



Strasbourg, le 6 décembre 2004
Avis N° 321/2004

CDL-AD(2004)042
Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS
RELATIF AU PROJET DE LOI FEDERALE¹
SUR LES MODIFICATIONS A APPORTER
A LA LOI FEDERALE
« SUR LES GRANDS PRINCIPES D'ORGANISATION
DES ORGANES LEGISLATIFS (REPRESENTATIFS) ET EXECUTIFS
DES SUJETS DE LA FEDERATION DE RUSSIE »
ET A LA LOI FEDERALE
« SUR LES GARANTIES ESSENTIELLES
DES DROITS ELECTORAUX ET DU DROIT DE PARTICIPATION
AU REFERENDUM DES CITOYENS
DE LA FEDERATION DE RUSSIE »

Adopté par
la Commission lors de sa 61^e session plénière
(Venise, 3-4 décembre 2004)

sur la base des observations de

M. G. MALINVERNI (membre, Suisse)
M. G. NOLTE (membre suppléant, Allemagne)
M. J.-C. SCHOLSEM (membre, Belgique)
M. A. FOGELKLOU (expert, Suède)
M. M. LESAGE (expert, France)

¹ Version présentée par le Président à la Douma le 28 septembre 2004.

Introduction

1. Lors de sa session des 25-26 octobre 2004, la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire a décidé de demander à la Commission de Venise d'élaborer un avis sur le point de savoir si le projet de loi de la Fédération de Russie « modifiant la loi fédérale “sur les grands principes d'organisation des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs des sujets de la Fédération de Russie” et la loi fédérale “ sur les garanties fondamentales des droits électoraux et du droit de participation au référendum des citoyens de la Fédération de Russie”», dans la version présentée le 28 septembre 2004 à la Douma par le Président de la Fédération de Russie, « est conforme à la Constitution russe et aux standards européens applicables dans les Etats fédéraux ».

2. MM. Malinverni, Nolte et Scholsem, ainsi que deux experts extérieurs spécialistes du droit constitutionnel russe, MM. Fogelklou et Lesage, ont été nommés membres rapporteurs. Le présent avis a été élaboré à partir de leurs observations et adopté par la Commission de Venise lors de sa 61^e session plénière tenue à Venise du 3 au 4 décembre.

Champ d'application et objectif du projet de loi

3. Il est proposé pour l'essentiel de modifier la loi de 1999 « sur les grands principes d'organisation des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs des sujets de la Fédération de Russie », dont la dernière révision date du 4 juillet 2003 (ci-après « la loi sur l'organisation »). Les quatre points suivants paraissent primordiaux :

- l'organe suprême de l'exécutif (chef de l'exécutif) d'un sujet de la Fédération de Russie ne serait plus élu par vote populaire (actuel article 18 par. 1 de la loi sur l'organisation). Au lieu de cela, les articles 5 (3) par. a¹ et 18 de la loi dans la version modifiée par le projet de loi prévoiraient sa confirmation par les organes représentatifs (législatifs) locaux concernés sur proposition du Président de la Fédération. En cas d'absence de confirmation du candidat par l'organe représentatif (législatif) local, le Président désignerait un chef de l'exécutif par intérim.
- le droit qu'a le Président de la Fédération de dissoudre l'organe représentatif (législatif) local d'un sujet de la Fédération de Russie serait élargi. Ainsi, dans le cas où l'organe représentatif (législatif) local d'un sujet de la Fédération rejeterait à deux reprises le candidat du Président aux fonctions de chef de l'exécutif, cet organe lui-même serait susceptible d'être dissous par le Président (article 9 par. 4 de la loi sur l'organisation, dans sa version modifiée par le projet de loi). En outre, la position du Président de la Fédération serait renforcée dans la mesure où celui-ci obtiendrait le droit de dissoudre l'organe représentatif (législatif) local d'un sujet de la Fédération s'il constatait, à l'issue d'une certaine procédure, que cet organe a agi en violation du droit constitutionnel ou du droit fédéral². Pour l'instant, ce droit appartient à la Douma (voir article 9 par. 4 de la loi actuelle).

² Ce qui doit être confirmé auparavant par une juridiction compétente. Cette décision doit être suivie d'une procédure d'avertissement par laquelle le Président donne au sujet en question un délai de trois mois pour se conformer à la décision de justice. Ces préliminaires procéduraux restent inchangés.

- la responsabilité du chef de l'exécutif à l'égard de l'organe représentatif (législatif) local d'un sujet de la Fédération est diminuée. Les articles 19 par. 1 b, par. 2, par. 3, par. 4 et par. 5 de la loi actuelle donnent aux organes représentatifs (législatifs) locaux le droit d'émettre un vote de défiance. Le projet réduit ce droit à un vote préliminaire de défiance, soumis à l'examen et à la décision en dernier ressort du Président de la Fédération (article 19 par. 5 dans la version modifiée par le projet de loi).
- le renforcement du pouvoir conféré au Président de la Fédération de révoquer le chef de l'exécutif. Pour l'instant, le Président ne jouit de ce pouvoir que lorsque le chef de l'exécutif a enfreint le droit fédéral (article 29.1 par. 3 de la loi). Le nouvel article 29.1 par. 3¹ qui est proposé ajoute un droit de révocation dans le cas où le Président perd confiance dans le chef de l'exécutif.

4. En dehors de ces quatre points principaux, les autres modifications proposées concernent :

- la suspension du chef de l'exécutif en cas d'enquête judiciaire. Actuellement, l'article 29.1 par. 4 de la loi dispose qu'une telle mesure n'est possible qu'à la demande du procureur général lorsque le chef de l'exécutif est soupçonné d'avoir commis une infraction pénale grave. Le nouvel article 29.1 par. 4 qui est proposé supprime la condition relative à la gravité de l'infraction suspectée et considère comme suffisant tout soupçon d'infraction pénale.
- la règle selon laquelle le chef de l'exécutif ne peut être réélu qu'une seule fois est supprimée (cf. article 18 par. 5 du projet).

5. L'objectif déclaré de la réforme proposée du système fédéral est de renforcer l'unité de la Fédération de Russie. La nécessité de renforcer le niveau fédéral a été reliée à la lutte contre le terrorisme. La tragédie de Beslan a été invoquée pour prouver la nécessité de la réforme proposée. La nécessité de lutter contre la corruption au niveau régional et local et la nécessité d'assurer le respect du droit fédéral par les sujets de la Fédération ont également été soulignées comme étant les principaux objectifs de la réforme. En effet, la plupart des experts russes et internationaux semblent s'accorder à reconnaître que le problème posé par une administration inefficace, responsable d'abus et corrompue au niveau régional et local est bien réel en Russie.

Le contexte constitutionnel de la Fédération de Russie

6. Le principe fondamental qui régit les relations fédérales dans la Constitution russe figure à l'article 5 par.3 qui est ainsi libellé :

« La structure fédérale de la Fédération de Russie est fondée sur son intégrité comme Etat, l'unité du système du pouvoir d'Etat, la délimitation des domaines de compétence et des attributions entre les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération de Russie, l'égalité en droits et l'autodétermination des peuples dans la Fédération de Russie. »

Cette disposition met l'accent à la fois sur l'unité de l'Etat et de la puissance publique et sur la délimitation des domaines de compétence et des attributions entre le niveau fédéral et les sujets.

7. Certaines dispositions constitutionnelles reflètent les tensions entre une tendance plutôt centralisatrice et une tendance plutôt fédéraliste :

- a) l'unité de la puissance publique dans la Fédération de Russie (article 5 par. 3, art. 77 par. 2, art. 78 par. 2) peut être mise en opposition avec le droit des entités fédérées d'établir leur propre système dans le respect des fondements du système constitutionnel de la Fédération de Russie et des grands principes régissant l'organisation des organes représentatifs et exécutifs du pouvoir d'Etat établis par la loi fédérale (art. 77 par.1).
- b) le principe de l'égalité des sujets de la Fédération (art. 5 par. 1) peut être mis en opposition avec l'existence de différents types de sujets portant des dénominations différentes (art. 65, art. 66 et art. 68 par. 2).

8. Ces dispositions différentes et concurrentes offrent un champ d'interprétation relativement large des règles constitutionnelles relatives au fédéralisme. Ce champ d'interprétation relativement large et l'incertitude qui en résulte ont été limités par les décisions de la Cour constitutionnelle russe et par la législation fédérale. Ces deux sources, mais surtout la législation fédérale, indiquent clairement une orientation centralisatrice. Cependant, il convient aussi de relever que, lorsque la Constitution est entrée en vigueur et jusqu'en 1995, les gouverneurs étaient nommés. Cette situation n'a été modifiée que par la loi du 5 décembre 1995 portant création du Conseil de la Fédération. Cette loi, qui disposait que les gouverneurs devaient être membres de plein droit du Conseil de la Fédération, prévoyait en conséquence l'élection des gouverneurs pour décembre 1996.

9. L'un des principaux instruments du renforcement du pouvoir central a été la loi fédérale de 1999 sur l'organisation, qui doit maintenant être modifiée par le projet de loi. Elle met en oeuvre l'article 77 par. 1 de la Constitution selon lequel le système des organes du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération doit respecter les fondements de l'ordre constitutionnel de la Fédération et les principes généraux établis par la loi fédérale. L'article 77 par. 2 est particulièrement important : il prévoit que, dans les domaines qui relèvent de la compétence de la Fédération de Russie ou de la compétence conjointe de la Fédération et des entités qui la composent (« sujets ») (articles 71 et 72), *le pouvoir exécutif* forme un *système unique*. Cette disposition peut être utilisée et a été utilisée pour renforcer le pouvoir central et diminuer l'indépendance des régions.

10. On peut citer un certain nombre de mesures renforçant le pouvoir central :

- a) Un décret présidentiel du 13 mai 2000 a subordonné les 89 régions de la Russie à un nouvel organe de contrôle présidentiel (*federalnyi okrug*-district fédéral)³. Sept de ces « districts fédéraux » [ou « super-régions »] ont été créés, chacun étant placé sous l'autorité d'un Représentant plénipotentiaire du Président.
- b) A la suite de négociations avec le Conseil de la Fédération, la Douma a décidé, le 19 juillet 2000, que les entités fédérées devraient être représentées à ce Conseil non pas par les chefs de leurs organes exécutifs et les présidents de leurs assemblées législatives mais par des dirigeants de niveau inférieur⁴. Le Conseil de la Fédération a perdu par là même une partie de sa force et de son influence politiques.
- c) La Douma est passée outre au Conseil de la Fédération en adoptant en l'an 2000 des modifications de la loi sur l'organisation de 1999 qui ont accordé au Président la

³ *Rossiiskaya Gazeta*, 14 mai 2000.

⁴ *Sobranie zakonodatel'sva Rossiiskoi Federatsii*, 2000 n° 32, point 3336.

possibilité de révoquer des dirigeants régionaux s'ils ont adopté des décisions contraires à la Constitution fédérale ou aux lois fédérales ou s'ils ont refusé d'appliquer la législation fédérale ou des décisions de justice ou s'ils ont été reconnus coupables d'infractions pénales⁵. Dans une décision du 4 avril 2002, la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie a jugé que ces modifications n'étaient pas contraires à la Constitution russe. La Cour a estimé que les obligations et devoirs de la Fédération et des sujets devaient être équilibrés. L'incidence de l'influence fédérale doit être proportionnée (*sorazmernyi*) et le Président de la Fédération de Russie, en tant que garant de la Constitution (article 80 par. 2), doit veiller à ce que les sujets respectent la Constitution et le droit fédéral. En conséquence, la Cour a estimé que les modifications n'étaient pas contraires à la Constitution de la Fédération.

d) Le Président a aussi mis en place un Conseil d'Etat consultatif pour compléter ou remplacer le Conseil de la Fédération au sein duquel les gouverneurs et les organes législatifs des régions ne sont plus représentés directement. Les gouverneurs devraient être représentés dans ce nouvel organe⁶ dont la fonction est purement consultative.

11. Ces changements traduisent une orientation centralisatrice mais ils ont été effectués par des lois fédérales et non pas par des modifications constitutionnelles⁷. Les ambiguïtés susmentionnées de la Constitution de la Fédération de Russie ont été utilisées pour renforcer le pouvoir central. Le projet de loi examiné dans le présent avis marque un grand pas de plus dans cette direction.

Constitutionnalité du projet de loi

12. L'Assemblée parlementaire a tout d'abord demandé à la Commission de Venise de rendre un avis sur la constitutionnalité du projet de loi. La Commission tient avant tout à souligner que seule la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie a autorité pour se prononcer sur la constitutionnalité d'une loi et qu'elle peut fort bien le faire une fois que celle-ci est entrée en vigueur. Il n'appartient pas à la Commission de Venise de devancer une telle décision de la Cour constitutionnelle en donnant son propre avis, sauf si la teneur d'une décision de la Cour semblait devoir être évidente. S'agissant de la constitutionnalité du projet de loi, la Commission de Venise ne peut donc pas parvenir à une conclusion tranchée, elle peut seulement donner à l'Assemblée parlementaire des éléments à prendre en compte dans une évaluation de la constitutionnalité.

13. En ce qui concerne la constitutionnalité, on pourrait tout d'abord se demander si le projet de loi est compatible avec le caractère fédéral de l'Etat ou les principes de la démocratie ou de la prééminence du droit inscrits dans la Constitution. Ce point devra être évalué par la Cour constitutionnelle de la FR si elle est saisie de la question. A cet égard, la Commission peut seulement faire référence aux considérations exposées ci-dessous concernant les normes européennes applicables dans les Etats fédéraux. En fin de compte, la Cour constitutionnelle devra décider, à la suite de sa décision du 4 avril 2002, si le projet maintient un équilibre suffisant entre les pouvoirs et les intérêts de la Fédération et ceux des sujets.

⁵ *Sobranie zakonodatelsva Rossiiskoi Federatsii*, 2000 n° 31, point 3205.

⁶ Voir Règlement (*Polojenie*) relatif au Conseil d'Etat de la Fédération de Russie, *Sobranie zakonodatelsva Rossiiskoi Federatsii*, 2000 N° 36, point 3633.

⁷ Une modification de la Constitution n'était pas indispensable ; elle aurait cependant été souhaitable afin que la Constitution soit transparente et montre autant que possible les véritables rapports de pouvoir.

14. En ce qui concerne l'interprétation du texte de la Constitution de la FR, l'article 77 par. 1 semble être la disposition la plus pertinente. Selon ce paragraphe, « le système des organes du pouvoir étatique (...) est établi par les sujets de la Fédération de Russie *de façon autonome* » mais « conformément aux fondements de l'ordre constitutionnel de la Fédération de Russie et aux principes généraux relatifs à l'organisation des organes représentatifs et exécutifs du pouvoir établis par la *loi fédérale*. ». Ainsi, l'article 77 par.1 d'une part laisse à la législation fédérale le soin de décider comment les organes du pouvoir étatique sont constitués dans les sujets de la Fédération de Russie mais, d'autre part, exige que cette législation fédérale laisse aux sujets de la Fédération une certaine autonomie.

15. Selon les principes généraux d'interprétation en matière constitutionnelle, le degré d'autonomie requis doit être déterminé à la lumière d'autres dispositions pertinentes. Dans ce contexte, il y a lieu de relever que l'article 77 par. 2 de la Constitution envisage un « *système unique de pouvoir exécutif* dans la Fédération de Russie », quoique seulement « dans les domaines relevant de la compétence [exclusive] et de la compétence conjointe de la Fédération ». Bien que cette disposition ait un champ d'application particulier, elle indique que des interconnexions étroites entre l'exécutif fédéral et l'exécutif de chacun des sujets de la Fédération ne sont pas exclues d'emblée. En outre, selon l'article 5 par. 2 de la Constitution de la Fédération de Russie, « la République (Etat) – le sujet de la Fédération - a sa propre constitution et sa propre législation ». Cela semble confirmer indirectement qu'un exécutif des sujets de la Fédération entièrement autonome ne fait pas partie des premières priorités de la Constitution russe, mais qu'il doit y avoir des organes législatifs autonomes. L'article 5 par.2 a une importance particulière dans la Constitution de la FR car il fait partie du premier chapitre dont les dispositions « constituent les fondements de l'ordre constitutionnel de la Fédération de Russie » (article 16 par.1) et ont une autorité supérieure à celle des autres dispositions de la Constitution (article 16 par.2). Ainsi, le fédéralisme russe semble être caractérisé par l'accent mis sur les organes législatifs locaux beaucoup plus que sur les organes exécutifs locaux.

16. En résumé, l'ingérence du niveau fédéral n'est pas dépourvue de fondement constitutionnel, surtout en ce qui concerne l'exécutif des sujets de la Fédération. Il appartiendra à la Cour constitutionnelle, si elle est saisie de la question, de déterminer si les très larges possibilités d'ingérence du Président prévues dans le projet ont un fondement suffisant dans la Constitution, maintiennent un équilibre adéquat entre les intérêts de la Fédération et les intérêts des sujets et sont compatibles avec la notion de fédéralisme au sens de la Constitution de la FR.

Compatibilité avec les standards européens applicables dans les Etats fédéraux

17. L'Assemblée parlementaire a aussi demandé à la Commission de Venise d'examiner la compatibilité du projet de loi avec les « standards européens applicables dans les Etats fédéraux ». La plupart des Etats européens ne sont pas fédéraux et une structure étatique centralisée est compatible avec la qualité d'Etat membre du Conseil de l'Europe. Le passage d'un système fédéral à un système centralisé dans un Etat membre du Conseil de l'Europe ne saurait donc être considéré comme une violation des standards européens. Si l'ordre constitutionnel en Russie à la suite de l'adoption du projet de loi ne pouvait plus être considéré comme conforme aux « standards européens applicables dans les Etats fédéraux », cela ne signifierait donc pas qu'il serait contraire aux standards européens. Un Etat peut aussi combiner des éléments à caractère fédéral et d'autres à caractère centraliste. Néanmoins, une telle combinaison ne peut

pas, ou ne devrait pas, conduire à un système de gouvernement comportant des incohérences ou des éléments dysfonctionnels. De tels éléments pourraient faire naître des préoccupations quant au respect du principe de l'Etat de droit et notamment du principe de la séparation des pouvoirs.

18. Il faut aussi se rappeler qu'il n'existe aucun document faisant autorité qui définisse des standards fédéraux européens comme le fait la Convention européenne des Droits de l'Homme dans le domaine des droits de l'homme. De toute évidence, le projet de loi réduit considérablement le pouvoir des sujets de la Fédération s'agissant de former de manière autonome leurs propres organes de gouvernement. Cependant, il ne s'agit là que de l'un des aspects du fédéralisme. Le caractère fédéral du système constitutionnel ne peut être mis en doute que si le projet porte atteinte à l'essence même des responsabilités autonomes des sujets, en transformant leur nature de telle sorte qu'ils cessent d'être des unités autonomes exprimant la volonté de la population locale pour devenir des organes essentiellement chargés d'appliquer les politiques fédérales.

19. En outre, le contrôle et l'intervention du niveau fédéral dans les entités fédérées ne sont nullement exclus dans un système fédéral. Un certain nombre d'Etats européens fédéraux *stricto sensu* ou régionalisés ont des dispositions relatives au contrôle des actes des entités par le pouvoir fédéral. En Allemagne, si un *Land* ne respecte pas les obligations qui lui incombent en vertu de Loi fondamentale ou d'autres lois, le Gouvernement fédéral peut en application de l'article 37 de la Loi fondamentale, avec l'accord du *Bundesrat*, prendre les mesures nécessaires pour obliger le *Land* à s'acquitter de ses obligations. L'article 155 de la Constitution espagnole comporte une règle analogue. En Belgique, de telles possibilités d'action au niveau fédéral ne sont données que si les Communautés ou les Régions ne respectent pas les obligations internationales ou supranationales du pays. L'Italie, Etat régionalisé, prévoit un contrôle central plus fort sur les régions. Aux termes de l'article 126 de la Constitution, le Président de la République peut, après consultation de la commission mixte pour les questions régionales de la Chambre des Députés et du Sénat, dissoudre un Conseil régional et démettre de ses fonctions le président d'un exécutif régional s'il a « commis des actes contraires à la Constitution ou de graves violations de la loi ».

20. Ces mesures de contrôle et de coercition ont en commun le fait d'avoir pour but d'assurer le respect de la légalité et de ne pas pouvoir être prises par l'exécutif sans l'intervention du législatif. Les dispositions de la loi sur l'organisation dans sa version actuelle qui concernent l'intervention fédérale ont également pour but d'assurer le respect de la légalité. Si elles sont plus rigoureuses que dans d'autres Etats fédéraux européens, cela peut s'expliquer par le fait qu'en Russie le respect de la primauté du droit dans les entités fédérées est moins développé que dans les démocraties plus anciennes.

21. Le projet de loi va au-delà de ces mesures de contrôle en permettant au Président de la Fédération d'influer sur la composition des organes des 'sujets' également dans les cas où aucune violation de la loi n'a été établie. Cela tranche avec la pratique généralement suivie dans les Etats fédéraux européens, dans lesquels les organes des entités fédérées sont formés par ces dernières de façon autonome sans ingérence du niveau fédéral.

22. Si le projet de loi prévoit l'élection du chef de l'exécutif au suffrage indirect et non au suffrage direct, cela reflète la pratique suivie dans d'autres Etats fédéraux européens où le chef de l'exécutif est élu par l'assemblée régionale. Cependant, dans d'autres fédérations, cette décision relève du pouvoir discrétionnaire des entités fédérées.

23. Ce qui est, en revanche, inhabituel c'est le fait que le projet de loi dispose que nul ne peut devenir chef de l'exécutif d'un sujet de la Fédération si sa candidature n'a pas été proposée par le Président de la Fédération. Cela paraît difficile à concilier avec le principe de l'organisation fédérale de l'Etat. Ainsi qu'on l'a indiqué plus haut, l'ingérence fédérale dans la formation des organes exécutifs des entités fédérées a un fondement constitutionnel dans la Fédération de Russie. En outre, un élément fédéral est maintenu puisque la confirmation du chef de l'exécutif reste du ressort de l'assemblée du sujet en question.

24. Il convient néanmoins de relever que dans le texte tel qu'il se présente la balance penche fortement du côté du pouvoir fédéral. Il n'est nullement exigé que la personne à nommer vive sur le territoire de l'entité fédérée, que le Président propose un candidat en concertation avec l'assemblée de l'entité ou choisisse un candidat sur une liste établie par cette assemblée. Etant donné que l'assemblée est menacée de dissolution si elle refuse à deux reprises le candidat choisi par le Président, elle est en position de faiblesse. Le Président peut aussi nommer un chef de l'exécutif par intérim sans aucune intervention d'un organe du sujet. A cet égard, la Commission relève que le projet de loi qu'elle a examiné n'est pas un projet définitif et que la procédure législative devrait offrir des occasions d'insérer, en ce qui concerne le candidat désigné par le Président, des conditions préservant l'influence de l'assemblée du sujet de la Fédération.

25. Si le projet de loi prévoit que seules les personnes proposées par le Président de la Fédération peuvent être confirmées à la tête de l'exécutif d'un sujet, il permet aussi au Président de révoquer à tout moment le chef de l'exécutif si ce dernier n'a plus sa confiance. Aucune intervention de l'organe législatif de l'entité n'est requise bien que ce soit cette assemblée elle-même qui ait dans un premier temps confirmé le chef de l'exécutif. Si l'assemblée législative émet un vote de défiance à l'égard du chef de l'exécutif, le Président de la Fédération a le droit mais non l'obligation de révoquer l'intéressé. Le chef de l'exécutif a donc politiquement une double responsabilité, d'une part à l'égard du Président de la Fédération et, d'autre part, à l'égard de l'assemblée du sujet. Il aura simultanément le rôle d'un préfet chargé de l'application du droit fédéral et de la politique fédérale et celui d'un chef de gouvernement autonome responsable devant l'assemblée élue. Cela sera difficile à concilier.

26. En outre, le Président peut non seulement révoquer le chef de l'exécutif mais aussi dissoudre l'assemblée si celle-ci rejette à deux reprises la candidature qu'il a proposée pour le poste de chef de l'exécutif. Ce droit est d'une nature tout à fait différente du droit de dissoudre l'organe législatif s'il refuse de se conformer au droit fédéral. Un conflit de légitimité peut surgir si l'assemblée nouvellement élue continue à rejeter les candidats proposés par le Président. De plus, il semble que le sujet reste privé d'organe élu jusqu'à ce que la nouvelle assemblée soit constituée.

27. En résumé, le projet de loi méconnaît manifestement sur ce point un principe respecté dans d'autres Etats fédéraux européens tels que l'Allemagne, l'Autriche, la Suisse, la Belgique et l'Espagne, à savoir que les entités fédérées déterminent de manière autonome la composition de leur pouvoir exécutif et de leur pouvoir législatif. Il prévoit, au contraire, l'intervention directe du Président de la Fédération dans ces questions et le rôle prépondérant du Président dans le choix et la révocation du chef de l'exécutif régional sans aucune intervention d'un organe parlementaire de niveau fédéral. Cette intervention du président fédéral semble difficilement compatible avec l'esprit de coopération entre les différents niveaux de pouvoir requis dans un Etat fédéral.

Conséquences du projet pour le Conseil de la Fédération

28. Le projet de réforme pose un problème particulièrement important en ce qui concerne le rôle constitutionnel du Conseil de la Fédération, qui fait partie de l'Assemblée fédérale russe dont il est la chambre haute. Le Conseil de la Fédération se compose de deux représentants de chaque sujet de la Fédération de Russie : un de l'organe représentatif (législatif) et un de l'organe exécutif du pouvoir d'Etat (cf. article 95 par. 2 de la Constitution). La procédure relative à la formation de la chambre haute est régie par la loi fédérale de juillet 2000 « sur la procédure relative à la formation du Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie ». Aux termes de l'article 4 de cette loi, le représentant de l'exécutif d'un sujet de la Fédération au Conseil de la Fédération est nommé par le chef de l'exécutif de l'entité concernée. Si le projet de loi est adopté, le Conseil de la Fédération changera fondamentalement de nature par rapport au cadre juridique actuel et il perdra de ce fait sa capacité d'exercer réellement ses fonctions.

29. En vertu des articles 101 par. 5 et 102 de la Constitution de la FR, le Conseil de la Fédération a pour missions essentielles le suivi et le contrôle de l'exercice des fonctions du Gouvernement fédéral et plus particulièrement du Président. Il s'agit, entre autres, de contrôler l'exécution du budget fédéral (article 101 par. 5) ; de se prononcer sur la destitution du Président de la Fédération de Russie (cf. article 93 par. 1, 102 par. 1 f) ; de décider de la nomination des juges à la Cour constitutionnelle (article 102 par. 1 g) ; et d'approuver les décrets du Président instaurant l'état de siège ou l'état d'urgence (article 102 par. 1 b et c). Ces tâches ne peuvent être menées à bien que par des parlementaires qui ne sont pas eux-mêmes subordonnés au Gouvernement fédéral et en particulier au Président. Or, si la moitié des membres du Conseil de la Fédération sont nommés par le chef de l'exécutif d'un sujet de la Fédération, et si celui-ci est lui-même nommé par le Président et peut être révoqué par celui-ci à tout moment dès lors qu'il n'a plus la confiance du Président, il est impossible de considérer les membres du Conseil de la Fédération nommés par l'exécutif comme suffisamment indépendants pour superviser ou contrôler réellement le gouvernement fédéral et le Président.

30. En conséquence, si le projet de loi était adopté, la question de la compatibilité de la composition du Conseil avec le principe de la séparation des pouvoirs, reconnu à l'article 10 de la Constitution de la Fédération de Russie⁸, se poserait de toute évidence.

31. Si le projet de loi devait être maintenu, il serait donc nécessaire de modifier simultanément les règles relatives à la composition du Conseil de la Fédération.

On pourrait éventuellement envisager de prévoir que la moitié de ses membres continue d'être élue par les organes représentatifs (législatifs) locaux, tandis que l'autre moitié serait directement élue par les citoyens du sujet concerné.

⁸ « L'exercice du pouvoir d'Etat dans la Fédération de Russie est fondé sur la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Les organes des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire sont indépendants ».

Conclusions

32. La Commission n'ignore pas que le texte examiné est un projet qui est encore susceptible d'être modifié au cours de la procédure législative. De telles modifications pourraient rendre le projet plus équilibré, surtout en ce qui concerne le choix des candidats aux fonctions de chef de l'exécutif dans les sujets de la Fédération. En tout état de cause, le projet de loi réduira cependant sensiblement l'autonomie des sujets de la Fédération en ce qui concerne la formation de leurs propres institutions.

33. La Constitution de la FR fournit un fondement juridique à la limitation de l'autonomie des sujets de la Fédération, surtout s'agissant de la formation des institutions de l'exécutif, et il appartiendra à la Cour constitutionnelle de déterminer si le projet de loi se tient dans les limites de ce fondement constitutionnel et reste conforme au caractère fédéral de l'Etat tel qu'il est défini dans la Constitution. On observe dans la Fédération de Russie une tendance constante à renforcer le pouvoir central sans modifier le texte de la Constitution. Le risque d'une telle évolution constitutionnelle en dehors du texte de la Constitution est qu'à la longue la force normative de la Constitution s'en trouve amoindrie.

34. S'agissant de la compatibilité du projet de loi avec les standards européens applicables dans les Etats fédéraux, la Commission tient à rappeler que les Etats membres du Conseil de l'Europe sont libres d'opter pour une structure étatique fédérale ou unitaire. Si la réforme proposée est bien différente de la pratique d'autres Etats fédéraux, cela ne signifie pas qu'elle soit contraire aux standards européens. Cela signifie seulement que la réforme va certainement jusqu'à la limite extrême de ce qui peut encore être considéré comme un modèle fédéral.

35. Enfin, la Commission tient à souligner que le projet de loi soulève des questions importantes concernant la séparation des pouvoirs au niveau fédéral. Il accorde au Président de larges pouvoirs d'ingérence dans les affaires des sujets de la Fédération sans prévoir aucune intervention de l'Assemblée fédérale. En outre, ce qui est particulièrement préoccupant c'est que le projet ferait dépendre la composition de la moitié de l'une des chambres de l'Assemblée fédérale, le Conseil de la Fédération, de personnes qui doivent leur situation pour une large part au fait que leur candidature a été proposée par le Président de la Fédération de Russie et dont la situation dépend du maintien de la confiance du Président de la Fédération de Russie. Il semblerait donc indispensable de procéder à une réforme concernant la composition du Conseil de la Fédération si le projet de loi devait être adopté.