



Strasbourg, le 30 octobre 1995
<s:\cd\doc\95\cd\68.pdg>

Restricted
CDL (95) 68

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

**ARRET DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE
DE LA FÉDÉRATION DE RUSSIE DU 31 JUILLET 1995¹**

**sur la constitutionnalité de certains décrets
Présidentiels et Arrêtés du Gouvernement fédéral
concernant la situation en Tchétchénie**

¹ Traduction établie par Prof. M. Lesage.

(traduction française)

ARRET

de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie

relatif à l'affaire de vérification de la constitutionnalité du décret du Président de la Fédération de Russie du 30 novembre 1994 N° 2137 « Sur les mesures pour rétablir la légalité constitutionnelle et l'ordre juridique sur le territoire de la République tchétchène », du décret du Président de la Fédération de Russie du 9 décembre 1994 N° 2166 « Sur les mesures pour réprimer l'activité des formations armées illégales sur le territoire de la République tchétchène et dans la zone du conflit osséto-ingouche, de l'arrêté du Gouvernement de la Fédération de Russie du 9 décembre 1994 N° 1360 « Sur la garantie de la sécurité de l'Etat et de l'intégrité territoriale de la Fédération de Russie, la légalité, les droits et libertés des citoyens, le désarmement des formations armées illégales sur le territoire de la République tchétchène et les régions avoisinantes du Nord Caucase », du décret du Président de la Fédération de Russie du 2 novembre 1993 N° 1833 « Sur les Dispositions fondamentales de la doctrine militaire de la Fédération de Russie ».

Moscou 31 juillet 1995

La Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, composée du Président , des juges E. M. Ametistov, M. V. Baglai, N. V. Vitrouk, G. A. Gadjev lou. M. Danilov, V. D. Zorkine, A. L. Kononov, V. O. Loutchine, T. G. Morchtchakova, V. I. Oleinik, lou. D Roudnik, N. V. Seleznev, V. G. Strekozov, O. I. Ticunov, O. S. Khokhriakova, V. S. Ebzeev, V. G. Iaroslavtsev,

avec la participation des représentants du Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie I. M. Kostoev, E. B. Mizoulina, G. S. Iakovlev ; des représentants du groupe de députés à la Douma d'Etat de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie G. lou. Kareline, lou. Kh. Kalmykov, A. I. Loukianov, des représentants du Président de la Fédération de

Russie et du Gouvernement de la Fédération de Russie lou. M. Batourine, O. E. Koutafine, S. M. Chakhræi,

se fondant sur l'article 125 (2° §, alinéa « a ») de la Constitution de la Fédération de Russie, le sous alinéa « a » du § 1er de l'article 3, le § 1er de l'article 21, les § 1, 2 et 3 de l'article 74, l'article 86 de la loi constitutionnelle fédérale « Sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie »,

a examiné en session publique l'affaire de vérification de la constitutionnalité du décret du Président de la Fédération de Russie du 30 novembre 1994 N° 2137 « Sur les mesures pour rétablir la légalité constitutionnelle et l'ordre juridique sur le territoire de la République tchétchène », du décret du Président de la Fédération de Russie du 9 décembre 1994 N° 2166 « Sur les mesures pour réprimer l'activité des formations armées illégales sur le territoire de la République tchétchène et dans la zone du conflit osséto-ingouche, de l'arrêté du Gouvernement de la Fédération de Russie du 9 décembre 1994 N° 1360 « Sur la garantie de la sécurité de l'Etat et de l'intégrité territoriale de la Fédération de Russie, la légalité, les droits et libertés des citoyens, le désarmement des formations armées illégales sur le territoire de la République tchétchène et les régions avoisinantes du Nord Caucase », du décret du Président de la Fédération de Russie du 2 novembre 1993 N° 1833 « Sur les Dispositions fondamentales de la doctrine militaire de la Fédération de Russie ».

Le motif de l'examen de l'affaire, conformément au § 1^{er} de l'article 36 de la loi constitutionnelle fédérale « Sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie » est la demande d'un groupe de députés à la Douma d'Etat de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie sur la vérification de la constitutionnalité du décret du Président de la Fédération de Russie du 2 novembre 1993 N° 1833 « Sur les Dispositions fondamentales de la doctrine militaire de la Fédération de Russie » dans la partie concernant l'utilisation des Forces armées de la Fédération de Russie lors du règlement des conflits internes, l'arrêté du Gouvernement de la Fédération de Russie du 9 décembre 1994 N° 1360 « Sur la garantie de la sécurité de l'Etat et de l'intégrité territoriale de la Fédération de Russie, la légalité, les droits et libertés des citoyens, le désarmement des formations armées illégales sur le territoire de la République tchétchène et les régions avoisinantes du Nord Caucase » ; la demande du

Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie sur la vérification de la constitutionnalité des décrets du Président de la Fédération de Russie du 30 novembre 1994 N° 2137 « Sur les mesures pour rétablir la légalité constitutionnelle et l'ordre juridique sur le territoire de la République tchétchène », et du 9 décembre 1994 N° 2166 « Sur les mesures pour réprimer l'activité des formations armées illégales sur le territoire de la République tchétchène et dans la zone du conflit osséto-ingouche » et de l'arrêté du Gouvernement de la Fédération de Russie du 9 décembre 1994 N° 1360 « Sur la garantie de la sécurité de l'Etat et de l'intégrité territoriale de la Fédération de Russie, la légalité, les droits et libertés des citoyens, le désarmement des formations armées illégales sur le territoire de la République tchétchène et les régions avoisinantes du Nord Caucase », ainsi que de la demande d'un groupe de membres du Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie de contenu analogue. Par une ordonnance de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie conformément à l'article 48 de la loi constitutionnelle fédérale « Sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie » les affaires relatives aux demandes présentées, comme concernant un seul et même objet ont été réunies dans une même procédure.

Le fondement de l'examen de l'affaire, conformément au paragraphe second de l'article 36 de la loi constitutionnelle fédérale « Sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie » est l'indétermination apparue sur la question de la conformité à la Constitution de la Fédération de Russie des actes mentionnés dans les demandes

Après avoir entendu la communication des juges-rapporteurs M. V. Baglai et O. I. Touinov, les explications des parties, les interventions des experts et des spécialistes, étudié les documents présentés, la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie

a constaté

1. Le Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie, dans l'argumentation de ses prétentions s'est référé à ce les décrets du Président de la Fédération de Russie du 30 novembre 1994 N° 2137 et du 9 décembre 1994 N° 2166 et l'arrêté du Gouvernement de la Fédération de Russie du 9 décembre 1994

N° 1360 qu'il conteste ont constitué un système unique d'actes juridiques normatifs et conduit au recours injustifié aux Forces armées de la Fédération de Russie puisque leur utilisation sur le territoire de la Fédération de Russie ainsi que les autres mesures et actes prescrits dans les décrets du Président de la Fédération de Russie et l'arrêté du Gouvernement de la Fédération de Russie ne sont possibles que dans le cadre du régime de l'état d'urgence ou de l'état de siège. Il a été souligné dans la question que les résultats de ces mesures ont été les limitations illégales et les violations massives des droits et libertés constitutionnels des citoyens russes.

Le groupe de députés de la Douma d'Etat de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie dans sa demande conteste la constitutionnalité du décret du Président de la Fédération de Russie du 2 novembre 1993 N° 1833 dans la partie concernant la possibilité d'utiliser les Forces armées de la Fédération de Russie lors du règlement des conflits internes et de l'arrêté du Gouvernement de la Fédération de Russie du 9 décembre 1994 N° 1360. A leur avis l'utilisation, en exécution de ces actes, des Forces armées de la Fédération de Russie sur le territoire de la République tchétchène, qui a causé de nombreuses victimes parmi la population civile est contraire à l'article 15 de la Constitution de la Fédération de Russie et aux engagements internationaux que la Fédération de Russie a contracté.

2.« En 1991-1994, sur le territoire de la république tchétchène, sujet de la Fédération de Russie, s'est produit une situation extraordinaire. L'effet de la Constitution de la fédération de Russie et les lois fédérales a été annulé, le système des organes légaux du pouvoir a été détruit, des formations armées illégales permanentes ont été créées, possédant les équipements les plus modernes, des violations massives des droits et libertés de l'homme ont eu lieu.

A l'automne 1991, le Soviet suprême légalement élu à été dispersé. Les nouvelles élections à l'organe supérieur du pouvoir d'Etat et l'élection du président de la République tenues le 27 octobre 1991 ont été déclarées illégales le 2 novembre 1991 par le Ve Congrès des députés du peuple de la R.S.F.S.R., et les actes adoptés par eux non soumis à exécution.

L'appréciation de ces événements comme inconstitutionnels, ayant de graves conséquences, a été donnée dans l'adresse du VIIe Congrès des députés du peuple

de la R.S.F.S.R. du 10 décembre 1992 au peuple, aux organes du pouvoir et de l'administration de la République tchétchène dans d'autres documents des pouvoirs fédéraux.

Les décisions du Congrès ont été confirmées par la Douma d'Etat de l'Assemblée fédérale le 23 décembre 1994 dans la déclaration relative à la résolution sur la situation en République tchétchène adoptée par le Parlement européen. Il a été indiqué dans la déclaration qu'en République tchétchène des élections ou un référendum libre n'ont pas eu lieu, que les organes légaux du pouvoir n'avaient pas été constitués.

Ensuite, la situation politique en république tchétchène a continué à s'aggraver. A l'automne 1994 sur son territoire ont eu lieu des conflits armés entre des groupes ennemis, menaçant de se transformer en guerre civile. Cette situation extraordinaire a été historiquement liée à ce que dans la période des répressions staliniennes le peuple tchétchène a été soumis à une déportation de masse, dont la réparation des conséquences s'est révélée insuffisamment efficace. Le pouvoir d'Etat, - au début l'U.R.S.S., et ensuite la Russie - n'a pas su apprécier correctement la juste offense des tchétchènes, les événements qui se sont développés dans la république et leurs forces motrices.

Les organes fédéraux du pouvoir de la Fédération de Russie ont affaibli l'activité de protection des droits en République tchétchène, n'ont pas assuré la protection des dépôts d'Etat d'armes, pendant plusieurs années ont manifesté une passivité dans le règlement des problèmes des relations mutuelles avec cette république en tant que sujet de la Fédération.

La Constitution de la Fédération de Russie, comme la Constitution de 1978 précédemment en vigueur, ne prévoit pas la possibilité de règlement unilatéral de la question de la modification du sujet de la Fédération de sa sortie de la Fédération de Russie.

Conformément à l'article 66 § 5 de la Constitution de la Fédération de Russie, le statut du sujet de la Fédération de Russie peut être modifié par accord mutuel de la Fédération de Russie et du sujet de la fédération conformément à la loi constitutionnelle fédérale.

L'intégrité de l'Etat est l'un des fondement de l'ordre constitutionnel de la Fédération de Russie. Elle est consacrée par les articles 4 § 3 ; 5 § 3 ; 8 ; 65 ; 67 §1 71 alinéa « o » de la Constitution de la Fédération de Russie.

L'intégrité de l'Etat est une condition importante du droit égal dans le statu de tous les citoyens indépendamment de leur lieu de résidence, c'est une des garanties de leurs droits et libertés constitutionnels.

L'objectif constitutionnel du maintien de l'intégrité de l'Etat russe est conforme aux normes internationales universellement reconnues sur le droit des peuples à l'autodétermination. Il découle de la Déclaration de principes du droit international concernant les relations amicales de coopération entre les Etats conformément aux statut de l'Organisation des Nations Unies adoptée le 24 octobre 1990 que l'exercice du droit à l'autodétermination « ne doit pas être interprété comme sanctionnant ou encourageant tout acte qui conduirait au démembrement ou à la violation totale de l'intégrité territoriale ou de l'unité politique des Etats indépendants et souverains, agissant en respectant le principe d'égalité en droits et de respect des peuples ».

En tenant compte de ceci, les pouvoirs fédéraux, le Président, le gouvernement, l'assemblée fédérale ont tenté à plusieurs reprises de surmonter la crise apparue en République tchétchène, cependant, ils ne sont pas parvenus à une solution politique pacifique.

Les décrets du Président de la Fédération de Russie du 30 novembre 1994 n° 2137 du 9 décembre 1994 n° 2166, l'arrêté du Gouvernement de la Fédération de Russie du 9 décembre 1995 n° 1360 contestés par le Conseil de la Fédération ont prescrit l'application de mesures ce contrainte publique pour assurer la sécurité de l'Etat et l'intégrité territoriale de la Fédération de Russie, pour le désarmement des formations armées illégales sur le territoire de la République tchétchène ».

Conformément au paragraphe second de l'article 3 de la loi fédérale constitutionnelle sur la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie, n'a pas examiné dans cette affaire la question de l'opportunité des décisions prises pas plus que celle de l'adéquation des mesures mises en oeuvre sur leur base.

3. Le décret du Président de la Fédération de Russie du 30 novembre 1994 N° 2137 « Sur les mesures pour rétablir la légalité constitutionnelle et l'ordre juridique sur le territoire de la République tchétchène » a fixé l'heure du début d'une série de mesures pour rétablir la légalité constitutionnelle et l'ordre juridique en République

tchéchène (à partir de 6.00 h le 1er décembre 1994), prescrit la création d'un groupe de direction des actions pour désarmer et liquider les formations armées et introduire sur le territoire de la république le régime de l'état d'urgence et a également fixé le mécanisme de coordination de l'activité des organes fédéraux du pouvoir exécutif et des forces assurant la sécurité lors de la réalisation de ces mesures. Cependant les mesures prévues n'ont pas été réalisées au moment indiqué, et la composition du groupe et ses attributions ont été modifiés ultérieurement. Le décret du 30 novembre 1994 N° 2137 a été en conséquence reconnu comme ayant cessé d'être en vigueur par le décret du Président de la Fédération de Russie du 11 décembre 1994 N° 2169 « Sur les mesures pour assurer la légalité, l'ordre public et la sécurité publique sur le territoire de la République tchéchène » (paragraphe 5) en liaison avec l'impossibilité d'introduire sur le territoire de la République tchéchène l'état d'urgence dont le régime est fixé par la loi de la RSFSR du 17 mai 1991 « Sur l'état d'urgence ». Cette loi par son contenu, n'est pas prévue pour des situations extraordinaires, analogues à celle qui s'est créée en République tchéchène, où se sont opposées aux pouvoirs fédéraux des forces s'appuyant sur des formations militaires régulières illégalement créées pourvues des matériels militaires les plus modernes.

Pendant la période écoulée entre l'adoption du décret du 30 novembre 1994 N° 2137 et son abrogation les mesures prévues qui auraient pu porter atteinte aux droits et libertés constitutionnels des citoyens n'ont pas été réalisées, et par conséquent l'effet de ce décret n'a pas conduit à leur limitation ou violation. En tenant compte de ce qui précède, la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie considère qu'à l'égard de ce décret s'applique le paragraphe second de l'article 43 de la loi constitutionnelle fédérale « Sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie » selon lequel la procédure commencée par la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie peut être close si avant le début ou pendant la période d'examen de l'affaire l'acte dont la constitutionnalité est contestée a été abrogé ou a cessé d'être en vigueur et n'a pas eu pour effet de violer les droits et libertés des citoyens.

4. Par le décret du Président de la Fédération de Russie du 9 décembre 1994 N° 2166 « Sur les mesures pour réprimer l'activité des formations armées illégales sur le territoire de la République tchéchène et dans la zone du conflit osséto-

ingouche » la mission est donnée au Gouvernement de la Fédération de Russie, en exerçant ses attributions conformément aux alinéas e et f de du § 1 de l'article 114 de la Constitution de la Fédération de Russie d'utiliser tous les moyens à la disposition de l'Etat pour assurer la sécurité de l'Etat, la légalité, les droits et libertés des citoyens, la protection de l'ordre public, la lutte contre la criminalité, le désarmement de toutes les formations armées illégales.

Ce décret est adressé au Gouvernement de la Fédération de Russie et en vertu de l'article 90 (§ 2) de la Constitution de la Fédération de Russie obligatoire pour l'exécution. Conformément à ce décret, le Gouvernement est chargé dans les limites de ses attributions constitutionnelle d'éliminer les violations qui ont eu lieu en République tchétchène de l'article 13 (§ 5) interdisant l'activité d'associations dont actes visent à modifier par la violence les fondements de l'ordre constitutionnel, à violer l'intégrité de la Fédération de Russie, à attenter à la sécurité de l'Etat, ainsi qu'à créer des formations armées. Le décret n'a accordé au Gouvernement aucune attribution qui ne découle de la Constitution de la Fédération de Russie.

Dans la demande du Conseil de la Fédération est contestée la compétence du Président de la Fédération de Russie pour charger le gouvernement d'employer des mesures particulières, y compris l'utilisation des Forces armées, pour protéger, conformément aux articles 80 et 82 de la Constitution, les fondements de l'ordre constitutionnel, la souveraineté et l'intégrité de l'Etat, au motif que l'utilisation des Forces armées de la Fédération de Russie sur son territoire lors de circonstances exceptionnelles n'est possible que dans le cadre de l'état d'urgence ou l'état de siège sanctionnés par le Conseil de la fédération. Cependant, il ne résulte pas de la Constitution de la Fédération de Russie que la garantie de l'intégrité de l'Etat et de l'ordre constitutionnel dans les situations extraordinaires ne peut être réalisée exclusivement que par la voie de l'introduction de l'état d'urgence ou de siège.

Le fondement constitutionnel du décret du Président de la Fédération de Russie du 9 décembre 1994 N° 2166 réside dans les articles 71 (alinéa m), 78 (§ 4), 80 (§ 2) 82, 87 (§ 1), 90 (§ 3) de la Constitution de la Fédération de Russie. Il découle de ces normes que le Président est tenu de prendre des mesures pour protéger la souveraineté de la Fédération de Russie, son indépendance, la sécurité et **l'intégrité de l'Etat**. Le Président et le Gouvernement de la Fédération de Russie assurent l'exercice du pouvoir d'Etat fédéral sur tout le territoire de la Fédération de

Russie, y compris dans les domaines de compétence tels que la défense et la sécurité.

La Constitution de la Fédération de Russie déclare en même temps que le Président de la Fédération de Russie agit selon les modalités établies par la Constitution. Dans les cas où ces modalités ne sont pas détaillées, ainsi qu'à l'égard des attributions non énumérées aux articles 83, 89 de la Constitution de la Fédération de Russie, leurs cadres généraux sont fixés par le principe de séparation des pouvoirs de (article 10 de la Constitution) et les exigences de l'article 90 (§ 3) de la Constitution, selon lequel les décrets et ordonnances du Président ne doivent pas être contraires à la Constitution et aux lois de la Fédération de Russie. De plus, l'exercice par le Président de ses compétences « selon les modalités établies par la Constitution de la Fédération de Russie » suppose également qu'il impose au Gouvernement de la Fédération de Russie conformément à l'alinéa J du § 1 de l'article 114 de la Constitution de la Fédération de Russie des missions en exécution des décrets du Président.

En chargeant le Gouvernement de la Fédération de Russie d'utiliser « tous les moyens à la disposition de l'Etat, », le Président, comme il est évident par le texte du décret, est parti de ce que l'utilisation de ces moyens est limitée par les attributions du Gouvernement établie par les alinéa e et f du § 1 de l'art. 114) de la Constitution de la Fédération de Russie selon lesquels le Gouvernement de la fédération de Russie, entre autres, met en oeuvre des mesures « pour assurer la sécurité de l'Etat, et « pour assurer la légalité, les droits et libertés des citoyens, la protection de la propriété et de l'ordre public, la lutte contre la criminalité. La mention « utiliser tous les moyens à la disposition de l'Etat » ne peut être interprété comme l'attribution au Gouvernement de la compétence à agir hors des cadres fixés pour lui par la Constitution de la Fédération de Russie et les lois en vigueur.

Dans le préambule du décret du 9 décembre 1994 N° 2166 il est justement fait référence à l'interdiction, contenue dans l'article 13 (§ 5) de la Constitution de la Fédération de Russie de l'activité visant à violer l'intégrité de la Fédération de Russie, à attenter à la sécurité de l'Etat, à créer des formations armées, à inciter à la discorde ethnique et religieuse.

Cependant la reconnaissance que cette activité se trouve « hors la loi » n'a pas de signification juridique, car elle altère le texte de la norme constitutionnelle citée et n'a pas de fondement dans la législation en vigueur.

5. Conformément aux principes de l'Etat de droit, consacré par la Constitution de la Fédération de Russie, les organes du pouvoir dans leur activité sont liés par le droit tant interne qu'international. Les principes universellement reconnus et les normes du droit international et les traités internationaux sont, conformément à l'article 15 (§ 4) de la Constitution de la Fédération de Russie, partie constitutive de son système juridique et doivent être respectés de bonne foi, y compris par la voie de leur prise en compte par la législation interne.

Le Soviet suprême de l'U.R.S.S., en ratifiant le 4 août 1989 le Protocole additionnel à la Convention de Genève du 12 août 1949 concernant la protection des victimes des conflits armés de caractère non international, Protocole 2, a chargé le Conseil des ministres de l'U.R.S.S. d'élaborer et de présenter au Soviet suprême de l'U.R.S.S. les amendements correspondants à la législation. Cependant cette mission n'a pas été exécutée. Néanmoins, les dispositions de ce Protocole additionnel relatives au comportement humain à l'égard de toutes les personnes qui n'ont pas pris directement part ou qui ont cessé de prendre part aux actions militaires, à l'égard des blessés, des malades, relatives à la protection de la population civile, des établissements indispensables à la survie de la population civiles, des installations, des équipements contenant des forces dangereuses, sur la protection des valeurs culturelles et des lieux de célébration du culte sont soumises à l'application par les deux parties au conflit armé.

En même temps la prise en compte inadéquate de ces dispositions dans la législation interne est l'une des raisons de l'inobservation du protocole ci-dessus mentionné, conformément auquel l'utilisation de la force doit être proportionnée aux objectifs et toutes les conditions doivent être apportées pour éviter les dommages aux personnes civiles et à leurs biens ».

.En même temps la prise en compte inadéquate de ces dispositions dans la législation interne a été l'une des raisons de l'inobservation du Protocole additionnel ci-dessus mentionné, conformément auquel l'utilisation de la force doit être proportionnée aux objectifs et toutes les conditions doivent être apportées pour éviter les dommages aux personnes civiles et à leurs biens.

6. Au moment de l'adoption du décret du 9 décembre 1994 N° 2166 la réglementation législative permettait l'utilisation des Forces armées de la Fédération de Russie pour la protection de l'Etat, non seulement des menaces extérieures, mais pour la propre défense de la population, du territoire et de la souveraineté (article 1 de la loi de la Fédération de Russie du 24 septembre 1992 « Sur la défense » et pour la protection contre les menaces internes, visant l'individu, la société et l'Etat, la souveraineté et l'intégrité territoriale » (article 1er de la loi de la Fédération de Russie du 5 mars 1992 « Sur la sécurité »).

Le Président de la Fédération de Russie étant, conformément à l'article 87 de la Constitution de la Fédération de Russie, Commandant en chef suprême des Forces armées de la Fédération de Russie », exerce la direction générale pour leur utilisation en qualité de force assurant la sécurité, et prend des décisions opérationnelles pour assurer la sécurité dans la limite des compétences fixées par la loi (article 11 de la loi de la Fédération de Russie « Sur la sécurité ». En même temps la Constitution de la Fédération de Russie et les lois « Sur la défense » et « Sur la sécurité » ne lient pas l'utilisation des forces armées uniquement avec l'introduction de l'état d'urgence ou de l'état d'exception.

Cette position du législateur est confirmée également par l'activité de la Douma d'Etat en relation avec la situation en République tchétchène et avec l'adoption du décret du Président de la Fédération de Russie du 9 décembre 1994 N° 2166. La Douma d'Etat a déclaré que le désarmement de formations armées régulières illégales créées dans cette république, comportant des tanks, des installations de fusées, des systèmes d'artillerie et des avions de combat « sans utiliser les forces de l'armée est impossible en principe ». Des situations analogues ne sont pas extérieures aux fondements de l'utilisation des Forces armées lors des calamités naturelles et des catastrophes prévues par la loi de la R.S.F.S.R. du 17 mai 1991 « Sur l'état d'urgence » (alinéa b de l'article 4, § 3 de l'article 21).

Au cours de l'examen de l'affaire, les parties ont souvent mentionné les lacunes, contradictions et dispositions désuètes existant dans la législation sur la garantie de la défense et de la sécurité. Dans la résolution de la Douma d'Etat du 13 janvier 1995 « Sur le renforcement de l'Etat russe et sur les mesures pour sortir de la crise, apparue en relation avec la situation en République tchétchène », il est également souligné que « la base juridique de l'utilisation des Forces armées de la Fédération

de Russie et des autres troupes pour assurer la garantie de l'ordre constitutionnel est incomplète ». Il appartenait au législateur de corriger cela, ce qui n'a pas été fait en temps opportun.

Un tel état de la législation augmente substantiellement l'importance de l'application directe des normes constitutionnelles. Le point de vue défendu par les représentants du Conseil de la Fédération selon lequel les attributions du Président de la Fédération de Russie ne peuvent être réalisées qu'en présence de la loi correspondante signifie le rejet du principe de l'effet direct de la Constitution consacré par l'article 15 (§ 1) de la Constitution de la Fédération de Russie.

Les traités internationaux auxquels la Fédération de Russie est partie et qui conformément à l'article 15 (§ 4) de la Constitution de la Fédération de Russie sont une partie constituante de son système juridique partent également de la possibilité d'utiliser les Forces armées pour protéger l'unité nationale et l'intégrité territoriale de l'Etat. Tenant compte de telles situations, la communauté internationale formule dans le Protocole additionnel à la Convention de Genève du 12 août 1949 (Protocole 2) des règles concernant la protection des victimes des conflits armés de caractère non international,

7. Les Dispositions fondamentales de la doctrine militaire adoptées par le décret du Président de la Fédération de Russie du 2 novembre 1993 N° 1833 « Sur les Dispositions fondamentales de la doctrine militaire de la Fédération de Russie » sont une partie constitutive de la conception de la sécurité de la F. et représentent un système de conceptions sur les questions militaires acceptées dans l'Etat., y compris sur la question de l'utilisation des Forces armées et des autres troupes pour protéger des intérêts vitaux importants. Dans le document sont examinées des variantes d'apparition de menaces militaires, de conduite adéquate de l'Etat et d'emploi des forces armées.

Les Dispositions fondamentales de la doctrine militaire de la Fédération de Russie ne contiennent pas de dispositions normatives. en conséquence le contenu normatif est également absent dans le décret du Président de la Fédération de Russie du 2 novembre 1993 N° 1833 qui les a adoptées. Autrement dit, ces documents n'appartiennent pas au nombre des actes que peut vérifier la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie sur leur conformité à la Constitution de la Fédération de Russie et par conséquent la procédure relative à leur vérification sur la base de

l'alinéa 1 du § 1 de l'article 43 de l'article 68 de la loi constitutionnelle fédérale « Sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie » doit être close.

8. Dans l'arrêté du Gouvernement de la Fédération de Russie du 9 décembre 1994 N° 1360 « Sur la garantie de la sécurité de l'Etat et de l'intégrité territoriale de la Fédération de Russie, la légalité, les droits et libertés des citoyens, le désarmement des formations armées illégales sur le territoire de la République tchétchène et les régions avoisinantes du Nord Caucase » sont prévues des mesures concrètes en exécution des lois en vigueur de la Fédération de Russie et du décret du Président de la Fédération de Russie du 9 décembre 1994 N° 2166, y compris celles liées aux limitations des droits et libertés constitutionnels. La majorité de ces mesures par leur étendue, leur contenu et les conditions d'application ne sortent pas du champ des limitations qui, conformément à la loi de la R.S.F.S.R. du 18 avril 1991 « Sur la milice », aux lois de la Fédération de Russie du 24 septembre 1992 « Sur les troupes intérieures du ministère de l'Intérieur de la Fédération de Russie », du 13 mars 1992 « Sur l'activité opérationnelle d'enquête en Fédération de Russie » et des autres actes législatifs de la Fédération de Russie sont possibles et admises lors de l'exercice des attributions conférées par le Gouvernement aux organes compétents « pour saisir les armes illégalement détenues, rechercher et arrêter les personnes soupçonnées d'avoir commis des crimes graves (art. 2 de l'arrêté) et par conséquent sont conformes à l'article 55 (§ 3) de la Constitution de la Fédération de Russie.

En même temps, la prescription de l'alinéa 5 du § 1 de l'article 3 de l'arrêté sur « l'expulsion hors des limites de la République tchétchène des personnes présentant une menace pour la sécurité publique et la sécurité personnelle des citoyens et ne résidant pas sur le territoire de cette république » ne peut être considéré comme identique au droit de la milice fixé par l'alinéa 22 de l'article 11 de la loi de la Fédération de Russie « Sur la milice », de ne pas admettre les citoyens dans certains secteurs des localités et établissements, de les obliger à y demeurer ou à quitter ces secteurs et établissements en vue de protéger la santé, la vie et les biens des citoyens, d'effectuer des mesures d'instruction et d'enquête ».

La prescription de l'alinéa 5 du § 1 de l'article 3 de l'arrêté ne peut également s'appuyer sur les attributions des troupes internes établies par l'alinéa « d » du § 2 de l'article 23 de la loi de la Fédération de Russie « Sur les troupes intérieures du ministère de l'Intérieur de la Fédération de Russie », car ces attributions, qui

ccïncident par leur contenu avec celles qui sont prévues par l'alinéa 22 de l'article 11 de la loi de la Fédération de Russie « Sur la milice », ne peuvent être exercées que dans les conditions du régime juridique de l'état d'urgence.

L'alinéa 5 du § 1 de l'article 3 de l'arrêté limite en fait le droit établi par l'article 27 (§ de quiconque se trouve légalement sur le territoire de la Fédération de Russie circuler librement, de choisir le lieu de séjour et de résidence, ce qui est contraire à l'article 55 (§ 3) de la Constitution de la Fédération de Russie, permettant l'établissement de limitations des droits et libertés de l'homme et du citoyen uniquement par la loi fédérale .

Dans le § 2 de l'article 6 de l'arrêté examiné, il est prescrit au centre d'information temporaire près le *Roskompetchat* de priver immédiatement d'accréditation les journalistes travaillant dans la zone du conflit armé pour la transmission d'informations inexacte, pour propagande de la discorde ethnique ou religieuse.

Conformément au § 5 de l'article 48 de la loi de la Fédération de Russie « Sur les moyens d'information de masse », le journaliste peut être privé de l'accréditation si les règles d'accréditation ont été violée par lui ou par la rédaction ou si ont été diffusées des informations ne correspondant pas à la réalité, portant atteinte à l'honneur et à la dignité des organisations ayant accrédité le journaliste, ce qui a été confirmé par un jugement du tribunal entré en vigueur. Autrement dit le §2 de l'article 6 de l'arrêté examiné introduit de nouveaux motifs et procédures de privation de journalistes d'accréditation. Ceci est contraire à l'article 29 (§ 4 et 5) consacrant le droit à la liberté de l'information, à l'article 46 garantissant la protection judiciaire des droits et libertés ainsi qu'à l'article 55 de la Constitution de la Fédération de Russie.

Sur la base de ce qui précède et se fondant sur le § 1 de l'article 71, les articles 72 et 87 de la loi constitutionnelle fédérale « Sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie », la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie

arrête

1. Clore sur la base de l'article 68 et du § 2 de l'article 43 de la loi constitutionnelle fédérale « Sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie » la procédure relative à l'affaire dans la partie concernant la vérification de la constitutionnalité du décret du Président de la Fédération de Russie du 30 novembre 1994 N° 2137 « Sur

les mesures pour rétablir la légalité constitutionnelle et l'ordre juridique sur le territoire de la République tchétchène »,

2. Reconnaître que le décret du Président de la Fédération de Russie du 9 décembre 1994 N° 2166 « Sur les mesures pour réprimer l'activité des formations armées illégales sur le territoire de la République tchétchène et dans la zone du conflit ossète-ingouche » a été adopté dans les limites des attributions constitutionnelles du Président de la Fédération de Russie prévues par les articles 71 (alinéa m), 78 (§ 4), 80 (§ 2) 82 (§ 1), 87 (§ 1), 90 (§ 3) et 114 (alinéa J de l'article 1er) de la Constitution de la Fédération de Russie et est conforme à la Constitution de la Fédération de Russie.
3. Reconnaître les dispositions contenues dans l'arrêté du Gouvernement de la Fédération de Russie du 9 décembre 1994 N° 1360 « Sur la garantie de la sécurité de l'Etat et de l'intégrité territoriale de la Fédération de Russie, la légalité, les droits et libertés des citoyens, le désarmement des formations armées illégales sur le territoire de la République tchétchène et les régions avoisinantes du Nord Caucase » sur l'expulsion hors des limites de la République tchétchène des personnes présentant une menace pour la sécurité publique et la sécurité personnelle des citoyens (article 3, § 1, alinéa 5) ainsi que sur le retrait de l'accréditation des journalistes travaillant dans la zone du conflit (article 6 § 2) non conformes à la Constitution de la Fédération de Russie, à ses articles 27 (§ 1), 29 (§ 4 et 5) et 56 de la Constitution de la Fédération de Russie.
4. Clore sur la base de l'article 68 et de l'alinéa 1 du § 1 de l'article 43 de la loi constitutionnelle fédérale « Sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie » la procédure relative à l'affaire, dans la partie consentant la vérification de la constitutionnalité du décret du Président de la Fédération de Russie du 2 novembre 1993 N° 1833 « Sur les Dispositions fondamentales de la doctrine militaire de la Fédération de Russie » ainsi que dans la partie concernant la vérification de la constitutionnalité des Dispositions fondamentales de la doctrine militaire de la Fédération de Russie.
5. La vérification des actes concrets des parties au cours du conflit armé du point de vue du respect du protocole additionnel à la Convention de Genève du 12 août 1949 concernant la protection des victimes des conflits armés de caractère non international, Protocole 2, conformément aux à l'article 125 de la Constitution de la

Fédération de Russie aux paragraphes 1,2 et 3 de l'article 3 de la loi constitutionnelle fédérale sur la Cour constitutionnelle ne pouvait faire l'objet d'un examen par la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie et devait être effectuée par d'autres organes compétents.

Conformément aux articles 52 et 53 de la Constitution de la Fédération de Russie et aux Pactes internationaux sur les droits civils et politiques, article 2, § 3, des moyens effectifs de protection juridique et la compensation du préjudice causé doivent être garantis aux victimes de toute infraction, crime ou abus de pouvoir ».

6. Il appartient à l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie de mettre en ordre la législation relative à l'utilisation des forces armées de la Fédération de Russie ainsi qu'au règlement d'autres questions apparaissant dans des conditions de situations de conflits extraordinaires, y compris découlant du Protocole additionnel à la Convention de Genève du 12 août 1949 concernant la protection des victimes des conflits armés de caractère non international, Protocole 2 »

7. Conformément aux paragraphes 1 et 2 de l'article 79 de la loi constitutionnelle fédérale « Sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie », le présent arrêt est définitif, ne peut faire l'objet d'aucun recours, entre en vigueur immédiatement après sa proclamation et a directement effet.

8. Conformément à l'article 78 de la loi constitutionnelle fédérale « Sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie », le présent arrêt est soumis à publication dans le « Recueil de la législation de la Fédération de Russie », « Rossijskaja Gazeta, les autres éditions officielles des organes du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie ainsi que dans le « Bulletin de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie ».

**La Cour constitutionnelle
de la Fédération de Russie**

N° 10-P

