



Strasbourg, le 24 mars 2003

Opinion n° 231/2003

CDL-AD (2003) 2
Or. Eng.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

A V I S
SUR LE PROJET DE CONSTITUTION
DE LA RÉPUBLIQUE TCHÉTCHÈNE

adopté par la Commission de Venise
lors de sa 54^{ème} Session plénière
(Venise, 14-15 mars 2003)

sur la base des commentaires de

M. J. JOWELL (membre, Royaume-Uni)
M. G. MALINVERNI (membre, Suisse)
M. J.-C. SCHOLSEM (membre, Belgique)
M. G. NOLTE (membre suppléant, Allemagne)

M. F. MERLONI (expert, CLRAE)
M. M. LESAGE (expert, CLRAE)

M. A. CAMPBELL (expert, Royaume-Uni)
M. G. MARCOU (expert, France)

I. INTRODUCTION

1. Par courrier en date du 17 janvier 2003, le Président de l'Assemblée parlementaire, M. Peter Schieder, a demandé à la Commission de Venise de formuler un avis sur le projet de constitution de la République tchétchène qui sera soumis à référendum le 23 mars 2003¹. Le présent avis est fondé sur des contributions des rapporteurs de la Commission, MM. Jowell (Royaume-Uni), Malinverni (Suisse), Nolte (Allemagne) et Scholsem (Belgique), ainsi que sur une contribution de MM. Merloni (Italie) et Lesage (France) au nom du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe et sur celles de deux experts de la Direction générale des Affaires juridiques du Conseil de l'Europe, M. Campbell (Royaume-Uni) et M. Marcou (France). Il a été adopté par la Commission à l'occasion de sa 54^{ème} Session plénière, à Venise les 14 et 15 mars 2003.

2. Eu égard à la situation qui prévaut actuellement en République tchétchène, la Commission souhaiterait souligner qu'elle a été invitée à formuler des commentaires au sujet du projet de constitution soumis à référendum. Sa tâche ne consiste pas à déterminer si la situation en Tchétchénie autorise, à ce jour, la tenue d'un référendum, ni si, en l'état actuel des choses, l'organisation d'un tel référendum est opportune. Il revient aux organes politiques du Conseil de l'Europe, et en particulier à l'Assemblée parlementaire, de procéder à une telle évaluation et, même si la qualité du texte de la constitution constitue un élément pertinent à cet égard, il est loin d'être le seul.

3. La Commission considère toutefois comme appropriée d'évaluer le texte sur la base des critères de la démocratie européenne dans le contexte de la situation de conflit spécifique qui prévaut en République de Tchétchénie. Une telle évaluation requiert une appréciation délicate de la nécessité de restaurer la légalité de la République tchétchène en créant des institutions conformes à la constitution de la Fédération de Russie tout en offrant des opportunités suffisantes d'expression aux aspirations spécifiques de la République tchétchène.

II. PRINCIPAUX POINTS

1. La situation spécifique de la République tchétchène au sein de la Fédération de Russie

4. Il n'est guère surprenant que le texte du projet de constitution réaffirme sans ambiguïté que la République tchétchène fait partie de la Fédération de Russie. Le préambule fait référence à l'unité historique de la République et de la Russie, et l'article 1.2 stipule que le territoire de la République de Tchétchénie est une partie inaliénable de celui de la Fédération de Russie. Le fait que l'article 1.1 utilise le terme « souveraineté de la République de Tchétchénie » ne constitue pas un argument contraire. Même si le terme souveraineté est en principe inapproprié concernant une entité fédérée et a, de ce fait, été déclaré inconstitutionnel par la cour constitutionnelle de la Fédération de Russie concernant les constitutions d'autres sujets de la Fédération, il est clairement utilisé non dans son sens usuel de souveraineté, mais comme synonyme de « compétence » ou de « pouvoir ». En dernier ressort, il reviendra à la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie de décider si l'utilisation du terme « souveraineté » est permise dans ce contexte.

¹ Dans le même courrier, il sollicite également un avis sur les deux projets de lois sur l'élection du président et du parlement de la République tchétchène. Ces projets de loi feront l'objet d'un avis de M. Nolte.

5. Si on lit le texte du projet de constitution en parallèle avec la Constitution fédérale, il apparaît que, conformément à la pratique en vigueur concernant d'autres sujets de la Fédération de Russie, le projet suit de très près le modèle de la Constitution fédérale. Non seulement la structure est-elle très largement identique, mais de grandes parties du texte sont directement copiées de la Constitution fédérale, en particulier, mais pas seulement, dans le domaine des droits de l'Homme. Cela semble indiquer que le but du projet est d'esquisser l'avenir de la République en tant qu'entité de la Fédération de Russie comme n'importe quelle autre, sans statut particulier. Il existe de nombreux autres liens avec la Constitution fédérale. La nécessité de respecter le droit fédéral est mentionnée de manière répétée et catégorique. Toutefois, nombre de dispositions tirées de la Constitution de la Fédération de Russie n'ont pas, d'un point de vue juridique, leur place dans le projet car il revient à la Constitution fédérale et non à celles des républiques de définir les pouvoirs des instances et organes fédéraux.

6. Ceci confère au texte l'aspect d'un document standard susceptible d'être utilisé pour n'importe quel sujet de la Fédération, et non d'un texte établi sur mesure, en fonction des besoins spécifiques d'une situation de conflit. La nécessité du respect du droit fédéral constitue un principe fondamental de tout système fédéral et il est légitime d'insister sur son application intégrale. Le rappel constant de ce principe peut être considéré comme une réaction au conflit². Par contraste, les incitations positives conçues pour emporter les suffrages des sceptiques ou des parties hostiles de la population semblent dans une très large mesure absentes. On peut citer l'utilisation du mot « souveraineté » à l'article 1, ainsi qu'une référence, à l'article 35.4, aux « coutumes et traditions généralement reconnues de la République tchétchène ». Ceci est loin de paraître suffisant eu égard au caractère exceptionnel de la situation. Comme exposé ci-après, en vertu de la constitution russe, il semblerait possible de faire plus à cet égard (voir, par exemple, la situation au Dagestan), bien que les rédacteurs du projet aient dû respecter le principe de l'égalité des droits des sujets de la Fédération de Russie prévu par l'article 5.4 de la Constitution fédérale.

7. Il faut également prendre note du fait que le projet ne comporte aucune référence au peuple tchétchène en tant que nationalité titulaire. Le préambule fait référence au « peuple multinational de la République tchétchène », de la même manière que la Constitution fédérale fait référence au « peuple multinational de la Fédération de Russie ». Conséquence positive : de la sorte, il n'existe aucune base de discrimination sur un fondement ethnique. Toutefois, une référence au peuple tchétchène ou l'expression « peuple de la République tchétchène » aurait pu faciliter l'identification du peuple tchétchène à la République. Comme c'est le cas dans d'autres républiques, il aurait été possible de souligner le caractère multinational de la République dans une phrase séparée.

8. Le droit fédéral russe ne prévoit pas la possibilité d'une citoyenneté distincte des Républiques. L'expression « citoyens de la République tchétchène », telle qu'utilisée dans le texte pourrait ainsi être considérée comme contraire au droit fédéral. Il faut toutefois prendre note du fait que le terme est défini dans l'article 29.1 comme « les citoyens de la Fédération de Russie qui vivent en République tchétchène ». La contradiction est ainsi plus apparente que réelle.

² Cf. également l'article 8.4.

2. Les compétences de la République tchétchène

9. Dans un État fédéral, c'est la constitution de la fédération et non celle des entités fédérées qui régit les compétences des divers niveaux. L'article 73 de la constitution de la Fédération de Russie est clair, lorsqu'il édicte le principe général suivant : « En dehors des limites de la compétence de la Fédération de Russie et des attributions de la Fédération de Russie dans les domaines de compétence conjointe de la Fédération de Russie et des sujets de la Fédération de Russie, les sujets de la Fédération de Russie possèdent la plénitude du pouvoir d'Etat ».

10. Les dispositions respectives des constitutions des entités fédérées ont par conséquent une signification plus symbolique que réelle. Les dispositions du projet correspondent généralement aux dispositions respectives de la Constitution fédérale. L'article 60 sur la compétence conjointe correspond exactement à l'article 72 de la Constitution fédérale et l'alinéa deux de l'article 1 prévoit que les compétences de la République s'exercent « en dehors des limites de compétence de la Fédération de Russie et de l'autorité de celle-ci dans le cadre des questions relevant de la compétence conjointe de la Fédération de Russie et de la République tchétchène ». Par contraste, l'article 61, définissant la compétence de la République tchétchène ne semble pas libellé de manière satisfaisante. Il énumère un certain nombre de compétences de la République, sans préciser que, eu égard à l'article 73 de la Constitution fédérale, ceci ne constitue pas une liste exhaustive, mais seulement une énumération d'exemples. Nombre des compétences effectivement mentionnées ont un caractère purement organisationnel. Il n'est pas fait mention de compétences qui, dans les États fédéraux, relèvent généralement du niveau des entités fédérées, telles que l'éducation et la culture. Cette omission dans le texte du projet de constitution est particulièrement regrettable étant donné qu'une articulation explicite de l'autonomie de la République dans ces domaines pourrait contribuer à l'acceptation du caractère légitime des institutions de la République. En vertu de l'article 72.1.f de la Constitution fédérale, les questions générales de l'éducation, de l'enseignement, de la science, de la culture, de la culture physique et du sport relèvent de la compétence conjointe de la Fédération et des sujets qui composent celle-ci. Ceci devait permettre un champ d'action suffisant aux compétences de la République en la matière, compétences qui pourraient être précisées par traité, conformément à l'article 11 de la Constitution fédérale.

11. La possibilité de compléter les dispositions légales et constitutionnelles au moyen de traités et d'accords entre la Fédération et les entités qui la constituent est une caractéristique spécifique du système constitutionnel russe. L'article 11 de la Constitution fédérale évoque cette possibilité et la « loi fédérale sur les principes et sur la procédure en matière de répartition des compétences et de l'autorité entre les organes du pouvoir d'État de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'État des sujets de la Fédération de Russie » régit de tels accords. Il en découle une ouverture vers une forme différenciée de fédéralisme particulièrement intéressante dans les situations de conflit. La référence explicite à de tels accords dans l'article 58 du projet est, par conséquent, bienvenue et, une fois que des organes constitutionnels auront été institués dans la République, cette possibilité devrait être utilisée.

3. La langue de l'État

12. Dans une société multinationale, les possibilités d'utilisation des langues autres que la langue dominante constituent une question particulièrement sensible. L'article 68 de la Constitution de Russie adopte une approche relativement positive concernant l'utilisation de langues non russes. Même si, en vertu de l'article 68.1, le russe est la langue de l'État dans toute la Fédération de Russie, l'article 68.2 stipule : « Les républiques ont le droit d'établir leurs

langues officielles. Dans les organes du pouvoir d'Etat et les organes de l'auto-administration locale, les établissements d'Etat de la république, elles sont utilisées parallèlement à la langue officielle. »

13. Il est par conséquent frappant que le projet ne confère pas un statut équivalent à la langue tchétchène. Même si l'article 10.1 déclare que les langues d'Etat sont le tchétchène et le russe, l'article 10.2 fait du russe « la langue de procédure officielle en République tchétchène »³. L'importance concrète du tchétchène en tant que langue d'Etat est ainsi grandement réduite et le projet est très en deçà des possibilités offertes par la Constitution fédérale. Ceci est d'autant plus regrettable que la Tchétchénie est relativement homogène sur le plan ethnique par comparaison à d'autres républiques. En outre, il faut garder à l'esprit que la Fédération de Russie a signé la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, et qu'elle prépare sa ratification ; elle est par conséquent tenue de n'adopter aucune mesure susceptible d'aller à l'encontre de l'objet de cette convention. Le texte actuel de l'article 10.2 du projet de constitution pourrait avoir pour effet de rendre difficile pour la Fédération de Russie d'appliquer l'essentiel de l'article 10 de la Charte (« autorités administratives et services publics ») en liaison avec la République tchétchène.

4. Droits de l'Homme

14. Ainsi qu'il est d'usage dans les États fédéraux démocratiques, la Constitution de la Fédération de Russie contient un catalogue complet de droits fondamentaux, ce qui ne laisse que peu de place à la régulation par les sujets qui constituent la Fédération. Dans son article 3, le projet opte de manière explicite pour l'incorporation des dispositions en cause de la Constitution fédérale dans son texte et, en conséquence, les articles 14 et suivants sont une copie généralement fidèle des dispositions correspondantes de la Constitution fédérale. Du point de vue juridique, cette approche n'a pas grand sens et elle pourrait être source de difficultés, en particulier en ce qui concerne les amendements à la Constitution fédérale. Toutefois, elle n'est guère dommageable, et elle peut être justifiée comme réaffirmation symbolique de l'engagement de la République par rapport à ces valeurs.

15. En conséquence, les faiblesses de la Constitution fédérale sont également celles du présent texte⁴. Les articles garantissant les libertés fondamentales, tels que les articles 20, 25, 26, 27 ou 28, définissent ces libertés mais non les restrictions autorisées. Celles-ci doivent normalement relever du domaine de la loi, avoir un objectif légitime et respecter le principe de proportionnalité. Il existe une disposition à caractère général définissant les restrictions éventuelles en matière de droits de l'Homme (article 52.3). Ce texte ne constitue toutefois une limite que pour le législateur fédéral, et non pour celui de la République. Il est notamment regrettable que les raisons justifiant la détention d'une personne ne figurent ni dans l'article 19.2 ni dans l'article 45.2. En outre, en trois occasions, le texte du projet diffère de manière significative de la Constitution fédérale, et dans ces trois cas, il réduit la protection. Dans l'article 17, le droit à la vie⁵ est qualifié en une phrase : « nul ne peut être privé de la vie de manière arbitraire ». Ceci, probablement de manière intentionnelle, a pour effet de limiter la protection et est susceptible d'être interprété comme autorisant la peine de mort, ou même, dans certains cas, des exécutions préventives. Le droit de recours, conformément aux traités internationaux de la Fédération de Russie, devant des organes internationaux des droits de

³ L'article 99.2 ajoute que les procédures judiciaires se déroulent en langue russe (reflétant à cet égard le droit fédéral).

⁴ Voir l'avis de la Commission de Venise sur la Constitution de la Fédération de Russie CDL(94)11.

⁵ « Tout individu a le droit à la vie. ».

l'Homme mentionnés dans l'article 46.3 de la Constitution fédérale, est omis dans l'article 43 de la constitution de la République correspondant. Enfin, l'article 53 sur l'état d'urgence, contrairement à l'article 56 de la Constitution fédérale qui lui correspond, ne contient pas de liste des droits de l'Homme qui ne pourraient être limités en cas d'urgence. S'il est décidé d'inclure dans la constitution tchétchène les dispositions en matière de droits de l'Homme de la Constitution fédérale, cette intégration doit être complète, et non sélective. Toutefois, il faut reconnaître que la pertinence de ces lacunes semble limitée sur un plan pratique, ces situations étant, dans tous les cas, régies sur la base du droit fédéral.

5. Le rôle du président de la République tchétchène

16. Le projet opte clairement pour un système présidentiel dans lequel le pouvoir est concentré entre les mains du président, qui est le plus haut représentant de la République tchétchène et le chef du pouvoir exécutif au sein de celle-ci (article 63). Ceci correspond largement au système choisi par la Constitution russe, ainsi qu'à celui adopté dans d'autres sujets de la Fédération. S'il existe un système de contrepoids suffisants au pouvoir présidentiel, ce choix est en principe légitime dans un contexte démocratique. Dans une situation de conflit, telle que celle que connaît la Tchétchénie, ou de sortie de conflit, des réserves importantes doivent toutefois être formulées. Le pouvoir étant concentré dans les mains d'une seule personne, il pourrait ne pas être aisé d'associer à l'exercice du pouvoir de manière effective des groupes différents, rendant ainsi plus difficile l'intégration dans le système de groupes politiques d'opposition.

17. En outre, les pouvoirs du président énumérés à l'article 70 de la constitution semblent excessifs, même dans le cadre d'un système présidentiel, bien qu'il faille reconnaître que, dans une large mesure, ces pouvoirs reflètent le droit fédéral, et en particulier la « loi fédérale sur les principes généraux de l'organisation des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs du pouvoir d'État des sujets de la Fédération de Russie ». L'article 70.2.m, selon lequel le président nomme la moitié des membres de la Commission électorale centrale, est particulièrement problématique. Il n'est pas conforme aux standards internationaux qui exigent que l'organisation des élections soit le fait d'une instance impartiale,⁶ encore qu'il ne semble pas être une exception dans la Fédération de Russie. Le pouvoir exclusif de présenter les candidatures aux fonctions de président, vice-président et juges de la cour constitutionnelle (article 70.2.f) peut également sembler problématique compte tenu des autres pouvoirs dont il dispose par ailleurs.

18. L'article 70.2⁷ confère au Président le pouvoir de promulguer des décrets et des ordonnances, pouvoir encore renforcé par l'article 85 qui autorise le Président « à promulguer des décrets pour palier aux lacunes de la législation ». Ensemble, ces dispositions paraissent conférer au Président des pouvoirs très importants en matière législative, bien que ces pouvoirs puissent faire l'objet d'un contrôle parlementaire. Son droit de dissoudre le parlement si celui-ci adopte un acte normatif contraire au droit fédéral ou à la constitution de la République (article 70.2.g et Article 91.1.b) semble dangereux. Si le Parlement adopte une loi de ce type et refuse de la retirer, la loi doit être déclarée nulle par la juridiction compétente. Toutefois, il faut reconnaître que ce pouvoir reflète les dispositions de l'article 9.2 de la « loi fédérale sur les principes généraux de l'organisation des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs du pouvoir d'État des sujets de la Fédération de Russie ». La Commission a été informée du fait que cette possibilité existe dans le droit russe depuis 1997,

⁶ Cf. articles 68 et suivants du Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD(2002)23.

⁷ Dans les traductions à la disposition de la Commission, l'article 70 comporte deux alinéas 2.

mais qu'à cette date, elle n'a jamais été exercée concernant un quelconque sujet de la Fédération de Russie.

19. Le pouvoir de suspendre les actes normatifs et autres des organes exécutifs (article 70.2.r) devrait également être réservé à la justice. Les autres pouvoirs du président, tels que le pouvoir d'opposer un veto aux lois (article 70.2.b) ou de participer aux séances du parlement (article 70.2.o) sont dérivés de la « loi fédérale sur les principes généraux de l'organisation des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs du pouvoir d'État des sujets de la Fédération de Russie ». Cette dernière ne va pas sans poser de problèmes en matière de séparation des pouvoirs.

6. Le rôle du parlement

20. De ce fait, et par comparaison avec les pouvoirs alloués au président, le parlement paraît relativement faible. Aucune raison n'est fournie pour le choix d'un parlement bicaméral qui semble discutable dans une entité fédérée et menace d'affaiblir encore le poids des chambres par rapport au président. L'article 5.3.e de la « loi fédérale sur les principes généraux de l'organisation des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs du pouvoir d'État des sujets de la Fédération de Russie » prévoit la possibilité que le parlement d'une entité fédérée puisse exercer un vote de défiance non seulement envers le président, mais également concernant le gouvernement ou des ministres individuels. Cette possibilité devrait être incluse dans la constitution de la République. Il ne semble pas non plus qu'il existe une quelconque justification au fait que certains seulement des ministres sont nommés avec le consentement de l'Assemblée populaire (article 70.2.d). La possibilité de dissolution du Parlement par la cour suprême de la République (Article 91.1.c) est également extrêmement inhabituelle.

7. Le contrôle fédéral des organes de la République

21. Le texte du projet souligne constamment la nécessité pour les organes de la République de respecter le droit fédéral (voir, par exemple, l'article 71 pour le président et l'article 94.2 pour le gouvernement). En vertu de l'article 71, le président de la République doit « exécuter les décrets et les ordonnances du président de la Fédération de Russie, ainsi que les résolutions et instructions du gouvernement de la Fédération de Russie ». L'article 72.d, instituant le pouvoir de destituer le président par le président de la Fédération de Russie, sans motivation de telle mesure ou procédure, semble très inhabituelle dans un système fédéral, en particulier, mais notamment s'agissant d'un président directement élu, avec des pouvoirs très larges. Cette disposition paraît fondée sur l'article 29-2 de la « loi fédérale sur les principes généraux de l'organisation des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs du pouvoir d'État des sujets de la Fédération de Russie » qui permet que le président soit destitué lorsque certaines infractions ont été confirmées par décision de justice n'ayant pas été exécutée. S'il est considéré comme nécessaire de refléter cette disposition dans la constitution de la République, à tout le moins, référence doit être faite aux bases possibles de la destitution du président, ainsi qu'à la procédure en vertu du droit fédéral. L'article 91.1.d prévoit la dissolution du parlement de la République en vertu du droit fédéral. Ceci semble, là encore, en contradiction avec le fonctionnement normal d'un système démocratique fédéral. Ces dispositions peuvent être compréhensibles, dans le contexte spécifique de la Fédération de Russie, lorsque des violations du droit fédéral par les entités sont plus susceptibles de survenir que dans d'autres fédérations. La Commission a également été

informée du fait que tels pouvoirs n'ont jamais été exercés dans la Fédération de Russie, bien que leur présence constitue une incitation au respect du droit fédéral.

III. COMMENTAIRES CONCERNANT DES ARTICLES SPÉCIFIQUES

Article 6

22. Cet article reflète largement l'article 76 de la constitution de la Fédération de Russie. D'un point de vue juridique, il ne semble pas nécessaire de rappeler les principes contenus dans la constitution de Russie.

Article 8

23. L'alinéa 4 de cet article paraît constituer une réaction à la situation de conflit actuelle. Les termes « inciter à la discorde sociale, raciale, ethnique et religieuse » sont extrêmement larges, et il existe un risque qu'ils ne soient utilisés pour mettre hors la loi toute opposition. Dans ce contexte, une référence à la liberté d'expression serait bienvenue.

Article 13

24. L'alinéa 1 institue, sur le modèle de l'article 16 de la Constitution fédérale, une sorte de hiérarchie entre les dispositions du premier chapitre et le reste de la constitution. Les conséquences de cette disposition, qui est très inhabituelle du point de vue international, devraient être clarifiées. Elle risque d'affaiblir les dispositions des chapitres suivants de la constitution. Il revêt une certaine signification s'il est rapproché de l'article 112 du projet qui n'autorise pas de modifications de ce chapitre de la constitution.

Article 59

25. L'alinéa 5 énumère les districts administratifs actuels. Il n'existe toutefois aucune raison de conférer une quelconque force constitutionnelle au système de division territoriale actuelle, en particulier, pas dans un chapitre difficile à modifier ultérieurement (voir article 112.5).

Article 64

26. Le serment du président ne fait pas référence à la Constitution de la Fédération, bien qu'il soit tenu de la respecter et qu'il en dépende.

Article 67

27. Cet article ne comporte pas de détails concernant le mode d'élection du président, bien que l'alinéa 2 implique qu'il s'agisse d'un scrutin à deux tours. L'alinéa 2 apparaît extrêmement compliqué.

Article 79

28. Cet article définit le système électoral concernant le conseil de la République, mais pas pour l'Assemblée populaire.

Article 83

29. L'alinéa 2 confère au Conseil de la République un rôle important concernant les nominations. Ce Conseil étant élu sur la base des subdivisions administratives existantes, il existe un risque qu'il soit dominé par les instances administratives locales.

Concernant la nomination des juges, la participation d'un organe professionnel indépendant serait hautement souhaitable.

Article 84

30. La mise en place d'un Commissaire des droits de l'Homme de la République tchétchène est bienvenue (alinéa n). Les éléments de base de son statut, de ses tâches et de ses pouvoirs devraient toutefois être définis dans la constitution.

Article 87

31. L'alinéa a) semble aller au-delà des pouvoirs usuels d'un parlement.

Article 88

32. Le droit d'initiative législative ne doit pas être octroyé aux juridictions (ni à la commission électorale). Il semble difficile de concilier cela avec l'indépendance et l'impartialité dont elles devront faire preuve ultérieurement pour interpréter ces dispositions. La règle correspond toutefois à la situation à l'échelon fédéral auquel les plus hautes juridictions jouissent également de ce droit.

Article 96

33. Il est difficile de déterminer, sur la base de cet article, s'il existe un risque de chevauchement entre les compétences des juridictions fédérales et celles de la République, ainsi que l'étendue des pouvoirs des juridictions de la République.

Article 98

34. Il semble étrange de prévoir que des juges sont « soumis » au droit fédéral, mais qu'ils ne sont que « guidés par » le droit de la République. Le droit de la République n'est-il pas obligatoire pour les juges ? Il est possible que cette impression soit due à la traduction, mais si tel n'est pas le cas, la disposition doit être modifiée de manière appropriée.

Article 100

35. Les pouvoirs de la cour constitutionnelle paraissent relativement restreints. Ils devraient notamment inclure une procédure spécifique pour le contrôle abstrait et concret des normes. La loi sur la cour constitutionnelle devant être adoptée sur la base de l'article 100.4 devrait prévoir la possibilité d'inclure une telle procédure à l'avenir. La situation actuelle dans la République semblerait également rendre particulièrement souhaitable l'attribution à la cour de la possibilité de connaître des recours individuels des personnes dont les droits de l'Homme ont été violés. Ceci conférerait une certaine signification à la reprise, dans la constitution de la République, des droits de l'Homme prévus par la Constitution fédérale.

Article 112

36. L'alinéa 2 du présent article prévoit que des amendements constitutionnels peuvent être adoptés par une assemblée constitutionnelle sans préciser, de quelque manière que ce soit, la composition de cette assemblée. Ce point ne peut toutefois être abandonné à la loi ordinaire.

Les alinéas 3 et 4 limitent fortement la possibilité d'amendements constitutionnels. Ces dispositions, en particulier rapprochées de l'alinéa 5, sont loin d'être claires. Selon l'alinéa 4, les chapitres 4 à 7 peuvent être modifiés par l'assemblée constitutionnelle, et ces décisions peuvent être confirmées par référendum, conformément à l'alinéa 5. En vertu de l'alinéa 3, le chapitre 1 ne peut être modifié. Il semble que l'alinéa 5 doive être compris, bien que cela ne soit pas explicite, comme signifiant que d'autres chapitres pourront être modifiés par référendum si les deux tiers de l'assemblée constitutionnelle en font la proposition.

Dispositions finales et transitoires

37. Au cours de la période de transition, le Conseil d'État sera constitué pour moitié de responsables d'administration de district, et pour l'autre moitié d'élus d'assemblées de citoyens. Cette solution ne saurait en aucune manière être considérée comme satisfaisante. S'il est possible d'organiser un référendum, pourquoi ne pas élire, dans le même temps, les responsables des administrations de district ?

L'établissement des listes d'assesseurs au sein des futurs tribunaux du peuple au cours de cette période devrait également être effectuée de manière plus démocratique.

IV. CONCLUSIONS

38. L'analyse du projet ci-dessus a montré qu'il est principalement guidé par l'intention d'insister sur le statut de la République tchétchène comme sujet de la Fédération, sur un pied d'égalité avec d'autres sujets. Il semble que toutes les occasions d'encourager l'acceptation du système par la population locale n'aient pas été saisies. En particulier, les pouvoirs dont jouit la République en vertu de la Constitution fédérale ne sont pas clairement exposés dans le projet. Il se peut que la forte concentration des pouvoirs entre les mains du président et la faiblesse relative du parlement ne facilitent guère l'intégration des parties sceptiques ou hostiles de la population dans le système politique.

39. Cela ne signifie cependant pas que l'adoption du projet de constitution ne puisse pas contribuer à un règlement ultérieur. S'il est appliqué, le projet de constitution devrait conférer à la population de la République tchétchène la possibilité d'exercer des droits constitutionnels. Cela permettra l'établissement d'un nouvel échelon d'institutions au niveau de la république qui fera office d'interlocuteur légitime entre la République et les institutions fédérales. Il pourrait ainsi constituer une première étape débouchant sur un processus de dévolution de pouvoirs supplémentaires à la République sur la base des possibilités offertes par la Constitution fédérale. Bien que l'on puisse regretter que la préparation de ce projet n'ait pas été l'occasion de faire un pas plus important, la Commission estime qu'il devrait être possible d'évoluer plus avant dans cette direction à l'avenir. Elle se tient à la disposition des autorités pour leur apporter son aide si celles-ci le souhaitent.