

Council of Europe
Conseil de l'Europe



COE253599

607

94/653

Strasbourg, le 24 février 1994

Restricted
CDL (94) 7

Eng version
Not found

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

CONFERENCE SUR LE FEDERALISME

(Moscou, 15 au 18 février 1994)

Rapport de M. G. BEAUDOIN (Canada)

SÉMINAIRE DE MOSCOU

15-18 février 1994

Conférence sur le fédéralisme
Examen du projet de Constitution de la fédération russe
ratifié par le référendum du 12 décembre 1993

Rapport du Sénateur Gérald-A. Beaudoin, CANADA
Professeur invité à l'Université d'Ottawa

Le séminaire a débuté le mardi 15 février et s'est terminé le vendredi 18 février.

Une bonne vingtaine d'experts ont pris la parole soit en russe, soit en anglais, soit en français, les trois langues de travail. L'auditoire était composé de 150 personnes environ: des hommes et des femmes politiques, des juristes, des professeurs et beaucoup de représentants des États membres de la Fédération de Russie.

La Conférence a fait le tour de la question constitutionnelle. Les sujets à l'étude étaient:

- 1) Le fédéralisme en général;
- 2) Le partage des pouvoirs;
- 3) Les droits fondamentaux dans une fédération - droits des minorités - pouvoir d'urgence - traités sur les droits de l'homme;
- 4) Les budgets dans les fédérations;
- 5) Les relations internationales des États membres d'une fédération;
- 6) La question de la taxation dans une fédération;
- 7) Les questions économiques;
- 8) Le rôle des tribunaux et de la Cour constitutionnelle;
- 9) Fédérations multilingues et multiculturelles (Suisse, Russie, Canada);
- 10) Les asymétries.

Le Conseil de l'Europe était représenté par Monsieur Hans Peter Furrer, M. Erik Harremoes, M. Victor Ruffy, membre de l'Assemblée parlementaire et membre du Parlement suisse, Monsieur Jean-Louis Laurens, M. Jiri Vogl.

Il y avait des experts de plusieurs pays: le professeur Michel Lesage (France), les professeurs Thomas Fleiner, Ernst Buschor (Suisse), le professeur Theodore Oehlinger et le professeur Hans-Georg Heinrich (Autriche) et le professeur Marlin Fincke (Allemagne), les professeurs et juristes Gérald-A. Beaudoin et Jacques Sasseville (Canada) et, bien sûr, les juristes de Russie: M. B.V.N. Kudriavtsev, Dr. B.S. Krilov, Professeur B.N. Topornin, M. N.V. Vitruk (Président de la Cour constitutionnelle), M. T.

Ramishvili, M. V.A. Tumanov, le Vice-ministre V. Michailov, M. K. Kotov, M. V. Maximov, M. Y. Kolomin, M. M. Safranov.

Les débats furent vivants, instructifs et bien dirigés. Nous avons eu, en plus, deux tables rondes dans les matières économiques.

Certains se sont demandés si la Constitution ratifiée le 12 décembre dernier serait transitoire ou permanente.

A mon avis, le Conseil de l'Europe a été bien inspiré de tenir pareilles assises à Moscou la semaine dernière. Ce fut un franc succès. Je dois dire, en terminant, que la Commission de Venise avait fait un excellent travail l'an dernier à Moscou sur le même sujet.

J'ai eu le privilège de participer aux deux colloques, celui de 1993 et celui de 1994. Les deux se sont avérés fructueux. Les Russes semblent avoir aimé ces deux expériences. Ils nous ont cordialement reçus.

Les délibérations ont été enregistrées. Le Conseil de l'Europe songe à en faire une publication.

Ronald F. Beaudoin

RÉFLEXIONS SUR LE PROJET DE LA
NOUVELLE CONSTITUTION DE RUSSIE
Sénateur et professeur Gerald-A. Beaudoin
Ottawa, Canada
15 février 1994

INTRODUCTION

La Russie demeure un État fédéral. Comme on le sait, ce qui distingue l'État fédéral de l'État unitaire c'est le partage des pouvoirs, le partage de la souveraineté à l'intérieur d'un même pays. Ainsi, par exemple, les États-Unis, l'Allemagne, le Canada, la Suisse, la Belgique, l'Autriche, l'Australie, l'Inde sont des États fédéraux.

Un régime fédéral repose sur un partage des compétences entre deux ordres de gouvernement. Ce partage est tracé par la loi fondamentale du pays qui prévoit en outre qu'une cour constitutionnelle, ou une Cour suprême, ou un autre organisme, interprète et arbitre le partage des compétences entre les deux ordres de gouvernement.

Le partage des compétences varie d'une fédération à l'autre. Dans certaines constitutions, on dresse deux listes de pouvoirs exclusifs, comme au Canada. Dans d'autres pays il n'y a qu'une seule liste, les autres pouvoirs non énumérés étant dévolus à l'autre autorité. Beaucoup de fédérations ont des pouvoirs concurrents. Dans certains pays fédéraux, la centralisation domine, alors que c'est l'inverse dans d'autres États fédéraux.

Il y a cependant, au départ, dans toute fédération, une option de base; certains pays optent pour une fédération centralisée, d'autres pour une fédération décentralisée.

REMARQUES GÉNÉRALES:

- 1) Il existe, bien sûr, des règles de base. On retient au centre du pays ce qui est considéré d'un intérêt essentiel pour tous et on alloue aux régions ce qui peut être le mieux administré par les gouvernements locaux. C'est dire que le partage des pouvoirs doit être fonctionnel, d'abord et avant tout. Il doit refléter les lignes de force du pays.
- 2) Si on peut, ici, se permettre une certaine analogie, c'est celle de la théorie de la "subsidiarité" dans le Marché commun. On donne aux autorités centrales à Bruxelles, au centre de la Communauté européenne, ce qui est véritablement et essentiellement un domaine qui dépasse les intérêts des États membres du Marché commun et qui est nécessaire à la sauvegarde du bien commun.

- 3) Les mouvements décentralisation-centralisation sont de l'essence même d'une fédération qui est en santé. Il ne faut pas se surprendre. Une fédération qui ne bouge pas risque de ne pas répondre aux besoins et de s'étioler. Dans plusieurs fédérations, le mouvement va souvent vers la centralisation. C'est le cas aux États-Unis et en Allemagne au XXe siècle. Le Canada, par contre, est plus décentralisé.
- 4) Il est délicat pour un juriste étranger de dire quelles matières doivent être fédérales et quels domaines doivent relever des régions ou des États membres. Ce qui fonctionne bien dans une fédération peut mal fonctionner dans une autre. Chaque pays a son histoire propre.

REMARQUES PARTICULIÈRES SUR LE PROJET DE CONSTITUTION RUSSE:

- 1) Un problème constitutionnel important existe en Russie. Il apparaît être la lutte entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.
- 2) La Cour constitutionnelle proposée jouera-t-elle le rôle qu'elle devrait jouer? L'interprétation d'une constitution, est tout aussi importante que sa rédaction. C'est pourquoi la constitution et l'indépendance de la Cour constitutionnelle est un sujet qui est crucial dans le débat actuel. Mon collègue le professeur Théodore Oehlinger va en traiter plus en détails.
- 3) Le projet de Constitution russe est fort élaboré. On essaie de tout prévoir. Est-ce bien? Il y a ici deux écoles de pensée: une première, qui vise à inclure le plus possible dans le texte fondamental, une autre qui s'en tient à l'enchâssement de grands principes de base et qui s'en remet pour le reste à l'évolution normale de la Constitution. Ce débat est vieux comme le monde. Chaque pays choisit pour sa Constitution son style de rédaction.
- 4) La théorie de l'étanchéité des compétences législatives dans les États fédéraux n'est plus aujourd'hui ce qu'elle était au siècle dernier. Les chevauchements deviennent inévitables; on demande tellement l'intervention des différents ordres de gouvernement.
- 5) Une liste exclusive des pouvoirs des régions ou États membres manque à l'appel! C'est surprenant a priori.
- 6) Il y a, par contre, une liste des pouvoirs fédéraux exclusifs.
- 7) La liste des pouvoirs concurrents avec prépondérance du pouvoir central est longue, très longue même. L'éducation, la

santé et la mise en oeuvre des traités font partie de cette liste.

- 8) Il semble que le pouvoir résiduel soit dévolu aux États par l'article 73. Ce qui apparaît tout à fait acceptable. C'est le cas dans beaucoup de fédérations. On peut toutefois se demander quelles pourraient être les compétences qui tomberaient sous le pouvoir résiduel, tant les listes fédérale et concurrente sont exhaustives.
- 9) Le droit du travail, le droit de la famille, les ressources naturelles et la protection de l'environnement relèvent des régions ou États fédérés.
- 10) Il semble, sur papier, que l'on ait choisi en Russie une fédération centralisée. Probablement pour des raisons historiques.
- 11) Il y a un grand nombre d'États membres (89 sujets) dans cette fédération russe, ce qui peut expliquer le désir d'un gouvernement central fort.
- 12) Je crois que le tracé idéal pour le partage des pouvoirs comprend une liste fédérale exclusive, une liste provinciale exclusive, et une liste des pouvoirs concurrents avec une prépondérance stipulée. Cette prépondérance peut être tantôt fédérale, tantôt provinciale ou régionale.

CONCLUSION

La nouvelle Constitution russe, ratifiée par le peuple le 12 décembre 1993, consacre un fédéralisme assez centralisé. Un degré de centralisation peut s'avérer souhaitable dans une fédération et néfaste dans une autre. Tout dépend de l'histoire et des lignes de force. Un gouvernement central fort en Russie est peut-être le remède approprié, à cette époque-ci de l'histoire de la Russie.

Un pouvoir judiciaire fort et indépendant pourra peut-être éventuellement équilibrer davantage le fédéralisme russe. Si oui, il devra le faire dans l'unique intérêt de la Russie.



Council of Europe
Conseil de l'Europe

(s:\fedconf\aprog_r9)

14 February 1994

CONFERENCE ON FEDERALISM

PROGRAMME

"The federal structure of the Russian Federation and the implementation of the principles of a pluralist democracy, the Rule of Law and human rights"

MOSCOW, 15-18 February 1994

The Conference will discuss how the principles of pluralist democracy, the Rule of Law and human rights are implemented within the Federal structure of the Russian Federation.

It will be in the form of 4 half-day plenary sessions and 2 Round Tables. Each of the plenary sessions will examine a theme on the basis of two reports (20 minutes each). The reports will be followed by a discussion session with brief statements by the participants (5-7 minutes), questions to the rapporteurs and replies.

PRESS CENTRE MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS

TUESDAY 15 FEBRUARY 1994

PRESIDIUM OF THE CONFERENCE

- 1 **MR A ADAMISHIN** First Vice Minister of Foreign Affairs
- 2 Representative of the President's Administration
- 3 **Mr H P FURRER** Director of Political Affairs, Council of Europe
- 4 **Mr S SHAKHRAI** Minister for Nationalities and Regional Policy
- 5 **Mr E BUSCHOR** Member of the Government of the Canton of Zurich
- 6 **Mr V RUFFY** Member of the Parliamentary Assembly,
Member of the Swiss Parliament

Opening of the Conference
Opening speeches

- 1 **MR A ADAMISHIN** First Vice Minister of Foreign Affairs
- 2 **Message of the President of the Russian Federation**
- 3 **Mr H P FURRER** Director of Political Affairs, Council of Europe
- 4 **Mr S SHAKHRAI** Minister for Nationalities and Regional Policy
- 5 **Mr E BUSCHOR** Member of the Government of the Canton of Zurich

10.00H - 13.00H Plenary Session

CO-CHAIRMAN **MR H P FURRER**, Director of Political Affairs
CO-CHAIRMAN **Mr B V N KUDRIAVTSEV**, Vice-President of the Russian Academy
of Sciences

- Theme 1 :** The federal models, status of subjects of the Federation (including in particular):
- a) The Constitution, agreements between the Federation and its subjects and agreements between the subjects of the Federation: the authority of the Constitution;
 - b) Participation of subjects of the Federation in the formation and activity of the Federal organs;
 - c) The status of the subjects of the Federation;
 - d) The Federal State and the right to self-determination.

Rapporteurs: Council of Europe
Professor Thomas FLEINER
RUSSIA
Dr B S KRILOV, Institute of Legislation and Comparative Law

15.00H - 18.00H Plenary Session

CO-CHAIRMAN MR E HARREMOES, Director of legal Affairs, Council of Europe
CO-CHAIRMAN Mr B N TOPORNIN, Director Institute of State and Law of the
Russian Academy of Science

Theme 2 : The division of powers and the hierarchy of legal rules in a federal State
(including in particular):

- a) The powers of the Federation, powers jointly exercised by the Federation and its subjects, powers of subjects;
- b) The powers of the Federation, subjects of the Federation and local authorities in establishing and enforcing legal rules;
- c) Conflicts in the legal system;
- d) Constitutional supervision of action by subjects of the Federation in establishing and enforcing legal rules.

Rapporteurs: Council of Europe
Senator Gerard BEAUDOIN
Professor Theodore OEHLINGER
RUSSIA
Mr N V VITRUK, Acting President of the Constitutional Court

WEDNESDAY 16 FEBRUARY 1994

10.00H - 13.00H Plenary Session

CH-CHAIRMAN Mr V RUFFY, Member of the Parliamentary Assembly; Member of the
Swiss Parliament
CO-CHAIRMAN Mr T RAMISHVILI, Head of Department of Human Rights
Ministry of Foreign Affairs

Theme 3 : Protection of human rights in a Federal State
(including in particular):

- a) Division of responsibilities in matters of human rights and minority rights;
- b) Division of responsibilities for declaring a state of emergency ;
- c) Implementation of international treaties on human rights in the federal State (at a federal level and at the level of a subject).

Rapporteurs: Council of Europe
Mr Erik HARREMOES, Director of Legal Affairs
RUSSIA Mr S V SIROTKIN, Commission of Human Rights of the
President's Office

15.00H - 18.00H Round Tables

First Round Table

Theme 1 a) b) c) d) and Theme 2 a)

Co-Presidents: Council of Europe
Professor Thomas FLEINER
RUSSIA
Mr V A TUMANOV, Institute of State and Law of the Russian
Academy of Sciences

Second Round Table

Theme 2 b) c) d) and Theme 3 a) b) c)

Co-Presidents: Council of Europe
Mr Erik HARREMOES
MR N V VITRUK

THURSDAY 17 FEBRUARY 1994

CO-CHAIRMAN Mr V RUFFY, Member of the Parliamentary Assembly,
Member of the Swiss Government
MR V MICHAÏLOV Vice-Minister for Nationalities and Regional Policy

10.00H - 13.00H Plenary Session

Theme 4 : Budgets and taxes in the Federal State (including in particular):

- a) Sources of creation of the Federal Budget and budgets of the subjects;
- b) Machinery to ensure the regular financing of subjects of the Federation.

Rapporteurs: Council of Europe
Mr Jacques SASSEVILLE
Prof Hans-Georg HEINRICH
RUSSIA
Mr K KOTOV Ministry of Finance

Theme 5 : International relations of subjects of the Federation, in particular external economic relations.

- a) Distribution of powers between the Federation and its subjects in the field of external economic relations;
- b) Machinery to ensure the realisation of these powers and coordination of the activities of the subjects of the Federation.

Rapporteurs: Council of Europe
Professor Michel LESAGE
RUSSIA
Mr V MAXIMOV, Ministry of External Economic Relations

15.00 H - 18.00H Round Tables

First Round Table

Theme 4

Co-Presidents: Council of Europe
Mr Jacques SASSVILLE
RUSSIA
Mr Y KOLOMIN, Scientific Institute of the Finance Ministry

Second Round Table

Theme 5

Co-Presidents: Council of Europe
Professor Michel LESAGE
RUSSIA
Mr M SAFRANOV - Scientific Institute of the Ministry of External
Economic Relations

FRIDAY 18 FEBRUARY 1994

Address by the Co-Presidents of the Round Tables

Closing of the Conference COE Mr Hans Peter FURRER

RUSSIA