies ». C'est cette première constitution écrite de 1918 qui a permis l'instauration d'une forme fédérale d'État. Elle proclamait que les régions soviétiques pouvaient se réunir en régions autonomes et « faire partie de la République soviétique fédérale socialiste de Russie sur une base fédérale ». De la sorte, l'étape des relations préfédérales en Russie peut également être considérée comme son étape préconstitutionnelle, puisque la fédération russe a été créée par la première constitution écrite de Russie.

### *Le développement du fédéralisme à l'ère soviétique*

Le développement le plus significatif datant de l'ère soviétique a été l'incorporation de la République socialiste fédérative soviétique de Russie (RSFSR) au sein de l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS), officiellement proclamée en 1924. En dépit de sa profession de foi marquée envers le « fédéralisme socialiste », l'URSS s'est révélée un véritable État centralisé, et les politiques de la RSFSR devaient se conformer à celles que définissaient les dirigeants de l'URSS. L'URSS était basée sur un système de parti unique qui trouvait ses racines dans l'idéologie marxiste-léniniste, avec un accent mis sur le « centralisme démocratique »<sup>4</sup>, une économie planifiée et un puissant instrument de répression. Les transferts de compétences que la Constitution opérait apparemment en faveur des unités constituantes étaient de fait dévalorisés par les vastes pouvoirs accordés au gouvernement central, qui lui permettaient d'établir des « principes généraux » en matière de politiques publiques et de légiférer sur toutes les « questions intéressant l'Union dans son ensemble ». Le système soviétique était géré par des apparatchiks régionaux du Parti communiste, chaque république de l'Union étant dirigée par un

premier secrétaire du Parti communiste choisi au sein de la population née dans la république en question. Ces secrétaires du parti fonctionnaient comme des envoyés du gouvernement central plutôt que comme des représentants des régions qu'ils étaient censés gouverner. De plus, leurs postes dépendaient de l'appui de Moscou plutôt que de celui de partisans locaux. De la sorte, un fossé abyssal séparait les principes constitutionnels et la pratique politique, donnant ainsi naissance à une sorte de fédéralisme fictif, voire à une mascarade dans laquelle, parmi de nombreuses autres ambiguïtés, le droit de sécession demeurait lettre morte.

Ce qui était vrai pour l'URSS l'était évidemment aussi pour la RSFSR : le fédéralisme était plus une apparence qu'une réalité. Il n'en demeure pas moins que deux aspects de ce fédéralisme fictif méritent d'être examinés de plus près. Premièrement, l'adoption de la Constitution de 1918 n'a pas permis le développement fédéral complet de l'URSS, car des amendements constitutionnels et l'adoption de trois nouvelles constitutions durant l'époque soviétique (1924, 1936 et 1977) n'ont cessé de transformer les relations fédérales. Deuxièmement, le fédéralisme sous le joug soviétique a représenté une étape vers le fédéralisme de la Russie, en lui fournissant les bases de sa combinaison si particulière d'éléments ethniques et territoriaux. La RSFSR reconnaissait le caractère multiethnique de sa population en accordant des statuts spéciaux – en tant que républiques autonomes, *oblasts* (régions) ou *okrugs* (districts autonomes) – là où se concentraient des populations non russes, et en créant des *oblasts* purement territoriaux et des *kraya* (territoires) dans des endroits où la population était à prédominance russe. Ces unités territoriales n'avaient pas le statut de sujets de la fédération. Elles étaient, tout au contraire, administrées directement par Moscou et leurs relations avec le centre avaient un caractère plus unitaire que fédéral.

L'aménagement fédéral de la RSFSR n'a pas survécu à la dissolution de l'Union soviétique et à sa marche vers la démocratisation. Ces développements ont transformé les relations entre le centre et les régions, incitant les sujets de la fédération à revendiquer plus vigoureusement leur autonomie. Au début des années 1990, par exemple, lorsque Boris Eltsine a déclaré que les républiques pouvaient s'approprier autant de pouvoirs

souverains qu'elles pourraient gérer, la plupart des républiques autonomes ont adopté des déclarations proclamant leur souveraineté. La Constitution a été amendée de manière à éliminer l'adjectif « autonome » de la titulature des républiques, le nom de RSFSR a été remplacé par « Fédération de Russie » et les territoires, régions et villes fédérales ont tous été reconnus comme membres de la nouvelle fédération. Cependant, aux termes du Traité de fédération en trois parties de 1992,<sup>5</sup> signé par les autorités fédérales et par toutes les unités constituantes de la Fédération de Russie à l'exception de la Tchétchénie et du Tatarstan, ces nouveaux membres n'ont pas bénéficié de droits équivalents à ceux des républiques. C'est seulement l'adoption de la Constitution de 1993, le texte actuellement en vigueur, qui a permis de reconnaître l'égalité des droits entre tous les sujets de la fédération. Sous cet aspect, mais aussi à d'autres points de vue, la Constitution a joué un rôle crucial dans la promotion des réformes démocratiques et le développement du fédéralisme.

## LES PRINCIPES CONSTITUTIONNELS DE LA FÉDÉRATION DE RUSSIE

### *Le statut des sujets de la fédération*

Alors que la fédération dans son ensemble est souveraine, ses unités constituantes ne le sont pas. Cela fut confirmé par la Cour constitutionnelle dans un arrêt de l'an 2000 concernant l'affirmation de sa souveraineté par la république de l'Altaï. La Cour a estimé que la Constitution de la fédération ne reconnaissait aucune autre source de pouvoir que celle du peuple multinational de Russie ; de la sorte, elle ne comportait aucune présomption de souveraineté autre que celle de la Fédération de Russie. La souveraineté de la fédération exclut l'existence de deux ordres de pouvoirs souverains, chacun d'eux jouissant de son indépendance à l'intérieur d'un système intégré de pouvoir étatique ; en conséquence, elle n'autorise pas même l'exercice d'une souveraineté « limitée » de la part des républiques ou de toute autre entité de la Fédération de Russie.<sup>6</sup>

Bien que les unités constituantes n'aient pas de pouvoirs souverains, elles disposent toutefois d'une autonomie considérable, et leur position au sein de la fédération est garantie de plusieurs manières. Premièrement, elles sont toutes reconnues comme des entités autogouvernées, une différence par rapport à l'ère soviétique où seules les unités à base ethnique étaient considérées comme des sujets de la fédération. Toutes les unités sont désormais libres d'adopter leurs propres constitutions ou chartes (quasi-constitutions) sans devoir quémander l'approbation des autorités fédérales (ce qui était exigé à l'époque soviétique). Elles peuvent donc se doter des institutions qu'elles souhaitent, répartir les compétences entre ces dernières, fixer la durée des mandats officiels et le mode de désignation de ceux à qui sont confiés ces mandats. Cependant, la clause prévoyant la suprématie de la Constitution de la fédération signifie que le droit fédéral a priorité sur ces constitutions infranationales ; autrement dit, leurs dispositions doivent se conformer aux exigences constitutionnelles fédérales. De la sorte, les aménagements régionaux doivent se baser sur les principes fondamentaux de la Constitution (notamment la séparation des pouvoirs et la forme républicaine de gouvernement) et sur les principes généraux touchant la formation des autorités législatives et exécutives fixés par les lois fédérales.

Deuxièmement, l'intégrité territoriale des sujets de la fédération est garantie. Leurs frontières ne peuvent être modifiées sans leur consentement, ni celui du Conseil de la fédération. Les unités constituantes ont le droit de fusionner – autrement dit de rejoindre d'autres sujets de la fédération pour former une nouvelle unité constituante – mais seulement en suivant les procédures prévues par les lois fédérales. Des propositions visant à encourager de telles fusions ont été formulées, étant donné la taille modeste et les difficultés économiques de certains des sujets de la fédération – ces propositions visaient, par exemple, la fusion de la région de Perm avec le district autonome de Komi-Permyak et celle de la région d'Irkoutsk avec le district autonome Bouriate Oust-Orda.

Troisièmement, chaque unité constituante porte son propre nom et demeure libre d'en changer. Comme toutes les unités constituantes sont énumérées dans la Constitution de la fédération, la question s'est posée de savoir comment un nouveau nom y serait inscrit.

Dans son arrêt du 28 novembre 1995 interprétant l'article 137, paragraphe 2, de la Constitution, la Cour constitutionnelle fédérale a jugé que les changements de nom des unités constituantes devaient être incorporés dans le texte de la Constitution par un décret du président de la Fédération de Russie après que, au terme d'une procédure de son choix, l'unité constituante se soit dotée d'un nouveau nom. Ne saurait cependant se dérouler selon cette procédure un changement de nom qui affecte les fondements mêmes du système constitutionnel, les droits de la personne, les droits civils et les libertés fondamentales, les intérêts des autres unités constituantes, ceux de la fédération dans son ensemble ou ceux d'autres pays, et qui impliquent un changement dans la composition de la fédération ou le statut de ses unités constituantes.<sup>7</sup> De surcroît, le statut d'une unité constituante ne peut être modifié qu'avec le consentement mutuel de la fédération et de l'unité constituante et en vertu de la loi constitutionnelle fédérale.

Quatrièmement, les sujets de la fédération peuvent défendre leurs intérêts contre toute intrusion de la part de la fédération. Ils sont représentés dans le Conseil de la fédération, l'une des chambres du parlement bicaméral, ou Assemblée fédérale. Chaque unité constituante dispose de deux représentants, l'un provenant de son organe législatif et l'autre de son organe exécutif. Si le gouvernement fédéral remet en cause leur autorité, les unités constituantes peuvent en appeler à la protection de la Cour constitutionnelle. Mais la fédération peut, elle aussi, protéger ses intérêts contre les tendances centrifuges. Elle peut établir ses propres agences dans les unités constituantes ; c'est ainsi que les organes fédéraux dotés d'un pouvoir exécutif (par exemple, les ministères, les services, les agences et les comités d'État) maintiennent des bureaux dans les circonscriptions.

Finalement, les unités constituantes exercent à la fois des compétences exclusives et des compétences concurrentes. Celles-ci s'étendent même aux affaires étrangères. Les unités constituantes peuvent conclure des accords économiques internationaux (mais non des traités) avec des unités constituantes d'autres pays et même, avec le consentement de la fédération, avec des pays étrangers. Leurs pouvoirs ne vont cependant pas jusqu'au droit de sécession. Selon l'article 4, paragraphe 3, de la Constitution, « la Fédération de Russie doit veiller à l'intégrité et à l'inviolabilité de son territoire ».

Jusqu'à présent, ce chapitre a mis l'accent sur les caractéristiques communes à tous les sujets de la fédération. La Constitution de 1993 a confirmé l'égalité de toutes ces entités en terme de statuts. Chacune d'elle dispose d'une représentation identique au sein du gouvernement fédéral, peut instaurer ses propres institutions, dispose de pouvoirs législatifs, etc. En outre, l'article 72, paragraphe 2, qui énumère les compétences concurrentes de la fédération et de ses unités constituantes, précise que : « les dispositions de cet article s'appliquent indifféremment aux républiques, aux territoires, aux régions, aux villes fédérales, à la région autonome et aux districts autonomes ». Cependant, cette égalité des droits si fermement affirmée n'est pas sans provoquer quelques tensions avec la diversité régnant au sein des unités constituantes et même avec d'autres autorités légales, notamment le Traité de fédération de 1992 – bien que celui-ci ait été relégué à un rang secondaire par l'article 1 de la deuxième section de la Constitution de 1993. Il n'est dès lors pas inutile de jeter un œil sur les six catégories d'unités constituantes qui forment la Fédération de Russie.

#### LA DIVERSITÉ DES UNITÉS CONSTITUANTES

Les sujets de la fédération comprennent 32 unités à base ethnique (21 républiques, 10 districts autonomes et une région autonome) et 57 unités à base territoriale (six territoires, 49 régions et deux villes fédérales). Des 32 unités constituantes à base ethnique, seul neuf ont une population ethnique indigène qui représente plus de 50 pour cent de la population totale : les districts autonomes des Bouriate d'Aginskoë et de Komi-Permyak, les républiques de Kabardino-Balkarie, du Daghestan, d'Ossétie du Nord-Alania, du Tatarstan, de Touva, de Tchouvachie et la république Tchétchène.

Les unités constituantes de la fédération présentent des variations considérables en termes de population, de taille et de développement économique. Sept unités constituantes regroupent une population de plus de 3 millions de personnes, alors que onze d'entre



elles abritent moins de 300 000 âmes. Six unités représentent plus de 500 000 km<sup>2</sup>, alors que six autres font moins de 20 000 km<sup>2</sup>. Plusieurs sont prospères, comme les régions de Tioumen, de Sakha (Iakoutie), de Sverdlovsk et de Krasnoïarsk, alors que d'autres demeurent économiquement défavorisées, comme la région de Penza ou les républiques de Mordovie, de Touva et du Daghestan.

Neuf des dix districts autonomes et les deux villes fédérales – Moscou et Saint-Pétersbourg – sont entièrement enclavées à l'intérieur des frontières d'autres unités constituantes. Cette circonstance les contraint à conclure des accords réglant les domaines d'intérêt mutuel. Parmi les unités en cause, on se doit de citer le district autonome des Nénets (dans la région d'Arkhangelsk), celui de Komi-Permyak (dans la région de Perm), celui de Bouriatie d'Oust-Ordyn (dans la région d'Irkoutsk), celui d'Aga-Bouriatie (dans la région de Tchita), celui de Koryak (dans la région du Kamtchatka), ceux de Khanty-Mansi et Iamalo-Nénets (dans la région de Tioumen), et finalement ceux de Taïmyr (des Dolgano-Nénets) et d'Evenks (dans la région de Krasnoïarsk).

### *Les républiques*

Sous divers points de vue, les républiques ressemblent à des États nations. Elles disposent de leurs propres constitutions, alors que d'autres unités constituantes n'ont que des chartes ; au côté de la langue russe, langue officielle de la fédération, elles utilisent des langues d'État pour les lois, l'administration et les écoles ; elles ont le droit d'instaurer de véritables cours constitutionnelles (ce qu'ont fait environ la moitié d'entre elles), alors que les autres unités constituantes ne disposent que de « cours de charte » ; les chefs des républiques ont habituellement droit au titre de président, alors que ceux des autres unités constituantes sont appelés gouverneurs ; finalement, les républiques abritent des capitales alors que les autres sujets de la fédération se contentent de centres administratifs. La plupart de ces marques distinctives reposent sur des critères historiques, reflétant le fait que ces républiques ont été membres de la Fédération de Russie depuis ses débuts. Mais selon la Constitution de 1993, ces différences demeurent plus terminologiques qu'autre

chose et ne dérogent aucunement à l'égalité juridique entre les unités constituantes établie par la Constitution.

### *Les districts autonomes et la région autonome*

Les districts et la région autonomes, que l'on appelle par commodité « les autonomes », ont été conçus de manière à refléter la spécificité ethnique des populations qu'elles abritent. Historiquement, ces juridictions étaient – et beaucoup le sont encore – moins développées sur le plan économique, de sorte que les précédentes constitutions russes contenaient des garanties pour le bien-être économique et social de ces entités, dont certaines se trouvent toujours dans la présente constitution. Par exemple, tandis que le statut des autres unités constituantes est déterminé par la Constitution de la fédération et par les constitutions ou les chartes régionales, le statut des autonomes peut être défini non seulement par les lois constitutionnelles fédérales et régionales, mais également par une loi fédérale spéciale qui peut être adoptée à l'initiative d'une autonome ou de plusieurs d'entre elles (à l'heure actuelle, cependant, aucune n'a pris une telle initiative). Cependant, si l'on tient compte de la clause constitutionnelle prévoyant l'égalité des droits, peu de chose permet encore de distinguer les autonomes des autres sujets de la fédération.

### *Les territoires et les régions*

Historiquement, les territoires (*kraya*) disposaient de régions autonomes à l'intérieur de leurs frontières, tandis que les régions (*oblasts*) n'en avaient pas. Parce que cette distinction n'existe plus, la différence entre ces deux types d'unités constituantes demeure plus terminologique que réelle. Les territoires et les régions sont tous deux basés sur le territoire et non sur l'ethnicité et sont peuplés principalement de Russophones. Ces unités constituantes ont été reconnues comme membres à part entière en 1992, date à laquelle fut signé le Traité de fédération.

### *Les villes fédérales*

Tout comme les régions, les deux villes fédérales – Moscou et Saint-Pétersbourg – sont basées sur le territoire et non sur l’ethnicité. Elles abritent principalement des populations russes et ont été reconnues comme membres de la fédération en 1992. Une caractéristique particulière aux villes fédérales est qu’elles sont tout à la fois des villes et des unités constituantes de la fédération (s'apparentant par là même aux trois *länder* d’Allemagne). Ces enclaves se situent sur le territoire d’autres unités. Ainsi, Moscou est-elle entourée par le territoire de la région de Moscou, et Saint-Pétersbourg par celui de Leningrad. Avec ses quatre identités légales distinctes, le statut de Moscou se révèle particulièrement embrouillé : il s’agit tout à la fois d’une ville, d’une unité constituante de la fédération, du centre administratif d’une autre unité constituante (la région de Moscou) et de la capitale de la Fédération de Russie.

### *Les administrations locales*

L’article 12 de la Constitution reconnaît aux citoyens un droit d’autogouvernance locale qui peut être exercé directement par le biais d’élections et de référendums, et indirectement grâce aux institutions des administrations locales. La Constitution accorde un statut constitutionnel à ces administrations locales et leur garantit toute une série de pouvoirs autonomes. Cela représente une innovation considérable. Dans le passé, les administrations locales de Russie ne disposaient d’aucune autorité propre, mais demeuraient subordonnées au contrôle des ordres de gouvernement supérieurs. Le nouveau statut des administrations locales n’a cependant pas encore été entièrement consolidé, dans la mesure où les incertitudes subsistant quant à la répartition des compétences entre sujets de la fédération et administrations locales ont entraîné de nombreux litiges.

La Constitution de la fédération considère le pouvoir de structurer les administrations locales comme une compétence concurrente, et elle l'attribue à la fois à la fédération et aux unités constituantes. Dans ce contexte, la fédération a promulgué une loi-cadre pour l'organisation des administrations locales, la Loi fédérale définissant les principes généraux pour l'organisation de l'autogouvernance locale dans la Fédération de Russie. La plupart des sujets de la fédération ont également adopté leurs propres lois réglementant cette question de manière détaillée. Cependant, la Constitution impose des limites à ce que peuvent réglementer les sujets de la fédération, ainsi que le rappelle l'invalidation par la Cour constitutionnelle en 1997 de la Loi régionale sur le système réglementant les organes de l'autorité étatique dans la République d'Oudmourtie.<sup>8</sup>

La Constitution d'Oudmourtie s'était préoccupée de la structure des administrations locales au sein de la république. Elle énumérait les *raions* (unités territoriales qui peuvent inclure plus d'une municipalité) et les principales villes, et les qualifiait d'entités territoriales administratives de la république d'Oudmourtie. Elle n'accordait cependant pas ce statut aux entités territoriales d'un niveau différent, notamment aux *raions* des capitales, aux villes et villages au sein du *raion* et aux autres zones urbaines (comme les quartiers, sous-districts et zones résidentielles). Pour cette raison, la Cour a jugé que l'organe législatif de la république ne pouvait pas doter les entités en question de structures gouvernementales. Parce que ces entités ne font pas partie du système étatique de l'autorité, seul l'ensemble des citoyens locaux exerçant leur pouvoir d'autogouvernance disposent de l'autorité permettant de déterminer leur structure de gouvernement. De la sorte, le fait que la République d'Oudmourtie soit intervenue pour instaurer des structures gouvernementales violait le droit constitutionnel des citoyens à exercer leur droit à l'autogouvernance.

Comme le révèle cet exemple, l'article 133 de la Constitution permet au système judiciaire de jouer un rôle important pour assurer le droit à l'autogouvernance locale. Le chapitre 8 de la Constitution, qui est consacré à ce sujet, réserve aux populations locales les compétences liées aux enjeux locaux comme la propriété, l'utilisation et la disposition des biens municipaux, l'approbation et l'exécution du budget local, l'établissement des

taxes locales et le maintien de l'ordre. Certes, la fédération ou un sujet de la fédération peut accorder aux administrations locales des compétences supplémentaires, qui sont alors exercées sous la supervision de l'autorité qui les a concédées. La Constitution exige cependant que le gouvernement en question fournisse les ressources matérielles et financières nécessaires pour prendre en charge les responsabilités ainsi transférées.

### *Les populations autochtones*

La Constitution consacre les droits des peuples autochtones de deux manières différentes. Premièrement, certains d'entre eux bénéficient du statut de membres de la fédération. Ainsi, dix districts autonomes ont été créés pour les peuples autochtones de Sibérie, du Grand Nord et de l'Extrême-Orient. Deuxièmement, la Constitution confie à la fois au gouvernement fédéral et aux gouvernements régionaux la responsabilité de garantir les droits des peuples indigènes. L'article 71 donne au gouvernement fédéral le pouvoir de réglementer et de protéger les droits des minorités nationales, tandis que l'article 72 attribue à la fois au gouvernement fédéral et aux unités constituantes le soin de protéger les droits des minorités ethniques, de même que l'environnement naturel originel et le mode de vie traditionnel des petites communautés ethniques. Se basant sur cette compétence, l'Assemblée fédérale a adopté la Loi fédérale sur les garanties des droits des petits peuples autochtones minoritaires de la Fédération de Russie, qui institue le droit de créer différents types de communautés de manière à préserver et à développer l'environnement originel, le mode de vie traditionnel et la culture des peuples autochtones dont les représentants sont peu nombreux. Certaines unités constituantes ont réservé un certain nombre de sièges dans leur parlement aux représentants des peuples autochtones, de manière à s'assurer que leurs intérêts soient pris en compte lors de l'adoption de nouvelles lois.

Sous le régime soviétique, tout le pouvoir se trouvait centralisé et les unités constituantes n'en recevaient que les miettes. L'effondrement de l'Union soviétique au début des années 1990 a fait émerger au grand jour des conflits latents touchant la répartition des compétences. Les républiques cherchaient à maintenir leur statut exclusif, tandis que certaines régions puissantes réclamaient l'égalité des droits avec les républiques. La région de Sverdlovsk s'est même auto-proclamée République de l'Oural, mais le gouvernement central a refusé d'avaliser ce changement de statut. Le Traité de fédération, signé en 1992 entre le gouvernement fédéral et les gouvernements de presque toutes les unités constituantes, proposait de résoudre ce conflit en opérant une distinction entre les compétences fédérales et les compétences concurrentes, les républiques se voyant octroyer plus de compétences concurrentes que les autres unités constituantes. Des accords bilatéraux entre le gouvernement fédéral et les gouvernements régionaux n'ont fait que compliquer encore cette répartition des compétences.<sup>9</sup> La Constitution fédérale de 1993 a mis fin à l'approche envisagée par le Traité de fédération en instaurant une égalité des droits entre toutes les unités constituantes, leur attribuant les mêmes compétences concurrentes, de telle sorte que désormais les républiques et les « non-républiques » disposent toutes de compétences identiques.

### *Les compétences fédérales*

L'article 71 de la Constitution confie au gouvernement fédéral tout ce qui concerne le pays dans son entier. Cela comprend notamment l'adoption et la modification de la Constitution et des lois fédérales, la surveillance de l'application des ces dernières, l'institution et l'organisation des pouvoirs législatifs, exécutif et judiciaire fédéraux, la réglementation et la protection des droits fondamentaux et des libertés, l'établissement des critères pour la citoyenneté, l'établissement de ce que sont les biens publics fédéraux et de la façon dont ils doivent être gérés. L'article 71 énumère également les domaines juridiques sur lesquels le gouvernement fédéral peut se prononcer, dont le droit pénal, le droit civil dans ses aspects procéduraux et la propriété intellectuelle. Le premier paragraphe de l'article 76 prévoit que, en ce qui concerne les questions relevant de la

juridiction de la Fédération de Russie, les dispositions constitutionnelles et les lois fédérales s'appliquent directement à tout le territoire de la fédération.

### *Compétences concurrentes*

Les compétences concurrentes représentent l'élément à la fois le plus compliqué et le plus innovateur du système de répartition des compétences mis en place par la Fédération de Russie, au point que le gouvernement fédéral comme ceux des régions cherchent encore la meilleure manière d'attribuer et d'exercer ces pouvoirs. Parmi les compétences concurrentes énumérées à l'article 72 figurent l'établissement des lignes directrices organisant les institutions régionales et locales, la réglementation liée à la propriété, l'utilisation et la gestion du territoire, des ressources minérales, de l'eau et des autres ressources naturelles ; la délimitation des biens publics régionaux, la protection des monuments historiques et culturels, les questions générales d'instruction publique, d'éducation, de science, de culture, d'éducation physique et de sport ; l'établissement de règles générales pour les impôts et les taxes dans la Fédération de Russie ; et la protection de l'environnement originel et des modes de vie traditionnels des petites communautés ethniques. Le gouvernement fédéral et celui des régions disposent conjointement de l'autorité nécessaire pour adopter des textes touchant l'administration, les procédures administratives, le travail, la famille, le logement, l'aménagement du territoire, les eaux et forêts, de même que des lois concernant les ressources souterraines (les minéraux, par exemple) et la protection de l'environnement. L'article 76, paragraphe 2, de la Constitution rappelle que dans les domaines relevant de la compétence concurrente de la Fédération de Russie et de ses unités constituantes, la loi fédérale conserve la priorité et que les sujets de la fédération ne peuvent adopter des lois et des règlements que s'ils sont conformes à la législation fédérale.

### *Les compétences des sujets de la fédération*

Bien que la Constitution n'énumère pas les compétences régionales, l'article 73 rappelle que les compétences qui ne relèvent pas de la Fédération de Russie ou conjointement de celle-ci et de ses unités constituantes, doivent être exercées par les sujets de la fédération eux-mêmes. Si une liste des compétences régionales était dressée en se basant sur les constitutions et les chartes des unités constituantes, on y trouverait les compétences liées à l'adoption et à la modification des constitutions et des chartes régionales, de même que des lois et des mesures destinées à assurer la conformité avec celles-ci ; à la structure et au territoire des unités constituantes ; à l'instauration des autorités législatives, exécutives et judiciaires régionales, de même que celles des administrations locales ; à la gestion des biens publics régionaux et les compétences fiscales, y compris l'élaboration du budget régional, la fiscalité régionale et les dépenses des fonds régionaux.

### *Développements récents*

Bien que la Constitution fédérale prévoie la suprématie de la loi fédérale sur les lois des sujets de la fédération qui se révéleraient incompatibles, la promulgation des lois régionales incompatibles avec le droit fédéral a représenté un sérieux problème durant les premières années de la fédération. Mais au cours des premières années de présidence de Vladimir Poutine, des efforts concertés ont permis d'éliminer ces contradictions. Avec l'aide des services du procureur général, des tribunaux fédéraux et des représentants de la présidence dans les districts fédéraux, M. Poutine a pu éliminer les lois régionales incompatibles, en dépit de la résistance acharnée, bien que non-violente, de certains sujets de la fédération.

Une autre initiative présidentielle comporte d'importantes implications pour le fédéralisme : il s'agit de la formation par décret présidentiel de sept districts fédéraux – les districts du Centre, du Nord-Ouest, du Sud, de l'Oural, de Sibérie, de Privolzhsky et de l'Extrême-Orient – chacun d'entre eux regroupant de six à dix-sept unités constituantes.<sup>10</sup> La Constitution ne prévoit pas l'instauration de tels districts ; ceux-ci ne sont donc pas des membres constitutifs de la fédération et ne disposent pas non plus des



compétences attribuées aux sujets de celle-ci. Les districts fédéraux sont administrés par des représentants nommés par le président, dont la tâche consiste à coordonner l'activité de tous les organes fédéraux situés dans le district, à promouvoir la coopération entre les organes fédéraux, régionaux et locaux, ainsi qu'entre les partis politiques et les associations publiques et religieuses et, enfin, à surveiller l'application des lois, décrets et règlements adoptés par le président et le gouvernement fédéral. Certains commentateurs prétendent que les districts fédéraux servent à garantir l'intégrité de la fédération et à prévenir les mouvements centrifuges, tandis que d'autres les tiennent pour des mécanismes centralisateurs incompatibles avec le fédéralisme. Quelle que soit l'interprétation correcte, il se pourrait bien que ces districts servent de base pour fusionner les actuelles unités constituantes et créer de nouveaux sujets consolidés de la fédération.

#### STRUCTURE ET MODE DE FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS FÉDÉRALES

La Constitution de 1993 instaure un système de séparation des pouvoirs, l'exécutif étant représenté par le président et le gouvernement, le législatif attribué à une assemblée fédérale bicamérale composée du Conseil de la Fédération et de la Douma d'État, et le pouvoir judiciaire confié à la Cour constitutionnelle, à la Cour suprême, au Tribunal d'arbitrage suprême et aux cours fédérales inférieures.

La Constitution confère au président des pouvoirs considérables, ce qui lui permet de jouer un rôle prépondérant, voire dominant, au sein du gouvernement et de la fédération dans son ensemble. Cette particularité est le reflet des circonstances au cours desquelles la Constitution fut rédigée. Une croyance largement répandue à l'époque voulait que la Russie ait besoin d'un leadership très fort pour faire face à la myriade de défis que représentaient la transition vers la démocratie et l'économie de marché des années 1990, mais aussi pour lutter contre les tendances centrifuges qui existaient au sein de la Fédération de Russie, afin de lui éviter une implosion identique à celle qu'avait vécue l'Union soviétique. Un tel modèle a suscité une opposition considérable, particulièrement

au sein des partis de gauche. On a même vu circuler un projet de constitution alternative prévoyant une république parlementaire dotée d'une présidence aux pouvoirs restreints.

Au bout du compte cependant, la vision qui s'est imposée a été celle du président Eltsine, à savoir une république de type présidentiel dotée d'une présidence très forte. L'approche du président Poutine vis-à-vis de l'ampleur de ces pouvoirs s'est révélée plus prudente et discrète que celle de son prédécesseur. Par exemple, contrairement à Eltsine, il n'a jamais fait usage de son pouvoir de dissoudre le Parlement. En revanche, la dissolution opérée par Boris Eltsine en septembre 1993 par le décret 1400 était un acte extra-constitutionnel et ne reposait sur aucune base légale en vertu de la Constitution qui régissait alors la RSFSR. Aux termes de la Constitution de 1993, le président dispose du pouvoir de dissoudre le Parlement dans certaines circonstances. Eltsine a plusieurs fois brandi cette menace, sans jamais la mettre à exécution. Tout au contraire, dans une adresse au Parlement fédéral datant de 2003, M. Poutine a fait part de sa volonté de former un gouvernement dont la composition reflète le résultat des élections parlementaires, bien que la Constitution ne l'y oblige pas.

### *Le Parlement fédéral*

Le pouvoir législatif appartient à une Assemblée fédérale bicamérale. La Chambre haute, appelée Conseil de la fédération, comprend 178 sièges occupés par les représentants de l'exécutif et du législatif de chacune des 89 unités constituantes, et ses membres exercent un mandat dont la durée correspond à celle du législatif ou de l'exécutif régional, mais ne doit pas excéder cinq ans. Le Conseil de la fédération est en fait une Chambre haute exceptionnellement puissante. Elle dispose de la compétence d'approuver les changements de frontière entre les unités constituantes de la Fédération de Russie, d'approuver les décrets présidentiels touchant la proclamation de la loi martiale et de l'état d'urgence, de convoquer des élections présidentielles, de destituer le président, de nommer les juges à la Cour constitutionnelle, à la Cour suprême et au Tribunal arbitral suprême, et d'étudier tous les projets de loi adoptées par la Douma.

La Douma représente la Chambre basse de l'Assemblée fédérale. Elle est composée de 450 membres dont la moitié est élue sur la base de circonscriptions uninominales et l'autre moitié par représentation proportionnelle sur la base de listes de parti — des partis qui ont obtenu au moins 5 pour cent des voix. Les membres de la Douma sont élus au suffrage universel pour un mandat de quatre ans. Conjointement avec le Conseil de la fédération, la Douma dispose d'un vaste pouvoir pour adopter des lois touchant les domaines qui figurent sur la liste des compétences fédérales ou concurrentes. Au surplus, la Douma peut confirmer le choix du président pour la nomination du chef du gouvernement, demander un vote de confiance, nommer et révoquer le président de la banque centrale, porter des accusations contre le gouvernement en vue de le destituer, adopter des lois fédérales et endosser encore bien d'autres responsabilités.

### *L'exécutif fédéral*

Le président de la Fédération de Russie est le Chef de l'État, et c'est lui qui définit les lignes générales de la politique intérieure et extérieure pour l'ensemble du pays. Il est élu pour quatre ans par les citoyens de la fédération, au suffrage universel à bulletins secrets, et personne ne saurait occuper cette fonction pendant plus de deux mandats consécutifs.

Le président est également chef suprême des forces armées et, à ce titre, il nomme et révoque le commandant en chef de ces dernières. Au surplus, il peut nommer le Chef du gouvernement avec le consentement de la Douma ; révoquer le gouvernement ; dissoudre la Douma dans des circonstances spécifiques prévues par la Constitution ;<sup>11</sup> former et diriger le Conseil de sécurité de Russie ; présenter des avant-projets de loi à la Douma ; signer et publier les lois fédérales ; conduire les négociations avec les États étrangers et signer les traités internationaux au nom de la Fédération de Russie ; émettre des décrets et des ordonnances ; résoudre les questions de citoyenneté au sein de la Fédération de Russie ; et accorder l'asile politique. Pour assumer ces responsabilités, il est assisté par l'Administration présidentielle qui lui fournit une assistance en ce qui a trait aux

politiques et au personnel requis, prépare les décrets présidentiels et coordonne les politiques entre les diverses agences gouvernementales.

### *Le système judiciaire fédéral*

La Constitution prévoit un système judiciaire fédéral comprenant la Cour constitutionnelle, un premier « sous-système » de cours générales chapeauté par la Cour suprême, et un second « sous-système » de cours d'arbitrage coiffé par le Tribunal d'arbitrage suprême.

La Cour constitutionnelle a été instaurée en 1991 ; elle devait alors se composer de quinze juges, mais seulement treize y ont été nommés. La Constitution alors en vigueur et la loi sur la Cour constitutionnelle (adoptée le 12 juillet 1991)<sup>12</sup> lui ont conféré une compétence pleine et entière et l'ont proclamée autorité judiciaire suprême chargée de la protection du système constitutionnel. La Cour peut statuer sur les litiges touchant la constitutionnalité des traités internationaux et des actes législatifs (p. ex., les lois, décrets présidentiels et règlements adoptés par le gouvernement) ; régler les activités des partis politiques et des autres associations publiques, encadrer les pratiques relatives au maintien de l'ordre ; régler les conflits de juridiction entre les diverses entités gouvernementales et résoudre les autres cas prévus par la loi. La loi permet à la Cour de se saisir des cas de sa propre initiative. La création de la Cour constitutionnelle a marqué un véritable tournant dans la gouvernance de la Russie. À l'exception du Comité de l'URSS sur la supervision constitutionnelle,<sup>13</sup> qui n'a pas fait long feu, jamais auparavant un organisme spécialisé n'avait été chargé d'assurer le respect de la Constitution, pas plus que le pouvoir judiciaire n'avait servi de contrepoids au législatif et à l'exécutif.

Le fonctionnement de la Cour suprême peut être divisé en deux périodes : l'une se termine à la fin de 1993 et l'autre commence à la moitié de 1994. Durant la première, la Cour a rendu plusieurs décisions importantes destinées à protéger les droits des citoyens. Elle a, par exemple, invalidé la révocation pour cause d'âge, estimant qu'il s'agissait d'une

violation du droit à la non-discrimination, et elle a annulé l'évacuation d'une unité d'habitation illégalement occupée, qui avait été approuvée par le procureur, mais n'avait pas permis aux personnes évincées d'exercer leur droit de recours contre la poursuite du procureur. La Cour a considéré que cela violait le droit à la protection judiciaire. La Cour a par ailleurs confirmé le principe d'égalité dans les relations contractuelles entre l'État et les citoyens. Elle a aussi répondu aux récriminations de ces derniers en admettant que l'État devait assumer ses obligations, découlant notamment des chèques pour achats spéciaux<sup>14</sup> destinés à l'acquisition d'automobiles, mais aussi de l'indexation<sup>15</sup> des revenus et de l'épargne des citoyens. Cependant, par manque de familiarité avec les limites politiques imposées aux cours suprêmes dans un système démocratique, la Cour constitutionnelle s'est laissée entraîner dans le conflit mettant en cause le président Eltsine en 1993, sacrifiant *ipso facto* sa réputation d'indépendance et d'impartialité. Cet engagement a incité plusieurs juges qui étaient en désaccord avec la position de la Cour à refuser de participer à ses travaux. La Cour s'est alors trouvée incapable de siéger avec seulement une partie de ses effectifs et a cessé de fonctionner en octobre 1993. Le président Eltsine lui a porté le coup de grâce en signant, au même moment, un décret suspendant son activité. La Cour constitutionnelle a été reconstituée seulement après l'adoption de la Constitution fédérale et d'une nouvelle loi fédérale sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie en juillet 1994.<sup>16</sup>

Cette nouvelle loi faisait passer à 19 le nombre des juges. Le président désigne les candidats à la Cour constitutionnelle, propositions que le Conseil de la fédération peut avaliser ou récuser. Les membres de la Cour doivent respecter divers critères : être citoyens de la Fédération de Russie et âgés de plus de 40 ans ; disposer d'une formation juridique et d'un haut degré de compétence largement reconnu en la matière ; avoir une réputation irréprochable et au moins quinze années d'expérience pratique dans le domaine juridique. Les juges de cette Cour demeurent en fonction pour un mandat de quinze ans non renouvelable ou jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de la retraite, fixé à 70 ans.

Les principales responsabilités de la Cour constitutionnelle consistent à interpréter la Constitution fédérale et, par l'entremise du contrôle judiciaire, à s'assurer que les lois et les autres actes de la Fédération de Russie et de ses unités constituantes sont conformes aux mandats définis par la Constitution. Le pouvoir de la Cour a été renforcé en 2001 par une modification de la loi qui la concerne : désormais, lorsque des autorités régionales contreviennent aux décisions de la Cour et/ou refusent d'entreprendre les mesures exigées par cette dernière, le parlement régional peut être dissous et le gouverneur régional démis de ses fonctions.

Les affaires sont portées devant la Cour, soit directement par les citoyens invoquant des violations de leurs droits constitutionnels, soit par les tribunaux inférieurs qui lui demandent de se prononcer sur la constitutionnalité d'une loi qui est appliquée ou qui doit l'être dans un cas concret. D'autres litiges parviennent à la Cour sur demande du président, de la Douma, d'un cinquième des membres du Conseil de la Fédération ou des députés de la Douma, du gouvernement, de la Cour suprême, du Tribunal d'arbitrage suprême et des organes législatifs ou exécutifs des sujets de la Fédération de Russie.

Depuis 1994, les jugements que la Cour constitutionnelle a rendus en matière de fédéralisme n'ont favorisé de manière systématique ni le gouvernement fédéral ni ceux des régions, bien qu'ils aient confirmé la préférence de la Cour pour un État russe indivisible. Ce qui est plus frappant encore, c'est l'augmentation considérable du nombre de cas touchant aux droits de la personne et aux libertés individuelles. Une décision emblématique a été prise en 1996<sup>17</sup> lorsque la Cour a annulé les actes législatifs d'un certain nombre de sujets de la fédération qui entendaient réglementer l'enregistrement des citoyens, estimant qu'ils violaient le droit à la liberté de mouvement et à la liberté d'établissement. Ce cas rappelle que la Cour entend lutter contre les violations ou les restrictions des libertés et des droits fondamentaux, même lorsque les causes sont amenées par des organes de l'État plutôt que par des plaintes émanant des citoyens.<sup>18</sup> L'autorité de la Cour doit cependant affronter certaines provocations, comme le souligne le fait que cette décision n'a pas été appliquée par la ville de Moscou, le principal défendeur, son maire ayant invoqué le bénéfice de circonstances particulières.

La Cour suprême de la Fédération de Russie est l'autorité judiciaire de dernière instance traitant des questions civiles, pénales, administratives ou d'autres questions justiciables devant les tribunaux ordinaires. Ses juges sont désignés par le président et nommés par le Conseil de la fédération. La Cour suprême juge en appel les décisions des cours fédérales inférieures, y compris celles des tribunaux généralistes institués dans les unités constituantes de la fédération (un tribunal par unité), ceux qui sont installés dans les municipalités (autrement dit les tribunaux de district ou municipaux) et les tribunaux militaires opérant dans les zones militaires. Elle peut également revoir les décisions des tribunaux spécialisés (comme les tribunaux administratifs, les tribunaux du travail et les tribunaux de la jeunesse) une fois qu'ils ont été instaurés.

Le Tribunal arbitral suprême, dont les juges sont également désignés par le président et nommés par le Conseil de la fédération, est la plus haute autorité judiciaire chargée de résoudre les contentieux économiques concernant les contrats de vente, la propriété, les impôts, l'évaluation des actes des autorités de taxation, les faillites, les prêts, les assurances, l'annulation des actes des organes de l'État et d'organismes officiels, et les autres domaines analogues. Le Tribunal arbitral suprême supervise l'activité des tribunaux arbitraux inférieurs, qui comprennent 82 cours d'arbitrage installées dans les unités constituantes de la fédération et dix cours arbitrales de district auxquelles il est possible de faire appel en ce qui concerne les décisions des cours arbitrales inférieures.

#### LES INSTITUTIONS DES UNITÉS CONSTITUANTES

L'article 77 de la Constitution offre aux sujets de la fédération la possibilité d'instituer leurs propres institutions gouvernementales, sous réserve de leur conformité avec les grands principes du système constitutionnel de la Fédération de Russie et les principes généraux réglementant l'organisation des organes législatif et exécutif, tels qu'on peut les trouver dans la législation fédérale. La loi a été adoptée en 1999 : il s'agit de la Loi sur

les principes généraux d'organisation des corps législatifs (représentatif) et exécutifs des unités constituantes de la Fédération de Russie.<sup>19</sup>

### *Les parlements des unités constituantes*

Les parlements des unités constituantes de la fédération varient en terme de dénomination, de grandeur, de durée du mandat pour les députés et d'autres questions encore. Nombre d'entre eux sont appelés Assemblée législative, Conseil d'État ou Douma législative, mais dans certaines unités à base ethnique leurs noms reflètent les traditions locales, comme le Suglan législatif du district autonome d'Evenks, l'Assemblée d'État-Kurultyi de la République du Bachkortostan ou le Khural des peuples de la république de Bouriatie.

Le nombre des députés varie entre 11, dans le district autonome de Taïmyr (des Dolgano-Nénets), et 190, dans la république du Bachkortostan. La plupart des organes législatifs régionaux sont monocaméraux, mais certaines républiques ont instauré des parlements bicaméraux – ainsi l'Assemblée d'État-Kurultyi de la république du Bachkortostan se compose-t-elle d'une chambre des représentants et d'une chambre législative. Parmi les unités constituantes à base territoriale, seule l'Assemblée législative de la région de Sverdlovsk se compose de deux chambres, la Chambre des représentants et la Douma régionale (Oblastnaya). Selon les lois fédérales, le mandat des députés régionaux ne saurait dépasser cinq ans.

Dans les années qui ont immédiatement suivi l'adoption de la nouvelle Constitution, la Cour constitutionnelle a surveillé de près l'organisation des pouvoirs régionaux pour s'assurer qu'elle ne violait aucune prescription constitutionnelle. Un cas exemplaire a touché le territoire de l'Altaï, dans lequel l'Assemblée législative s'était arrogée de larges pouvoirs au détriment de l'exécutif, y compris notamment le droit de nommer le chef de l'administration, de revoir la structure du Conseil administratif et de révoquer les membres de l'administration par un vote de défiance. Au surplus, le président de l'Assemblée législative s'est vu octroyer le droit de signer la mise en vigueur des lois. En



janvier 1996, la Cour constitutionnelle a invalidé cette tentative de mise sous tutelle de l'exécutif.<sup>20</sup> Bien qu'elle ait admis que l'article 77 de la Constitution autorisait les unités constituantes à instaurer leur propre système de gouvernement, la Cour a mis l'accent sur le fait que les institutions régionales devaient se conformer à la Constitution de Russie et à son principe de séparation des pouvoirs. Dès lors, la charte adoptée par l'Altai ne respectait pas cette obligation, faute d'instaurer un système adéquat de contrôles et de contrepoids (*checks and balances*), permettant ainsi à une seule des branches de l'autorité gouvernementale à la fois d'approuver et de promulguer les textes législatifs. De plus, l'Altai violait l'article 3, paragraphe 2, de la Constitution en prévoyant l'élection indirecte du chef de la branche exécutive plutôt que l'expression directe de la volonté du peuple.<sup>21</sup>

Par la suite, l'adoption de la Loi fédérale sur les principes généraux de l'organisation des corps législatifs (représentatif) et exécutifs des unités constituantes de la Fédération de Russie, a fourni aux régions des lignes directrices plus claires quant à la manière d'organiser les gouvernements régionaux sans pour autant violer le principe de la séparation des pouvoirs.

### *Les organes exécutifs des unités constituantes*

Les organes exécutifs des unités constituantes portent des noms aussi variés que les organes législatifs. Dans la plupart des républiques, le titre donné au plus haut responsable politique est celui de président, bien que certaines d'entre elles en utilisent un autre, comme chef de la république (dans la république de Komi), président du gouvernement (dans les républiques de Carélie et de Khakasse) ou président du conseil d'État (pour la république du Daghestan). Les autres utilisent le titre de gouverneur pour décrire cette fonction suprême.

Le président (ou gouverneur) d'une unité constituante est élu par ses concitoyens au suffrage universel, égal et direct, à bulletins secrets, pour une durée n'excédant pas cinq

ans. Aucun d'eux ne saurait remplir plus de deux mandats consécutifs. La Loi fédérale sur les principes généraux de l'organisation des corps législatifs (représentatif) et exécutifs des unités constituantes de la Fédération de Russie exige que l'officiel du rang le plus élevé de l'unité constituante soit également à la tête du gouvernement régional. Le président (ou gouverneur) exerce nombre de fonctions identiques à celles du président de la fédération. Il nomme les membres du gouvernement régional ; se prononce sur la démission du gouvernement ; dépose des avant-projets de loi ; signe et publie les lois régionales ; exerce son droit de veto sur ces dernières ; dirige les négociations et signe les accords internationaux ; adopte les décrets et ordonnances ; et procède à la dissolution du Parlement dans les circonstances prévues par la Constitution (ou la charte) de sa région.

#### *Le système judiciaire des unités constituantes*

La Loi fédérale sur le système judiciaire de la Fédération de Russie prévoit deux types de tribunaux régionaux : les cours de juges de paix et les cours constitutionnelles (ou cours de charte). Les cours de juges de paix, comme les cours fédérales généralistes, s'occupent d'une large gamme de litiges civils et pénaux. Elles se situent pourtant tout en bas de l'échelle judiciaire, juste au-dessus des tribunaux municipaux. Un district ou une ville est divisé en plusieurs secteurs, chacun d'eux disposant d'une cour de juges de paix.

Bien que les cours de juges de paix soient considérées comme des tribunaux régionaux, elles relèvent de fait du droit fédéral parce qu'elles siègent en vertu de celui-ci, appliquent des lois fédérales, et sont financées en partie (notamment les salaires des juges) par le budget fédéral. La Loi fédérale sur les cours de juges de paix dans la Fédération de Russie précise leur domaine de juridiction et les effets légaux de leurs décisions. Les unités constituantes de la fédération peuvent réglementer la manière dont les juges de paix sont nommés, mais le droit fédéral prévoit qu'ils doivent être soit nommés par le parlement régional, soit élus par la population du district judiciaire. Les codes fédéraux de procédure civile et de procédure pénale précisent les règles régissant le

fonctionnement des cours de juges de paix et rappellent que leurs décisions peuvent être portées en appel devant les cours fédérales.

Les républiques peuvent instaurer des cours constitutionnelles, et les autres unités constituantes des cours de charte, bien que le droit fédéral ne les y oblige pas. Depuis 2003, seules douze cours constitutionnelles (dans les républiques du Tatarstan, du Bachkortostan, de Bouriatie, de Marii-El, de Sakha (Iakoutie), d'Adygeia, du Daghestan, de Kabardino-Balkarie, de Komi, de Carélie, de Touva et de l'Ossétie du Nord-Alania), et trois cours de charte (dans les régions de Sverdlovsk et de Kaliningrad, et dans la ville fédérale de Saint-Pétersbourg) ont été instituées.

Comme son nom l'indique, une cour régionale constitutionnelle (ou de charte) est responsable de l'interprétation de la constitution ou de la charte de l'unité constituante. Ces tribunaux exercent également leur tâche de contrôle judiciaire en traitant les litiges qui concernent la conformité des lois et autres actes des gouvernements régionaux et des administrations locales avec les constitutions et les chartes régionales. L'autorité des cours constitutionnelles régionales repose sur l'article 27, premier paragraphe, de la Loi sur le système judiciaire de la Fédération de Russie. Deux républiques (le Tatarstan et le Bachkortostan) ont cependant contesté cette loi en prétendant qu'il restreignait indûment le pouvoir des cours constitutionnelles régionales. En 2003, la Cour constitutionnelle fédérale leur a donné raison, jugeant que la juridiction attribuée par cette loi ne pouvait pas être considérée comme exhaustive, de crainte d'entrer en conflit avec l'article 27, premier paragraphe, de la Constitution fédérale. La Cour a donc admis que les unités constituantes pouvaient doter leurs cours constitutionnelles de compétences supplémentaires, pour autant que celles-ci demeurent conformes aux buts des cours en question et qu'elles n'entrent pas en conflit avec les juridictions des cours fédérales.<sup>22</sup>

Les cours régionales constitutionnelles (ou de chartes) jugent en dernière instance et leurs décisions ne peuvent être déférées en appel devant aucune cour fédérale ordinaire, ni devant la Cour constitutionnelle fédérale. La seule exception (qui se produit plutôt rarement) est représentée par les cas qui peuvent être jugés à la fois par la Cour

constitutionnelle fédérale et par une Cour constitutionnelle régionale – par exemple lorsqu’il est question d’une convention entre le gouvernement fédéral et celui d’une région. Dans ce cas, une partie mécontente de la décision prise par la cour constitutionnelle régionale peut en appeler directement à la Cour constitutionnelle fédérale. Si cette dernière tranche différemment, c’est son jugement qui primera.

#### LES RELATIONS INTERJURIDICTIONNELLES

L’article 8 de la Constitution garantit l’unité de l’espace économique, la libre circulation des biens, des services et des capitaux, le soutien à l’économie de marché et la liberté d’entreprendre une activité économique sur l’ensemble du territoire de la fédération. L’article 74 interdit les frontières douanières intérieures, les droits ou frais de douane, ou tout autre obstacle mis à la libre circulation des biens, des services et des capitaux à travers la fédération, mais il permet à la législation fédérale d’imposer de telles restrictions si cela s’avère nécessaire pour protéger la vie, la sécurité ou la santé de la population, mais aussi l’environnement naturel ou les valeurs culturelles. Les sujets de la fédération ne disposent pas d’une compétence analogue : ces restrictions ne peuvent être imposées que par une loi fédérale et uniquement pour les buts prévus par la Constitution.

La Constitution de Russie ne contient aucune disposition prévoyant expressément que les sujets de la fédération doivent reconnaître les actes législatifs des autres sujets de la fédération. Cependant, tous les actes des unités constituantes adoptés au terme d’une procédure prévue par la loi sont valides sur l’ensemble du territoire fédéral. Par exemple, le Code fédéral de la famille veut que le second prénom d’un enfant soit déterminé par le nom de son père. Cependant, tous les peuples vivant dans la Fédération de Russie ne suivent pas cette tradition consistant à donner un second prénom à un enfant. Les sujets de la fédération peuvent donc choisir s’ils souhaitent opter pour un second prénom ou pas. Si l’un d’eux préfère y renoncer, cette décision sera obligatoire sur le territoire de tous les autres sujets. Généralement, la Constitution place le droit de la famille dans les compétences concurrentes, ce qui signifie que les sujets de la fédération peuvent légiférer

aussi longtemps qu'il n'y a pas de législation fédérale contraire. Si une telle législation existe, elle prend le pas sur celle de la région. Par exemple, l'article premier du Code fédéral de la famille définit le mariage comme l'union d'un homme et d'une femme ; dès lors, les sujets de la fédération ne sauraient légaliser les mariages homosexuels.

Étant donné que l'article 71 proclame que la réglementation des droits et des libertés des êtres humains et des citoyens relève de la compétence fédérale, les autorités fédérales sont responsables de veiller à ce que tous les citoyens soient placés sur un pied d'égalité, indépendamment du sujet de la fédération dont ils sont originaires. Une jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle réaffirme que les sujets de la fédération ne sauraient adopter de lois discriminatoires à l'égard des résidents d'autres unités constituantes au sein de la fédération. En 1996, par exemple, la Cour a annulé une loi imposant une taxe aux non-résidents de Moscou qui étaient venus s'installer dans la ville et qui y avaient acheté un appartement.<sup>23</sup>

Parce que le droit pénal est une compétence fédérale, les crimes sont jugés devant les tribunaux fédéraux, à moins que la peine soit de deux ans d'emprisonnement ou moins, auquel cas ils sont portés devant un juge de paix. Cependant, les tribunaux fédéraux et les juges de paix appliquent le Code pénal de la Fédération de Russie lorsqu'ils jugent de tels cas. Puisque toutes les cours appliquent le droit pénal fédéral, l'extradition des criminels qui fuient d'une unité constituante vers une autre n'est pas un problème en Russie. La question de la juridiction des tribunaux régionaux peut se poser en matière civile si un résident d'une unité constituante intente une action contre un résident d'une autre unité constituante devant une cour de juges de paix. Dans une telle situation, le code de procédure fédéral prévoit que le domicile de l'accusé détermine dans quelle cour la cause sera entendue.

Parmi les compétences concurrentes exercées par la Fédération de Russie et ses unités constituantes, la Constitution énumère l'établissement des principes généraux de taxation et l'imposition des taxes elles-mêmes. En se basant sur ce principe, le gouvernement fédéral a élaboré un code fiscal destiné à remplacer la masse confuse et parfois contradictoire de lois fiscales qui entravaient le bon fonctionnement du gouvernement. En 1998, la première partie de ce Code fiscal a vu le jour, définissant le système des taxes et des impôts prélevés dans la Fédération de Russie. Il établit les principes de droit commun relatifs aux impôts et aux taxes au sein de la Fédération de Russie, y compris leur typologie, la procédure de collecte, les droits et les obligations des contribuables, les institutions fiscales et les autres protagonistes du système, les mécanismes au moyen desquels les lois et obligations fiscales sont appliquées et, enfin, les pénalités frappant le non-paiement des impôts. La seconde partie du Code fiscal présente de manière détaillée divers types de taxes et de redevances. L'application de la législation fiscale fédérale a représenté un progrès majeur pour la restauration de l'intégrité du fédéralisme fiscal, notamment parce qu'elle a mis un terme aux concessions fiscales précédemment accordées par le gouvernement national à certains sujets de la fédération par l'entremise de traités bilatéraux.

À l'heure actuelle, les trois ordres de gouvernement – fédéral, régional et local – perçoivent des taxes et des redevances. Les plus importantes d'entre elles comprennent la taxe sur la valeur ajoutée, l'impôt sur le revenu, les redevances sur les ressources naturelles, les taxes sur les bénéfices des entreprises, les taxes fédérales de licence, les impôts indirects et la taxe écologique. Le montant des impôts que les unités constituantes versent au trésor public varie considérablement. En 2002, par exemple, le montant total des impôts sur le bénéfice payé au budget fédéral s'est élevé à 180 milliards de roubles. Sur cette somme, Moscou a payé 85 milliards de roubles, le district autonome de Khanty-Mansi, 18 milliards et Saint-Pétersbourg, 11 milliards, tandis que le district autonome de Koryaks n'a versé que 64 millions de roubles, celui de Komi-Permiak, 54 millions, la république de Touva, 28 millions et le district autonome d'Oust-Orda, 14 millions de roubles seulement.

Les unités constituantes peuvent prélever des impôts régionaux, mais le Code fiscal fédéral limite leur marge de manœuvre. Les corps législatifs régionaux ont toute latitude pour fixer certains taux (concernant les taxes qui sont de leurs compétences), définir la méthode et le terme pour leur paiement et prévoir également le système de déclaration fiscale. Mais elles ne sauraient instaurer des impôts qui ne sont pas prévus par le Code fiscal. Les taxes et impôts régionaux comprennent des impôts fonciers sur les organisations, des taxes immobilières, des péages sur les autoroutes, des taxes sur les transports et sur le jeu, des taxes régionales de licence, des taxes à l'achat et bien d'autres encore. Les revenus provenant de l'impôt foncier sur les organisations sont répartis de manière égale entre le budget de la région et ceux des administrations locales.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2003, 74 unités constituantes avaient institué des taxes à l'achat, la plupart d'entre elles au taux de 5 pour cent. Les revenus provenant de ces taxes sont ventilés entre les sujets de la fédération (40 pour cent) et les administrations locales (60 pour cent). Les taxes à l'achat ne représentent pourtant pas la source principale de revenus pour les unités constituantes. Certaines d'entre elles ne les ont tout simplement pas instaurées et, parmi celles qui l'ont fait, on rencontre des entreprises qui ne les paient pas parce qu'elles bénéficient de ce que l'on pourrait appeler un système de taxation simplifié. Néanmoins, chez les sujets de la fédération qui ont institué la taxe à l'achat, celle-ci a remplacé diverses taxes régionales comme la taxe pour les besoins des établissements d'enseignement, la taxe frappant les propriétaires de chiens et la taxe sur les permis d'alcool. Enfin, outre les revenus provenant des taxes régionales, les unités constituantes se partagent les bénéfices de certains impôts fédéraux comme l'impôt sur le bénéfice des sociétés, les impôts indirects et quelques autres encore.

Tant le Code fiscal que des actes adoptés par les administrations locales prévoient également des impôts locaux. Le Code fiscal limite cependant la compétence des administrations locales en la matière. Ces dernières peuvent fixer les taux (sur les taxes qu'ils sont habilités à percevoir), prévoir les modes et termes de paiement et instituer un système de déclaration fiscale. Les administrations locales peuvent également instituer des privilèges fiscaux favorisant certains groupes de contribuables. Parmi les impôts

locaux les plus importants, il faut relever la taxe foncière, la taxe foncière sur les individus, la taxe sur la publicité, l'impôt sur les successions, les droits de mutation et les taxes locales de licence.

Qu'ils soient fédéraux, régionaux ou locaux, tous les impôts sont perçus par le Ministère fédéral des impôts, qui a ouvert des succursales dans toutes les unités constituantes de la fédération. Ces dernières ne disposent pas de leurs propres organes de perception, pas plus que les administrations locales. Les recettes sont ensuite redistribuées de la manière prévue par le Code fiscal et les autres textes législatifs. Ce système de perception et de redistribution des impôts est un héritage du modèle hautement centralisé de l'époque soviétique.

La Fédération de Russie doit affronter de nombreux problèmes touchant aux relations fiscales intergouvernementales. Bien que le Code budgétaire de la fédération soit censé déterminer les compétences respectives des gouvernements fédéral et régionaux, ainsi que des administrations locales au sein du système budgétaire, ce texte a un besoin urgent d'être modernisé, car la répartition des pouvoirs entre les divers ordres de gouvernement n'y est pas clairement définie. Les niveaux régionaux et locaux manquent d'autonomie fiscale et budgétaire, ce qui va à l'encontre des incitatifs visant une gestion financière efficace. Par exemple, les tâches non financées transférées par le gouvernement fédéral mettent à mal les budgets régionaux : le gouvernement fédéral impose des charges aux sujets de la fédération sans leur fournir les moyens d'y faire face. Au surplus, l'essentiel de l'aide fédérale aux unités constituantes est fourni sans aucune règle ni procédure à suivre clairement définies qui permettrait d'assurer la responsabilité financière.

Pour faire face à ce problème et aux nombreux autres qui se posent, l'Assemblée fédérale a lancé en 2001 une réforme du système budgétaire qui doit entrer en vigueur en 2005. Le but principal de cette refonte est de définir clairement les responsabilités budgétaires fédérales, régionales et locales au sein du droit russe et à bien délimiter les revenus et les dépenses entre les divers niveaux du système budgétaire.



## AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DÉFENSE

La conduite de la politique étrangère et des relations internationales, y compris l'adoption des traités internationaux et des accords commerciaux, relève de la compétence fédérale. Il appartient au seul gouvernement central de définir les relations du pays avec d'autres États. Le président dirige les négociations et signe les traités internationaux de la Fédération de Russie, qui seront ensuite ratifiés par les deux chambres de l'Assemblée fédérale.

Parallèlement, la Constitution concède aux unités constituantes une compétence limitée leur permettant de traiter avec les pays étrangers. L'article 72 mentionne au nombre des compétences concurrentes la coordination des relations économiques interrégionales et internationales des unités constituantes de la Fédération de Russie et leur conformité avec les traités internationaux conclus par cette dernière. Cela signifie que les unités constituantes peuvent entretenir des relations économiques extérieures, et conclure les conventions indispensables à cet exercice avec les unités constituantes d'autres fédérations ou des collectivités territoriales d'États unitaires. La Loi fédérale sur la coordination des relations économiques internationales et extérieures des unités constituantes de la Fédération de Russie de 1999 prévoit même que le gouvernement fédéral puisse confier à une unité constituante la possibilité de conclure un tel accord avec un pays même. Le ministère fédéral des Affaires étrangères se charge alors de la coordination. De nombreuses unités constituantes ont conclu de tels accords, tant avec des collectivités territoriales d'États étrangers qu'avec les pays eux-mêmes, accords qui portent, pour l'essentiel, sur la coopération économique et culturelle.

La défense au sens le plus large, qu'il s'agisse des questions de guerre et de paix, de défense et de sécurité au sens étroit, de la production du matériel de défense, des procédures pour la vente et l'achat d'armes, de munitions, d'équipement militaire ou autre, de même que la production de matériaux fissiles, de substances toxiques et de narcotiques, y compris les procédures réglementant leur usage, tout cela relève également

de la compétence exclusive du gouvernement fédéral. Les unités constituantes ne disposent pas de forces armées. En sa qualité de chef suprême des armées, le président nomme et révoque le commandant en chef des forces armées, il promulgue la loi martiale si les circonstances le requièrent et, sous certaines conditions, proclame l'état d'urgence.

De fait, les pouvoirs exercés par le président s'étendent bien au-delà de ceux qui sont prévus par la Constitution fédérale. Dans son fameux « Arrêt tchéchène » de 1995, la Cour constitutionnelle a relevé que le déclenchement d'un conflit armé majeur sur le territoire russe avait donné lieu à des violations généralisées des libertés et droits constitutionnels des citoyens, mais aussi qu'il représentait une menace pour la sécurité du pays et pour son intégrité territoriale. Dans de telles circonstances, la Cour a soutenu qu'en l'absence de loi spécifique indiquant la procédure à suivre pour résoudre la crise, le président, en sa qualité de gardien de la Constitution, pouvait et devait, dans les limites de ses compétences constitutionnelles, prendre toutes les mesures nécessaires pour régler le conflit, au besoin en faisant appel aux forces armées.<sup>24</sup>

#### VOTES, ÉLECTIONS ET PARTIS POLITIQUES

La Constitution consacre relativement peu de dispositions aux votes et aux élections. L'article 3, paragraphe 3, prévoit que les élections libres et les référendums représentent la manifestation directe ultime du pouvoir démocratique. Selon l'article 32, paragraphe 2, les citoyens de la Fédération de Russie ont le droit de participer aux référendums ainsi que le droit d'élire et d'être élus aux organes de l'État et des administrations locales. L'article 81 décrit les procédures de base pour l'élection présidentielle. Son premier paragraphe énonce que le président doit être élu par les citoyens de la Fédération de Russie au suffrage universel égal et direct, par scrutin secret, pour un mandat de quatre ans. Le deuxième paragraphe énumère les conditions que doit respecter un candidat à l'élection présidentielle : être un citoyen de la Fédération de Russie âgé de 35 ans ou plus et avoir résidé dans le pays pendant au moins 10 ans. Le troisième paragraphe précise que personne ne saurait endosser cette charge pendant plus de deux mandats successifs. Le

quatrième paragraphe confie à l'Assemblée fédérale le soin d'adopter les lois détaillant la procédure relative à l'élection du président de la Fédération de Russie.

L'article 96 est consacré aux élections à la Douma. Son premier paragraphe rappelle que celle-ci est élue pour quatre ans. Le deuxième paragraphe délègue à la législation fédérale le droit d'établir la procédure à suivre pour l'élection de ses députés. Finalement, l'article 97, premier paragraphe, rappelle que tout citoyen russe âgé d'au moins 21 ans et jouissant de ses droits civiques peut y siéger.

Parce que la Constitution ne décrit que les principes généraux touchant les élections et les votes, l'Assemblée fédérale a élaboré toute une série de lois permettant d'établir un code électoral exhaustif pour les scrutins fédéraux, comme la Loi sur les garanties élémentaires en matière de droits politiques et les droits des citoyens de la Fédération de Russie en matière de référendum, la Loi conférant aux citoyens de la Fédération de Russie le droit d'être électeur et de se faire élire aux organes des gouvernements autonomes, et la Loi sur l'élection du président de la Fédération de Russie. Les unités constituantes ont adopté leurs propres lois électorales : ainsi, la région de Sverdlovsk a-t-elle élaboré un code qui détaille les procédures permettant d'élire le gouverneur et les députés des deux chambres du parlement régional. Bien entendu, les lois fédérales touchant aux droits politiques conservent la priorité sur toute loi régionale incompatible.

La Constitution ne s'occupe pas des partis politiques, si ce n'est par le biais de la protection générale du droit d'association (article 30, paragraphe 1). Les procédures permettant de créer des partis politiques, de définir leurs droits et leurs responsabilités, de déterminer l'ordre de leur participation aux élections, etc. figurent pour l'instant dans la Loi fédérale de 2001 sur les partis politiques.<sup>25</sup>

L'adoption, en 2002, de la Loi fédérale sur la citoyenneté de la Fédération de Russie a permis de clarifier cette question en instaurant une seule et unique citoyenneté. Avant son adoption, une croyance largement répandue voulait que les républiques puissent également octroyer leur propre citoyenneté. Ce nouveau texte ne fait état que d'une citoyenneté fédérale, bien qu'en fait les constitutions de certaines républiques continuent de soutenir l'existence d'une double citoyenneté.

Le président est responsable de la résolution des questions de citoyenneté dans la Fédération de Russie. Il peut trancher les cas individuels en exerçant son autorité présidentielle, assisté par la Commission sur les questions de citoyenneté qui procède aux enquêtes nécessaires. Mais il peut également, par l'intermédiaire des ministères exécutifs, se pencher sur des problèmes plus vastes, par exemple la situation critique des citoyens de l'ex-Union soviétique qui n'ont pas reçu la citoyenneté de la part de leurs anciennes républiques.

Même avant l'entrée en vigueur de la Constitution de 1993, la Fédération de Russie avait adopté, en 1991, la Déclaration des droits et des libertés de l'Homme et du citoyen, dont les dispositions ont par la suite été incorporées dans le chapitre 2 de la Constitution. Au nombre des droits civils ainsi garantis figurent le droit à la vie, le droit à la liberté et à l'intégrité personnelle, le droit à la vie privée et aux secrets personnels et familiaux, les libertés de mouvement, de conscience et de croyance, de pensée et d'expression. Les droits politiques garantis par la Constitution comprennent le droit de rechercher, d'obtenir, de transférer, de produire et de répandre l'information par n'importe quel moyen légal, la liberté d'association, le droit de se réunir paisiblement, sans armes, pour tenir des comités, des rassemblements et des démonstrations publiques, et de s'engager dans des manifestations et des activités de piquetage ; le droit d'élire et de se faire élire aux organes de l'État et des administrations locales ; le droit de prendre part à des référendums et le droit à l'égalité des chances pour l'accès aux services publics. Divers droits et libertés de nature économique et culturelle sont également garantis par la Constitution, comme le droit à la propriété privée, le droit d'utiliser librement ses compétences pour le travail et de choisir celui-ci, le droit à des négociations collectives

sous les auspices du droit fédéral en cas de conflit de travail, le droit de faire la grève, le droit à la sécurité sociale pour la vieillesse et en cas de maladie, de handicap ou de perte de soutien de famille, le droit d'élever ses propres enfants, le droit aux soins de santé et à l'assistance médicale, le droit à l'éducation et le droit de participer à la vie culturelle, d'utiliser les institutions culturelles et d'accéder aux valeurs culturelles.

Il faut noter que la Constitution ne protège pas tous les droits économiques et sociaux de façon exhaustive. Par exemple, elle ne garantit que l'éducation de base, permettant aux établissements d'enseignement des États ou des municipalités de conditionner l'accès à l'éducation supérieure au paiement de frais de scolarité ou à la réussite lors de concours d'admission. De la même manière, la Constitution prescrit que l'assistance médicale soit fournie gratuitement aux citoyens par les institutions de santé des États et des municipalités, le financement provenant de budget *ad hoc*, de primes d'assurances et d'autres revenus. Cela signifie cependant que l'assistance médicale apportée par des institutions de santé autres que celles des États et des municipalités n'est pas gratuite, et ce, même si les fonds mis à la disposition des institutions publiques se révèlent insuffisants.

L'article 71 rappelle que la réglementation et la protection des droits et des libertés de la personne et des citoyens s'inscrit dans les limites du droit fédéral, alors que l'article 72 fait figurer la protection des droits et des libertés de l'Homme et du citoyen au nombre des compétences concurrentes. Prises conjointement, ces deux dispositions suggèrent que le gouvernement fédéral dispose en la matière d'une responsabilité primaire, quoique non exclusive. Dès lors, les sujets de la fédération peuvent compléter les efforts entrepris au niveau fédéral avec leurs propres garanties, mais ils ne peuvent évidemment pas entraver le fonctionnement de la protection fédérale.

La Constitution contient quelques importants principes régissant la protection des droits et des libertés par l'État. Parmi ceux-ci, le fait que les libertés et droits fondamentaux sont inaliénables et acquis dès la naissance ; que les droits et libertés de la personne et du citoyen sont d'effet direct ; que ces droits et libertés permettent de définir la signification,

le contenu et l'application des lois et des activités des organes législatif et exécutif, comme des administrations locales, et que leur application doit être garantie par la justice ; que tous les citoyens sont égaux devant la loi et les tribunaux ; que l'État doit garantir l'égalité des droits et des libertés indépendamment du sexe, de la race, de la nationalité, de la langue, de l'origine, de la situation en matière de propriété ou d'emploi, du lieu de résidence, de l'attitude à l'égard de la religion, des convictions, de l'adhésion à des associations publiques ou de toute autre circonstance ; que toute restriction des droits des citoyens est interdite, qu'elle se fonde sur des motifs sociaux, raciaux, nationaux, linguistiques ou religieux ; et que les femmes et les hommes jouissent de libertés et de droits égaux et de chances identiques dans l'accomplissement de ces droits et de ces libertés.

Selon la Constitution, les droits et les libertés ne peuvent être limités que par une loi fédérale et seulement dans la mesure requise pour la protection des fondements mêmes du système constitutionnel, notamment pour préserver la moralité, la santé, les droits et les intérêts légaux d'autres personnes et pour assurer la défense du pays et la sécurité de l'État. La lecture de cette disposition permet de tirer plusieurs conclusions intéressantes. Premièrement, les droits et les libertés ne peuvent être limités que par une loi fédérale, ce qui signifie que ni une réglementation fédérale (comme un décret présidentiel) ni une loi régionale ne peuvent offrir une base suffisante pour limiter les droits et libertés de la personne. Deuxièmement, les droits et les libertés peuvent être restreints uniquement pour les buts énumérés dans la Constitution, c'est-à-dire pour protéger les fondements mêmes du système constitutionnel (moralité, santé, droits et intérêts légaux d'autres citoyens) et pour assurer la défense du pays et la sécurité de l'État. Troisièmement, les libertés et droits constitutionnels ne peuvent être limités que dans la mesure requise pour atteindre ces buts. En d'autres termes, il s'agit de prouver la nécessité absolue de limiter un droit ou une liberté spécifique par une loi fédérale.

La Constitution russe de 1993 prévoit des procédures rigoureuses pour les modifications constitutionnelles, raison pour laquelle très peu d'amendements ont été adoptés. En fonction de la disposition qui doit être modifiée, il existe trois procédures distinctes pour amender le texte constitutionnel.

Lorsqu'une proposition visant à modifier une disposition des chapitres 3 à 8 de la Constitution est déposée, elle doit prendre la forme d'une loi spéciale appelée Loi de la Fédération de Russie amendant la Constitution, dont le statut spécifique se distingue à la fois des lois fédérales et des lois constitutionnelles fédérales ordinaires. Les deux chambres de l'Assemblée fédérale doivent approuver la modification à la majorité qualifiée des trois quarts au moins du nombre total des membres du Conseil de la fédération et de deux tiers au moins des membres de la Douma. Le président ne dispose pas ici du droit de veto dont il dispose avec les lois ordinaires. L'amendement entre en vigueur s'il est approuvé par au moins deux tiers des unités constituantes de la Fédération de Russie. La modification est ensuite signée par le président au maximum 14 jours plus tard, puis publiée. Aucune modification n'a jusqu'à présent (2004) été adoptée en suivant cette procédure.

Les modifications à l'article 65 de la Constitution, qui détermine la composition de la Fédération de Russie, sont effectuées à l'aide d'une loi constitutionnelle fédérale traitant soit de l'admission d'unités constituantes dans la fédération, soit de la formation en son sein d'une nouvelle unité constituante, ou enfin d'un changement du statut constitutionnel ou légal d'une unité constituante. Dans ces trois cas, des lois constitutionnelles fédérales sont alors adoptées, et lorsque la Constitution doit être publiée à neuf, elles y sont incorporées. Aucun amendement n'a été fait à ce jour (2004) en suivant cette procédure.

Dans l'hypothèse d'un changement de nom d'une unité constituante spécifique, des modifications à l'article 65 de la Constitution sont alors effectuées par un décret présidentiel. On trouve seulement cinq cas de modifications constitutionnelles ayant été réalisées selon cette procédure, quatre républiques et un district autonome ayant changé de nom : la république d'Ingouchie (auparavant république ingouche), la république de

Kalmoukie (auparavant république de Kalmoukie-Khalm Tangch), la république d'Ossétie du Nord-Alania (auparavant république d'Ossétie du Nord), la république de Tchouvachie (auparavant république tchouvache) et le district autonome Yugra de Khanty-Mansi (auparavant district de Khanty-Mansi).

Les dispositions des chapitres 1, 2 et 9 de la Constitution ne peuvent pas être revues par l'Assemblée fédérale. Si une motion visant l'amendement de n'importe quelle disposition de ces chapitres est soutenue par trois cinquièmes du nombre total des députés du Conseil de la Fédération et de la Douma, une assemblée constituante doit être convoquée en vertu de la loi constitutionnelle fédérale. Cette assemblée constituante peut confirmer l'inviolabilité de la Constitution, ou alors mettre au point un nouveau projet de constitution, qui doit alors être adopté par deux tiers du nombre total des membres de l'assemblée constituante ou soumis à un vote populaire. La ratification de la Constitution proposée requiert l'approbation d'une majorité de l'électorat, pour autant que la moitié au moins de celui-ci ait pris part au scrutin. Cependant, la loi constitutionnelle fédérale sur l'assemblée constituante, dont l'adoption est au programme, n'avait pas encore été votée en 2004. Sans elle, l'adoption d'une nouvelle constitution permettant de modifier les chapitres 1, 2 et 9 de l'ancienne constitution demeure impossible.

Une modification constitutionnelle peut également résulter de l'interprétation jurisprudentielle du texte. La loi fédérale relative à la Cour constitutionnelle, adoptée en 1994, reconnaît expressément la validité de ce contrôle constitutionnel. Entre 1994 et 2004, la Cour constitutionnelle a procédé à treize reprises à une interprétation du texte constitutionnel, se penchant sur des domaines aussi variés que le processus législatif, l'ordre de nomination par le président des candidats à la présidence du gouvernement fédéral ou le sens des termes de la Constitution relatifs au pouvoir exécutif.



Le système fédéral de la Russie s'est développé à partir d'un État unitaire, et certains vestiges de cette tradition subsistent, non seulement dans la législation, mais également dans la conscience populaire. Historiquement, la tendance profonde marquant le développement de la Russie s'inscrit dans un processus de transition qui va d'un État hypercentralisé comme l'empire russe ou l'Union soviétique/RSFSR vers une fédération décentralisée, bien que la politique du président Poutine en la matière présente les signes d'une nouvelle centralisation. Au cours de la décennie qui a suivi l'adoption de sa constitution fédérale, la Russie a connu des avancées spectaculaires en ce qui a trait à l'instauration d'une démocratie fédérale, mais de nombreux défis demeurent.

Un problème récurrent concerne la structure de la Fédération de Russie, parce que la détermination des sujets actuels de la fédération s'est produite assez récemment, lors de l'adoption de la Constitution de 1993. Des controverses subsistent quant à savoir si le fédéralisme russe devait être symétrique ou asymétrique, si les sujets de la fédération devaient disposer de droits et de compétences identiques ou si les républiques à base ethnique devraient bénéficier de statuts différenciés. Certains cercles politiques exercent également des pressions visant à l'agrandissement des unités constituantes et à la réduction de leur nombre sous prétexte que de nombreux sujets de la fédération, encore en voie de développement, dépendent beaucoup trop des subventions fédérales.

La répartition des compétences constitutionnelles entre le gouvernement fédéral et les sujets de la fédération suscite également quelques inquiétudes, particulièrement en ce qui concerne la mise en œuvre des compétences concurrentes. Théoriquement, l'exercice de celles-ci implique l'adoption par le gouvernement fédéral d'une loi-cadre, complétée par une réglementation détaillée adoptée par les sujets de la fédération pour tenir compte des particularités locales. Dans la pratique cependant, les lignes directrices contenues dans les lois fédérales sont souvent devenues si détaillées qu'elles ne laissent pratiquement plus aucun rôle aux législateurs régionaux.

Les tentatives du gouvernement central d'harmoniser les relations entre le centre et la périphérie (en renforçant les relations verticales) pourrait conduire à un fédéralisme

extrêmement centralisateur, bien que la résistance demeure vive dans certaines parties de la fédération, comme le Bachkortostan, Sakha (Iakoutie), Sverdlovsk ou le Tatarstan.

Le défi le plus difficile auquel est confronté le système fédéral de Russie demeure cependant la crise tchétchène – un conflit armé d'importance se déroulant sur le territoire russe et déclenché par la proclamation unilatérale d'indépendance de la république tchétchène en dépit du fait que la Constitution fédérale ne prévoit pas le droit de sécession. Cette déclaration a entraîné deux guerres (interventions fédérales), l'une de 1994 à 1996 et l'autre de 1999 à 2000. Aujourd'hui encore, bien que les batailles rangées aient cessé, des unités séparatistes poursuivent le harcèlement des forces fédérales et l'organisation d'attaques terroristes. En dépit de ces hostilités, un référendum tenu au printemps 2003 a permis aux électeurs de Tchétchénie d'adopter une constitution républicaine assortie des lois réglementant l'élection du président et du parlement de cette république. L'automne 2003 a vu l'élection du président de la république tchétchène (Akhmad Kadyrov), mais ce dernier a été assassiné dans un attentat terroriste le 9 mai 2004. De nouvelles élections présidentielles et parlementaires sont prévues pour la fin 2004, et le président Poutine a exprimé son désir de signer un traité avec les nouveaux élus de Tchétchénie de manière à délimiter la répartition des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et la république tchétchène.

En dépit de ces problèmes, la Constitution fédérale est nettement supérieure aux précédentes, et un savant dosage d'amendements constitutionnels et de jurisprudence de la Cour constitutionnelle devrait permettre de corriger ses derniers défauts. Quoi qu'il en soit, la Russie est en marche vers une union plus rationnelle, plus démocratique, plus fédérale et plus parfaite.<sup>26</sup>

#### NOTES

- 1 Sur l'émergence du fédéralisme en Russie et ses développements, cf. par exemple Jorge Martinez-Vazquez et Jameson Boex, *Russia's Transition to a New Federalism* (Washington, DC: World Bank, 2001); G. Alan Tarr, « Creating Federalism in Russia », *South Texas Law Review* 40 (Winter 1999): 689–713; Steven L. Stolnick, *Stealing the State: Control and Collapse in Soviet Institutions* (Cambridge: Davis

- Center for Russian Studies Series, no. 89, Harvard University Press, 1999); Marat Salikov, « Russian and American Federations: A Comparative and Legal Analysis of Their Origins and Developments », *Tulsa Journal of Comparative and International Law* 3 (Spring 1996): 161–82.
- 2 Cf., par exemple, Gregory Gleason, *Federalism and Nationalism: The Struggle for Republican Rights in the USSR* (Boulder: Westview Press, 1990).
  - 3 E.B. Alaev, R.B. Arkhipov, I.P. Barabanov, L.F. Boltenkova, et al., « Federalism » *Entsiklopedichesky Slovar*, ed. Sergei Valentei (Moscou: Infra-M, 1997): 25–26, 117–19.
  - 4 Le centralisme démocratique peut être défini comme un système dans lequel tous les organes de l'État sont élus, et donc supposés devoir rendre des comptes au peuple, mais dans lequel les organes inférieurs doivent se conformer aux décisions des organes étatiques supérieurs.
  - 5 Bien qu'écrit au singulier, le traité consiste en fait en trois traités correspondant aux différentes catégories d'unités constituantes mentionnées ci-après.
  - 6 *Vestnik Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii* [Revue de la cour constitutionnelle de la Fédération de Russie], 2000, n° 5.
  - 7 *Idem*, 1995, n° 6.
  - 8 *Idem*, 1997, n° 1.
  - 9 Vladimir Lysenko, « How Strong Are the Treaty Foundations of Federative Relations? », *Anthropology and Archeology of Eurasia* 36 (Été 1997): 33–55.
  - 10 *Sobranie Zakonodatelstva Rossiiskoi Federatsii* [Collection de lois de la Fédération de Russie], 2000, n° 20, art. 2112.
  - 11 Le président peut dissoudre la Douma si celle-ci rejette trois candidats successifs, proposés par le président, au poste de chef du gouvernement ; si la Douma adopte en trois mois deux votes de défiance envers le gouvernement ; ou si la Douma refuse de procéder à un vote de confiance demandé par son président.
  - 12 *Vedomosti Siezda Narodnykh Deputatov RSFSR i Verkhovnogo Soveta RSFSR* [Registre des députés du Congrès du peuple de la RSFSR et du Soviet suprême de la RSFSR], 1991, n° 19, art. 621 ; n° 30, articles 1016 et 1017.
  - 13 Le premier organe spécialisé dans le contrôle constitutionnel fut le Comité de Supervision constitutionnelle de l'URSS, fondé en avril 1990 par la Loi de l'URSS sur la supervision constitutionnelle. Cf. *Vedomosti Siezda Narodnykh Deputatov*

RSFSR i Verkhovnogo Soveta RSFSR [Registre des députés du Congrès du peuple de la RSFSR et du Soviet suprême de la RSFSR], 1988, n° 49, art. 727.

- 14 Les chèques pour achats spéciaux destinés à l'acquisition d'automobiles s'adressaient aux ouvriers de la construction dans un certain nombre de régions de Russie, y compris les régions du Nord et de l'Extrême-Orient. Selon une réglementation gouvernementale fédérale, les salaires de tels ouvriers étaient déposés à la banque fédérale de dépôt, et après 3 à 5 ans les ouvriers/travailleurs pouvaient obtenir un chèque spécial permettant d'acheter une automobile à un prix fixé d'avance. La Cour a jugé inconstitutionnelle la réglementation gouvernementale modifiant unilatéralement les termes des obligations gouvernementales.
- 15 « Indexation » signifie l'ajustement automatique des salaires et de l'épargne des citoyens pour compenser l'inflation. De telles obligations étaient fixées dans un certain nombre de lois et de règlements.
- 16 Sobranie Zakonodatelstva Rossiiskoi Federatsii [Collection de lois de la Fédération de Russie], 1994, n° 13, art. 1447.
- 17 Idem, 1996, n° 2.
- 18 Pour une analyse des cas touchant les droits civils et les libertés examinés par la Cour constitutionnelle, cf. Marat Salikov, « Russia's Transition to Democracy: Constitutional Justice and the Protection of Civil Liberties », *The Future of Freedom in Russia*, ed. William J. Vanden Heuvel (Philadelphie et Londres: Templeton Foundation Press, 2000): 17–47.
- 19 Cf. également Kathryn Stoner-Weiss, *Local Heroes: The Political Economy of Russian Regional Governance* (Princeton: Princeton University Press, 1997) et Peter Kirkow, *Russia's Provinces: Authoritarian Transformation versus Local Autonomy?* (Houndmills, UK: Macmillan, 1998).
- 20 Vestnik Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii [Revue de la cour constitutionnelle de la Fédération de Russie], 1996, n° 1.
- 21 William Pomeranz, « The Russian Constitutional Court's Interpretation of Federalism: Balancing Center-Regional Relations », *Parker School Journal of East European Law* 4 (automne 1997): 401–44.
- 22 Vestnik Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii [Revue de la cour constitutionnelle de la Fédération de Russie], 2003, n° 4.
- 23 Idem, 1996, n° 2.
- 24 Idem, 1995, n° 4–5.

- 25 Sur les parties politiques, cf., par exemple, Kathryn Stoner-Weiss, « Central Governing Incapacity and the Weakness of Political Parties: Russian Democracy in Disarray » *Publius: The Journal of Federalism* 32 (printemps 2002): 125–46.
- 26 Pour diverses perspectives, cf. Blair A. Ruble, Jodi Koehn, and Nancy E. Popson, éd., *Fragmented Space in the Russian Federation* (Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, 2001) et Rafael Khakimov, éd., *Federalism in Russia* (Kazan: Institut du Fédéralisme, Institut d'histoire de l'académie des sciences du Tatarstan, 2001).