



Strasbourg, 23 mars 2021

CDL-AD(2021)005

Avis n° 992/2020

Or. angl.

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

FEDERATION DE RUSSIE

AVIS INTERMEDIAIRE

**SUR LES AMENDEMENTS CONSTITUTIONNELS
ET LA PROCEDURE POUR LEUR ADOPTION**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 126^{ème} session plénière
(en ligne, 19-20 mars 2021)**

sur la base des commentaires de

M. Nicos ALIVIZATOS (membre, Grèce)
Mme Claire BAZY MALAURIE (Membre, France)
Mme Veronika BÍLKOVÁ (Membre, République tchèque)
M. Iain CAMERON (Membre, Suède)
Mme Monika HERMANN (Membre suppléante, Allemagne)
M. Martin KUIJER (Membre suppléant, Pays-Bas)

Contenu

I.	Introduction	3
II.	Portée du présent avis	4
III.	Chronologie de la préparation et de l'adoption des amendements constitutionnels	4
IV.	Analyse de la procédure d'adoption des amendements constitutionnels.....	6
A.	Rapidité de la préparation des amendements - consultations	6
B.	La compétence de la Cour constitutionnelle	7
C.	La compétence de l'Assemblée constitutionnelle.....	7
D.	Procédure <i>ad hoc</i>	8
E.	Conclusion quant à la procédure d'adoption des amendements	10
V.	Analyse du contenu des amendements constitutionnels	10
A.	Questions générales	11
1.	La constitutionnalisation du droit existant	11
2.	La séparation des pouvoirs.....	12
B.	La position des candidats / titulaires de fonctions.....	12
1.	Bureau du Président	12
2.	Exigences pour les autres candidats/titulaires de fonctions	16
C.	La structure des organes de l'État, leurs compétences et leurs relations mutuelles.	17
1.	Nomination du Chef du Gouvernement	17
2.	Nomination des ministres / chefs des autorités exécutives fédérales.....	19
3.	Administration présidentielle et gouvernement	21
4.	La formation du Conseil d'État.....	21
5.	Nomination de 30 sénateurs du Conseil de la Fédération	21
6.	Renforcement du droit de veto.....	23
7.	Système unifié de l'autorité publique - position des sujets de la Fédération et de l'autonomie locale	23
8.	Conclusion sur les changements dans la structure et les compétences des pouvoirs de l'État.....	25
D.	La protection des droits sociaux.....	25
E.	Les valeurs fondamentales de l'État	26
1.	La succession d'États	26
2.	L'égalité des peuples de la Fédération de Russie	27
3.	Religion	28
4.	Liberté d'expression / liberté scientifique	28
5.	Kin-minorités	29
6.	Mariage	30
7.	Non-ingérence dans les affaires intérieures de l'État.....	30
F.	Pouvoir judiciaire.....	31
1.	Critères d'éligibilité aux fonctions judiciaires.....	31
2.	Présidents des tribunaux	32
3.	Bureau du procureur	33
4.	Révocation des plus hauts magistrats - Cour constitutionnelle / Cour suprême.	34
5.	Réduction du nombre de juges de la Cour constitutionnelle.....	37
6.	Le contrôle <i>a priori</i> par la Cour constitutionnelle.....	38
7.	Conclusion sur le pouvoir judiciaire	38
VI.	Conclusion	38

I. Introduction

1. Par lettre du 29 mai 2020, M. Michael Aastrup Jensen, Président de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, a demandé un avis de la Commission de Venise sur les amendements constitutionnels et la procédure de leur adoption en Fédération de Russie.

2. M. N. Alivizatos, Mme C. Bazy Malaurie, Mme V. Bílková, M. I. Cameron, Mme M. Hermanns et M. M. Kuijjer ont été rapporteurs pour cet avis.

3. Les 12-13 novembre 2020, la Commission de Venise a envoyé une liste de questions à la Cour constitutionnelle et aux autorités russes respectivement. Le 17 novembre 2020, le représentant permanent de la Fédération de Russie auprès du Conseil de l'Europe a informé la Commission de Venise qu'en raison de la pandémie de covid-19, aucune réunion avec les rapporteurs n'avait pu être organisée mais que les autorités russes étaient prêtes à répondre aux questions écrites. Pour la préparation d'un avis complet, une visite à Moscou serait indispensable, selon la réponse reçue par les autorités russes, compte tenu également du fait qu'une centaine de lois d'application devaient être prises en compte pour évaluer les amendements constitutionnels. Le 20 novembre 2020, le Bureau de la Commission de Venise a donc décidé de préparer un avis intérimaire sur la base des réponses écrites à la liste de questions des rapporteurs.

4. Le 23 novembre 2020, la Cour constitutionnelle a envoyé des réponses écrites aux questions à la Commission. En février 2021, la Commission a reçu des réponses écrites de la Douma d'État, du Conseil de la Fédération, du ministère de la Justice, du Commissaire aux droits de l'homme et d'un groupe d'experts. Les réponses reçues étant dans une large mesure convergentes, le présent avis les désigne comme "les Réponses". La Commission est reconnaissante aux autorités russes pour leur coopération.

5. Le 19 février 2021, MM. Alivizatos, Cameron et Kuijjer ont tenu une réunion en ligne avec M. Andrey Klishas, président du comité du Conseil de la Fédération sur la législation constitutionnelle et la construction de l'État, coprésident du groupe de travail sur la préparation des propositions d'amendements à la Constitution de la Fédération de Russie, M. Leonid Slutsky, président de la commission des affaires internationales de la Douma d'État, M. Pyotr Tolstoy - vice-président de la Douma d'État russe et M. Mikhail Galperin, représentant de la Fédération de Russie auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, vice-ministre de la Justice de la Fédération de Russie. La Commission est reconnaissante de l'excellente organisation de cette réunion. Les rapporteurs ont également tenu une réunion avec les représentants de plusieurs ONG et souhaitent les remercier, ainsi que le Bureau du Conseil de l'Europe à Moscou, pour leur coopération. Des commentaires sur le projet d'avis ont été envoyés par la Douma d'Etat le 12 mars 2021 et le Conseil de la Fédération le 15 mars 2021 (tous deux ci-après dénommés les "Commentaires")

6. Le 2 mars 2021, l'Institut de législation et de droit comparé du gouvernement de la Fédération de Russie a aimablement fourni un commentaire thématique sur les amendements constitutionnels¹.

7. Cet avis intérimaire a été préparé sur la base d'une traduction non officielle de la Loi de la Fédération de Russie modifiant la Constitution de la Fédération de Russie sur l'amélioration de la réglementation de certains aspects de l'organisation et du fonctionnement de l'autorité

¹ Khabrieva T.Y., Klishas A.A., Commentaire thématique de la loi de la Fédération de Russie modifiant la Constitution de la Fédération de Russie du 14 mars 2020 n° 1-FKZ " Sur l'amélioration de la réglementation de certains aspects de l'organisation et du fonctionnement de l'autorité publique ", Moscou, 2021, 216 p.

publique (CDL-REF(2020)066) ainsi que de la traduction officielle de la Constitution modifiée (CDL-REF(2021)010), aimablement fournie par la Cour constitutionnelle. Les traductions peuvent ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

8. Cet avis intérimaire a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs, des réunions en ligne et des réponses aux questions écrites et commentaires reçus. À la suite de son examen par la Sous-commission sur les institutions démocratiques (en ligne, 18 mars 2021) et d'un échange de vues avec M. Andrey Klishas, président du Comité du Conseil de la Fédération sur la législation constitutionnelle et la construction de l'État de la Fédération de Russie, et avec M. Pyotr Tolstoï, Vice-président de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 126^e session plénière (en ligne, 19-20 mars 2021).

II. Portée du présent avis

9. À la demande de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, la Commission de Venise a déjà évalué les amendements aux articles 79 et 125 de la Constitution dans son avis CDL-AD(2020)009, adopté le 18 juin 2020, *sur les projets d'amendements à la Constitution* (tels que signés par le Président de la Fédération de Russie le 14 mars 2020) relatifs à l'exécution dans la Fédération de Russie des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme.

10. Le présent avis ne couvrira donc pas les amendements aux articles 79 et 125 de la Constitution ; conformément à la demande de l'Assemblée parlementaire, la Commission de Venise examinera dans le présent avis les autres amendements constitutionnels adoptés en 2020, ainsi que les aspects procéduraux de leur adoption.

11. Ce faisant, la tâche de la Commission ne se limite pas à l'examen des amendements qui constituent des innovations, ou qui ont autrement introduit de nouveaux pouvoirs ou de nouvelles caractéristiques ; elle analysera également les amendements qui perpétuent un pouvoir ou une institution donnée, élèvent au statut constitutionnel quelque chose qui se trouve déjà dans le droit de la fédération ou consolident des pratiques existantes.

III. Chronologie de la préparation et de l'adoption des amendements constitutionnels

12. Dans son discours devant l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie le 15 janvier 2020², le président de la Fédération de Russie, M. Vladimir Poutine, a proposé de modifier diverses dispositions de la Constitution de 1993 de la Fédération de Russie. Par décret du même jour, il a créé un groupe de travail chargé de préparer des propositions de tels amendements³. Le 20 janvier 2020, le Président a soumis à la Douma d'État le projet de loi *sur l'amélioration de la réglementation des questions distinctes d'organisation de l'autorité publique*⁴. Trois jours plus tard, le projet a été adopté en première lecture. Le 2 mars 2020, le Président a proposé des amendements supplémentaires à la Constitution.

² *Послание Президента Федеральному Собранию*, 15 января 2020 года (discours présidentiel à l'Assemblée fédérale, 15 janvier 2020), disponible sur <http://kremlin.ru/events/president/news/62582>.

³ Mise en place d'un groupe de travail chargé de préparer des propositions de modification de la Constitution, 15 janvier 2020, disponible sur <http://kremlin.ru/events/president/news/62589>.

⁴ Projet de loi n° 885214-7, relatif à l'amélioration de la réglementation de certaines questions d'organisation et de fonctionnement des pouvoirs publics, 20 janvier 2020. 885214-7, Sur l'amélioration de la réglementation de certaines questions d'organisation et de fonctionnement des autorités publiques, 20 janvier 2020).

13. Le projet, avec ces nouveaux amendements, a passé les deuxième et troisième lectures à la Douma d'État, respectivement les 10 et 11 mars 2020⁵. Par la suite, le projet de loi a été approuvé par le Conseil de la Fédération de la Fédération de Russie le 11 mars⁶ et par les conseils législatifs de tous les sujets fédéraux de la Fédération de Russie les 12 et 13 mars. Un jour plus tard, le 14 mars 2020, il a été promulgué par le Président de la Fédération de Russie et publié sur le portail officiel en ligne www.pravo.gov.ru (ci-après "la loi d'amendement", traduction non officielle CDL-REF(2020)066).

14. Parallèlement, le 14 mars, le président a adressé une demande à la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie pour qu'elle vérifie la compatibilité de la loi d'amendement avec les chapitres 1, 2 et 9 de la Constitution⁷. La Cour a rendu sa conclusion n° 1-Z le 16 mars 2020, jugeant les amendements et la procédure compatibles avec ces chapitres⁸. La Cour a conclu que :

- 1) la procédure d'entrée en vigueur de l'article 1 de la Loi de la Fédération de Russie sur les amendements à la Constitution de la Fédération de Russie "Sur l'amélioration de la réglementation de certaines questions de l'organisation et du fonctionnement du pouvoir public" était conforme à la Constitution de la Fédération de Russie ; et
- 2) les dispositions de la loi sur l'amendement de la Constitution de la Fédération de Russie "Sur l'amélioration de la réglementation de certaines questions de l'organisation et du fonctionnement des autorités publiques", étaient conformes aux dispositions des chapitres 1, 2 et 9 de la Constitution de la Fédération de Russie⁹.

15. Après un report¹⁰ dû à la pandémie de covid-19, un vote panrusse (общероссийское голосование) a eu lieu du 25 juin au 1er juillet 2020. Les électeurs ont été invités à répondre à la question suivante : "Approuvez-vous les amendements à la Constitution de la Fédération de Russie ?". Selon les données officielles fournies par la Commission électorale centrale de la Fédération de Russie, 78 % des électeurs ayant exprimé un vote valide ont répondu oui et 22 % ont répondu non, avec un taux de participation de 68 %¹¹. À la suite du vote, le président a signé un décret le 3 juillet pour modifier la Constitution et les modifications (article 1 de la loi) sont entrées en vigueur le 4 juillet 2020.

⁵ Résolution de la Douma d'État sur le projet de loi de la Fédération de Russie sur l'amendement de la Constitution de la Fédération de Russie "Sur l'amélioration de la réglementation de certaines questions d'organisation et de fonctionnement des autorités publiques" (projet n° 885214-7) (projet n° 885214-7), 11 mars 2020 (Résolution de la Douma d'État sur le projet de loi de la Fédération de Russie sur l'amendement à la Constitution de la Fédération de Russie "Sur l'amélioration de la réglementation de certaines questions de l'organisation et du fonctionnement des autorités publiques" (projet n° 885214-7), 11 mars 2020).

⁶ Résolution du Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie sur la loi de la Fédération de Russie sur un amendement à la Constitution de la Fédération de Russie " Sur l'amélioration de la réglementation de certaines questions de l'organisation et du fonctionnement des autorités publiques ", 11 mars 2020.

⁷ Президент направил запрос в Конституционный Суд, 14 марта 2020 года ("Le président a envoyé une requête à la Cour constitutionnelle", 14 mars 2020, disponible sur <http://kremlin.ru/events/president/news/62989>).

⁸ Conclusion de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie sur la conformité aux dispositions des chapitres 1, 2 et 9 de la Constitution de la Fédération de Russie sur l'amélioration de la réglementation de certaines questions d'organisation et de fonctionnement des autorités publiques, et sur la conformité à la Constitution de la Fédération de Russie de l'entrée en vigueur de l'article 1 de cette loi en relation avec la demande du Président de la Fédération de Russie, 16 mars 2020 (Conclusion de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie sur la conformité aux dispositions des chapitres 1, 2 et 9 de la Constitution de la Fédération de Russie sur l'amendement à la Constitution de la Fédération de Russie " Sur l'amélioration de la réglementation de certaines questions de l'organisation et du fonctionnement des autorités publiques ", ainsi que sur la conformité à la Constitution de la Fédération de Russie de la procédure d'entrée en vigueur de l'article 1 de cette loi en lien avec la demande du Président de la Fédération de Russie, 16 mars 16 2020), disponible sur <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision459904.pdf>.

⁹ Conclusion de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, op. cit. p. 51.

¹⁰ Le vote avait été prévu pour le 22 avril 2020.

¹¹ CEC de la Fédération de Russie, Vote panrusse sur l'approbation des amendements à la Constitution de la Fédération de Russie, disponible sur <http://www.cikrf.ru/analog/constitution-voting/hod/>.

IV. Analyse de la procédure d'adoption des amendements constitutionnels

16. Réponses : En ce qui concerne la procédure d'adoption des amendements, les réponses insistent sur le fait qu'il y a eu une large consultation publique suffisante sur les amendements. Les amendements ne modifient pas les chapitres 1, 2 et 9 de la Constitution, pour lesquels la convocation d'une Convention constitutionnelle aurait été nécessaire (article 135 de la Constitution), et la procédure suivie pour les amendements constitutionnels des chapitres 3 à 8 a été correctement suivie, puisque les amendements ont été adoptés par les deux chambres de l'Assemblée et approuvés par tous les sujets de la Fédération. Les dispositions des chapitres 1 et 2 conservent un potentiel interprétatif accru par rapport aux amendements des autres chapitres. Les autres dispositions constitutionnelles ne doivent être interprétées et appliquées que dans une relation systématique avec elles.

17. Selon les réponses, en outre, il n'y a aucune obligation que toutes les parties d'un acte juridique, en l'occurrence la loi d'amendement, entrent en vigueur en même temps. Le contrôle supplémentaire par la Cour constitutionnelle et le vote panrusse n'ont fait que constituer des étapes supplémentaires qui ont apporté des garanties et une légitimité accrues, alors que cela n'était même pas requis. Sans y être obligé, le législateur constitutionnel s'est limité en décidant que l'entrée en vigueur des amendements nécessiterait un vote supplémentaire à l'échelle nationale. En tout état de cause, après leur approbation lors du vote panrusse, les amendements reflètent la volonté du peuple souverain de la Fédération de Russie et constituent la nouvelle version de la Constitution en vigueur. Les commentaires soulignent que les amendements de 2020 n'étaient pas « de grande envergure » et ne concernent que 26% de la Constitution. Les amendements précédents étaient également profonds. Ils concernaient la prolongation des mandats des députés et du président, ainsi que les relations entre le gouvernement et la Douma d'État, la formation du Conseil de la Fédération, l'organisation du pouvoir judiciaire et du parquet. Afin de permettre une discussion plus approfondie, le délai pour les amendements a été prolongé à deux reprises, du 6 au 14 février 2020, puis au 2 mars 2020. Le vote a eu lieu le 1er juillet 2020. Il s'agissait d'un délai tout à fait raisonnable, qui a permis à la société civile et à la communauté des experts de formuler quelque 1000 propositions de modifications. Dans son avis sur les amendements constitutionnels de 1994, la Commission de Venise n'avait pas soulevé la question de l'adoption rapide de ces amendements.

A. Rapidité de la préparation des amendements - consultations

18. La Constitution de la Fédération de Russie a été adoptée en 1993 par référendum. Entre 1993 et 2019, elle n'a fait l'objet que de modifications mineures, la plus substantielle d'entre elles étant l'extension en 2008 du mandat des membres de la Douma et du Président de 4 à 5 et 6 ans respectivement¹². Les amendements constitutionnels adoptés en 2020 constituent la révision la plus étendue et la plus substantielle de la Constitution de 1993 jamais réalisée.

19. Des révisions aussi étendues prennent généralement beaucoup de temps, car elles devraient impliquer des consultations avec les différents acteurs politiques et sociaux concernés par les révisions, la¹³ rédaction du texte et sa discussion au parlement et, potentiellement, la préparation d'un référendum. Au lieu de cela, la révision 2020 de la Constitution de la Fédération de Russie, malgré son ampleur, a été réalisée en moins de six mois (et l'aurait été en trois mois environ, sans la crise du COVID-19). Si une procédure aussi rapide n'est pas *en soi* illégale, elle n'est pas appropriée pour une réforme constitutionnelle d'une telle ampleur. Les représentants de la

¹² Loi de la Fédération de Russie sur l'amendement de la Constitution de la Fédération de Russie du 30 décembre 2008 n° 6-FKZ "Sur la modification de la durée des pouvoirs du Président de la Fédération de Russie et de la Douma d'État", qui est entrée en vigueur le jour de sa publication officielle le 31 décembre 2008 (Rossiyskaya Gazeta, 31 décembre 2008).

¹³ Commission de Venise, CDL-AD(2013)012 Avis sur le quatrième amendement à la loi fondamentale de la Hongrie, paras. 135, 137 ; CDL-AD(2020)019, Malte - Avis sur dix lois et projets de loi mettant en œuvre des propositions législatives faisant l'objet de l'avis CDL-AD(2020)006, paras. 10-13.

société civile ont insisté sur le fait que la rapidité du processus et la procédure choisie ne leur laissaient aucun moyen significatif d'exprimer leurs objections aux amendements de la Constitution.

B. Compétence de la Cour constitutionnelle

20. Des questions similaires concernent la consultation de la Cour constitutionnelle. Solliciter la conclusion de la Cour constitutionnelle n'était pas requis en vertu de l'article 136 de la Constitution. Cette compétence de la Cour constitutionnelle n'était prévue ni dans la Constitution, ni dans la loi sur la Cour constitutionnelle (qui a été modifiée le 25 novembre 2020), ni dans le règlement intérieur de la Cour elle-même. Demander un nouveau type de conclusion à la Cour constitutionnelle dans un délai très court (la loi d'amendement exige que la Cour réponde dans un délai de sept jours) pourrait bien être préjudiciable à une préparation approfondie d'une évaluation d'amendements constitutionnels d'une telle ampleur. Les commentaires soulignent que selon l'article 3 (1) (7) de la loi sur la loi constitutionnelle fédérale "Sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie", la Cour constitutionnelle exerce également "d'autres pouvoirs" qui lui sont conférés par la loi constitutionnelle fédérale et que l'article 3 (2) de la loi d'amendement a été adopté conformément aux exigences constitutionnelles prévues pour les lois constitutionnelles fédérales. La Commission de Venise insiste cependant sur le fait que la loi d'amendement n'était qu'une loi ordinaire et non une loi constitutionnelle. Même si elle a été adoptée avec la majorité requise pour les lois constitutionnelles fédérales (article 108 de la Constitution), les lois constitutionnelles sont étiquetées comme telles, ce qui n'est pas le cas pour la loi d'amendement¹⁴.

C. Compétence de l'Assemblée constitutionnelle

21. Dans son chapitre 9, la Constitution contient des dispositions relatives aux amendements constitutionnels et à la révision de la Constitution. Le texte fait une distinction entre les amendements aux dispositions des chapitres 3 à 8 qui sont adoptés *"selon les règles fixées pour l'adoption des lois constitutionnelles fédérales et entrent en vigueur après leur approbation par les organes du pouvoir législatif d'au moins deux tiers des sujets de la Fédération de Russie"* (article 136) et la révision de toute disposition des chapitres 1, 2 ou 9, qui nécessite, si elle est soutenue par une majorité qualifiée des deux chambres du Parlement, la convocation d'une Assemblée constitutionnelle (article 135). Cette Assemblée peut alors soit rejeter soit amender les amendements constitutionnels proposés. Par la suite, les amendements proposés (amendés) doivent être adoptés par l'Assemblée ou soumis à un référendum (article 135).

22. Si les modifications constitutionnelles adoptées en 2020 n'entraînent pas formellement de révisions des chapitres 1, 2 ou 9, ces chapitres sont affectés quant au fond. Par exemple, sur le plan matériel, la disposition du nouvel article 67-1 sur le territoire appartient au chapitre 1 (les fondements du système constitutionnel) plutôt qu'au chapitre 3 (la structure fédérale). Le nouvel article 75 sur les droits sociaux touche une matière appartenant au chapitre 2 (Droits et libertés de l'individu et du citoyen). L'introduction de l'interdiction du mariage homosexuel à l'article 72 (g1) s'inscrirait également dans le chapitre 2.

23. Si, d'un point de vue purement formel, l'article 135 semble ne pas être applicable, la Commission de Venise est d'avis que, d'un point de vue matériel, les amendements constitutionnels adoptés en 2020 auraient dû relever de la compétence d'une Assemblée constitutionnelle. Les commentaires soulignent que selon l'article 135, une Assemblée constitutionnelle ne peut décider de rejeter les amendements aux chapitres 1, 2 et 9 ou d'élaborer une nouvelle Constitution que par un vote des deux tiers de ses membres ou par un référendum.

¹⁴ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти", http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/, <http://kremlin.ru/events/president/news/62989>.

Comme aucun amendement aux chapitres 1, 2 et 9 n'avait été proposé, il n'y avait aucune base formelle pour convoquer une Assemblée constitutionnelle. Comme il n'existait pas de loi constitutionnelle fédérale sur l'Assemblée constitutionnelle telle que requise par l'article 135, la convocation d'une Assemblée aurait été inconstitutionnelle. L'introduction des valeurs liées au fédéralisme dans le chapitre 3 sur la structure fédérale est naturelle car ce chapitre ne se limite pas à l'organisation du territoire. La Commission de Venise considère néanmoins toujours que l'application de l'article 135 aurait été appropriée et qu'une loi constitutionnelle fédérale sur l'Assemblée constitutionnelle aurait pu être adoptée avant d'amender la Constitution.

D. Procédure *ad hoc*

24. En vertu de l'article 134 de la Constitution, les amendements constitutionnels doivent être adoptés selon les règles prévues pour l'adoption des lois constitutionnelles fédérales. Les articles 2 et 3 de la loi d'amendement modifient partiellement la procédure prévue au chapitre 9 de la Constitution, de manière *ad hoc*.

25. En 1995, la Cour constitutionnelle a estimé que *"la procédure d'adoption des amendements aux chapitres 3-8 diffère sensiblement de la procédure d'adoption d'une loi constitutionnelle fédérale"*¹⁵. Par conséquent, en 1998, une loi spéciale sur l'ordre d'adoption et d'entrée en vigueur des amendements à la Constitution de la Fédération de Russie¹⁶ a été adoptée. La loi de 1998 a le rang de loi ordinaire, qui peut être modifiée sans amendement constitutionnel. Néanmoins, tout amendement constitutionnel doit respecter les dispositions de la Constitution elle-même.

26. La loi d'amendement 2020 déroge aux dispositions de la loi de 1998, en établissant des règles spécifiques pour l'adoption et l'entrée en vigueur des modifications par étapes. Dans sa conclusion du 16 mars 2020, la Cour constitutionnelle a estimé que *"les dispositions de la loi qui sont entrées en vigueur - en ce qui concerne la réglementation de la procédure pour l'entrée en vigueur ultérieure de ses autres dispositions - ont la priorité sur la loi fédérale nommée telle qu'elle est contenue dans un acte juridique spécial et plus récent, ayant en outre une force juridique plus grande"*¹⁷.

27. Grâce aux dispositions introduites par la loi d'amendement, une nouvelle procédure en trois étapes différentes a été établie pour l'adoption et l'entrée en vigueur des amendements constitutionnels de 2020.

28. Une première étape a englobé la rédaction des amendements, leur adoption par le pouvoir législatif et par les sujets de la Fédération jusqu'à l'entrée en vigueur de l'article 3 du texte. Dans cette phase, les règles standard prévues par la Constitution et la loi de 1998 s'appliquaient toujours.

29. Une deuxième étape a commencé dès l'entrée en vigueur de l'article 3 de la loi d'amendement et a été réglementée par cette même disposition. Dans le cadre de cette procédure *sui generis*, le Président était tenu de soumettre une demande à la Cour constitutionnelle concernant la compatibilité des amendements avec les chapitres 1, 2 et 9 de la Constitution et la compatibilité de la procédure d'entrée en vigueur de l'article 1 de la loi d'amendement (les amendements substantiels à la Constitution, ci-après, "les amendements"). Une fois la demande faite et la conclusion émise, l'article 2 de la loi d'amendement entrerait en vigueur (article 3.3).

¹⁵ Il n'y a pas d'autre moyen d'y arriver que de le faire. N 12-П По делу о толковании статьи 136 Конституции РФ от октября 1995 г (Résolution de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie. N 12-P sur l'interprétation de l'article 136 de la Constitution de la Fédération de Russie du 31 octobre 1995.), paragraphe 2.

¹⁶ Loi fédérale N 33-FZ sur la procédure d'adoption et d'entrée en vigueur des amendements à la Constitution de la Fédération de Russie du 4 mars 1998.

¹⁷ Conclusion de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie sur la conformité, *op. cit.* p. 7.

30. La troisième étape comprenait l'organisation du vote à l'échelle nationale et l'entrée en vigueur de l'article 1 de la loi d'amendement. Cette étape était régie par les articles 2 et 3 de la loi d'amendement. L'article 2 prévoyait des règles pour un "vote national" *ad hoc*, dérogeant ainsi aux règles contenues dans la *loi constitutionnelle fédérale sur les référendums*¹⁸. Les principales différences par rapport à un référendum concernent la procédure et notamment le fait qu'il n'y a pas de quorum et que le vote n'est pas consultatif mais que l'entrée en vigueur des amendements est subordonnée au résultat positif du vote (article 3, paragraphes 4 et 5 de la loi d'amendement). Les commentaires soulignent que ces procédures offrent des garanties suffisantes et ont été approuvées par la Cour constitutionnelle. En outre, que leur adoption était justifiée car la loi constitutionnelle fédérale sur le référendum ne s'applique qu'aux amendements des chapitres 1, 2 et 9 de la Constitution. La Commission de Venise considère néanmoins que dans un tel cas, il aurait fallu rendre applicable la législation existante, plutôt que de créer une nouvelle procédure *ad hoc*.

31. La Commission de Venise note que le vote *ad hoc* à l'échelle nationale était soumis à des règles beaucoup moins élaborées et détaillées que ne l'aurait été un référendum. Il en a résulté une réduction substantielle des garanties procédurales, qui sont *notamment* destinées à assurer un certain équilibre dans la manière dont les questions sont présentées, et donc à accroître la légitimité du résultat du référendum. La loi constitutionnelle fédérale sur les référendums aurait exigé un temps d'antenne suffisant également pour les opposants aux amendements (article 59, (9)). L'article 60 (5) de cette loi aurait obligé les institutions de l'État à rester neutres¹⁹. L'article 2 de la loi d'amendement établissant les règles *ad hoc* pour le vote panrusse garantit un temps d'antenne à la seule Commission électorale centrale et ne contient aucune disposition sur la neutralité des organes d'État.

32. La Commission de Venise note également qu'en vertu de l'État de droit, il est inapproprié d'introduire un nouveau type de référendum pour une révision particulière de la Constitution²⁰. Même si le vote panrusse n'a pas remplacé le vote de l'Assemblée et des sujets de la Fédération, la Commission rappelle que, comme l'indiquent les Lignes directrices révisées 2020 sur la tenue des référendums, *"les référendums ne peuvent être organisés si la Constitution ou une loi conforme à la Constitution ne le prévoit pas, par exemple lorsque le texte soumis à référendum relève de la compétence exclusive du Parlement"*²¹.

33. Selon l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, un référendum "ne devrait pas être utilisé par l'exécutif pour passer outre les souhaits du parlement ou être destiné à contourner les contrôles et équilibres normaux"²². Les contrôles et les équilibres ont été affectés parce que l'examen par la Cour constitutionnelle devait être effectué dans un délai de sept jours (voir

¹⁸ Loi constitutionnelle fédérale n° 5-FKZ sur le référendum de la Fédération de Russie du 28 juin 2004.

¹⁹ Article 60 (5) Il est interdit de faire campagne sur des questions référendaires, d'émettre et de distribuer tout matériel de campagne :

- 1) les organismes publics, les autres organismes publics, les organismes publics locaux ;
- 2) les personnes occupant des postes au sein de l'État et des municipalités, les employés de l'État et des municipalités utilisant les avantages de leur poste officiel ou de leur fonction officielle ;
- 3) les unités militaires, les organisations et institutions militaires ;
- 4) les organisations caritatives et les associations religieuses, ainsi que les organisations créées par elles ;
- 5) les commissions référendaires et les membres votants des commissions référendaires ;
- 6) les citoyens étrangers, les apatrides, les personnes morales étrangères ;
- 7) les représentants d'organisations qui émettent des médias de masse dans le cadre de leurs activités professionnelles.

²⁰ Commission de Venise, CDL-AD(2010)001, Rapport sur l'amendement constitutionnel, paragraphe 242 ; CDL-AD(2016)007rev, Liste de contrôle de l'État de droit, II.A.5.i.

²¹ Commission de Venise,

CDL-AD(2020)031, Lignes directrices révisées sur la tenue de référendums, II.1.

²² Assemblée parlementaire, Résolution 2251 (2019), Actualiser les lignes directrices pour garantir des référendums équitables dans les États membres du Conseil de l'Europe, point 3.1.

paragraphe 19) et que le vote panrusse n'était pas soumis aux mêmes garanties procédurales qu'un référendum (comme expliqué ci-dessus).

34. La loi d'amendement a également dérogé à l'article 2 (2) de la loi fédérale N 33-FZ de 1998 sur la procédure d'adoption et d'entrée en vigueur des amendements à la Constitution de la Fédération de Russie, qui prévoit qu'il doit y avoir des lois modificatives spécifiques sur des sujets interdépendants, plutôt qu'un seul vote *en bloc* sur tous les amendements²³. Les commentaires insistent sur le fait que les amendements sont tous liés les uns aux autres et que la condition de la loi fédérale N 33-FZ est donc remplie. La Commission de Venise ne peut pas suivre cet argument car les amendements couvrent un très large éventail de questions.

35. En outre, l'article 3 de la loi d'amendement dérogeait à l'article 136 de la Constitution. En vertu de l'article 136 de la Constitution, les amendements proposés avaient déjà été adoptés du fait de leur approbation par les entités constituantes. L'article 3 de la loi d'amendement prévoit que les amendements ne seraient pas entrés en vigueur si la Cour constitutionnelle les avait jugés incompatibles avec les chapitres 1, 2 et 9 de la Constitution ou si le vote panrusse avait donné lieu à un vote négatif. Cependant, ceci est réglé au niveau d'une loi ordinaire et ne pourrait pas déroger à l'article 136. Cela signifie que, nonobstant les promesses de la loi d'amendement, les amendements devaient entrer en vigueur, quelle que soit l'issue de la conclusion de la Cour constitutionnelle et du référendum panrusse.

36. Enfin, l'histoire constitutionnelle comparée montre que chaque fois que la procédure de modification prévue par la Constitution a été abandonnée, il en est résulté de graves problèmes pour la démocratie et la protection des droits de l'homme.

E. Conclusion quant à la procédure d'adoption des amendements

37. En ce qui concerne la procédure, la Commission de Venise conclut que la rapidité de la préparation d'amendements d'une telle portée était clairement inappropriée compte tenu de l'impact (sociétal) des amendements. Cette rapidité s'est traduite par un manque de temps pour une période adéquate de consultation de la société civile avant l'adoption des amendements par le parlement²⁴. Au vu des sujets abordés, une Assemblée constitutionnelle aurait dû être convoquée en vertu de l'article 135. Comme une Assemblée constitutionnelle n'a pas été convoquée, les amendements à la Constitution ont été adoptés, selon l'article 136, après son adoption par le Parlement et les sujets de la Fédération. Après ces deux étapes, les amendements devaient entrer en vigueur conformément à l'article 136. Un résultat négatif des étapes supplémentaires, c'est-à-dire le contrôle par la Cour constitutionnelle et le vote panrusse, ne pouvait pas empêcher l'entrée en vigueur des amendements. La procédure utilisée pour amender la Constitution crée une tension évidente avec l'article 16 de la Constitution, qui préserve les "fondements solides du système constitutionnel de la Fédération de Russie".

V. Analyse de la substance des amendements constitutionnels

²³ Article 2

1. Les amendements aux chapitres 3-8 de la Constitution de la Fédération de Russie (ci-après dénommés "amendements" à la Constitution de la Fédération de Russie) sont adoptés sous la forme d'une loi de la Fédération de Russie sur les amendements à la Constitution de la Fédération de Russie.

2. Un amendement à la Constitution de la Fédération de Russie dans la présente loi fédérale signifie tout changement du texte des chapitres 3 à 8 de la Constitution de la Fédération de Russie : suppression, ajout ou nouvelle formulation de l'une des dispositions desdits chapitres de la Constitution de la Fédération de Russie. Une loi de la Fédération de Russie sur les modifications de la Constitution de la Fédération de Russie couvre les modifications interdépendantes du texte constitutionnel.

3. La loi de la Fédération de Russie sur les amendements à la Constitution de la Fédération de Russie reçoit un nom qui reflète l'essence de l'amendement.

²⁴ Commission de Venise, CDL-AD(2013)012 Avis sur le quatrième amendement à la loi fondamentale de la Hongrie, para. 135 ; CDL-AD(2020)019, Malte - Avis sur dix lois et projets de loi mettant en œuvre des propositions législatives faisant l'objet de l'avis CDL-AD(2020)006, para. 9 seq.

38. Après quelques considérations générales, le présent avis suivra pour l'essentiel l'ordre des domaines du droit constitutionnel énumérés dans le rapport explicatif de la loi d'amendement²⁵, à savoir :

- a) la position des candidats/titulaires de fonctions ;
- b) la structure des organes de l'État, leurs compétences et leurs relations mutuelles ;
- c) la protection des droits sociaux ;
- d) les valeurs fondamentales de l'État ; et
- e) la relation entre le droit national russe et le droit international.

La relation entre le droit national russe et le droit international ayant été largement analysée dans le précédent avis de la Commission de Venise,²⁶ le présent avis se concentrera sur les quatre premiers domaines. Compte tenu de son importance pour la séparation des pouvoirs et l'équilibre des pouvoirs, le présent avis traitera des amendements relatifs au système judiciaire dans une section distincte.

A. Questions générales

1. Constitutionnalisation du droit existant

39. Réponses : Dans les réponses et au cours de la réunion en ligne, les autorités russes ont insisté sur le fait que de nombreux amendements ne font qu'élever au niveau constitutionnel des règles qui existent déjà depuis longtemps au niveau de la législation fédérale ordinaire (par exemple, l'article 83 (e1) sur la nomination de certains ministres ; l'article 72 (1) (g1) faisant référence au mariage comme étant l'union d'un homme et d'une femme. Par conséquent, ces modifications n'entraînent aucune nouveauté et ne devraient pas être critiquées au moment où elles ont été formalisées dans la Constitution. Les commentaires expliquent que l'élévation des dispositions juridiques existantes au niveau constitutionnel permet de consolider la pratique établie des autorités publiques d'interaction et de renforcer les garanties de protection juridique des traditions culturelles, sociales et politiques. La constitutionnalisation (ou ancrage constitutionnel) reflète la dialectique du développement juridique, y compris la dépendance de l'efficacité de la norme sur les places occupées dans le système des sources du droit. Elles donnent un sentiment de justice et fournissent des garanties sociales, qui étaient auparavant inscrites uniquement dans la législation ordinaire. Le but ultime de l'adoption du bloc d'amendements correspondant était de les rendre irréversibles, et de faire en sorte qu'il soit impossible d'annuler les résultats positifs que la Russie a obtenus au cours des dernières années de son développement et qui sont perçus positivement par la société russe.

40. La Commission de Venise ne partage pas cette approche. La nature d'une disposition en tant que droit constitutionnel et en tant que droit ordinaire est très différente et la "constitutionnalisation" d'une règle affecte son caractère. La constitutionnalisation de questions qui, dans le cours normal des choses, devraient être traitées par des actes du Parlement, les exclut d'un débat ouvert et restreint ainsi la démocratie.

41. Une différence évidente est également que les dispositions constitutionnelles ne peuvent pas être contrôlées par la Cour constitutionnelle (voir l'article 125 de la Constitution russe). Au contraire, elles deviennent le critère de la Cour constitutionnelle pour évaluer les autres dispositions légales. La "constitutionnalisation" d'une disposition juridique la retire donc de la compétence de la Cour constitutionnelle, ce qui réduit l'étendue de sa juridiction et affecte le cadre constitutionnel de la Cour²⁷.

²⁵ Note explicative du projet de loi de la Fédération de Russie sur l'amendement de la Constitution de la Fédération de Russie "Sur l'amélioration de la réglementation de certaines questions d'organisation de l'autorité publique", disponible sur <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7>.

²⁶ Commission de Venise, CDL-AD(2020)009, Avis n° 981/2020, *op. cit.*

²⁷ Commission de Venise, CDL-AD(2013)012, Avis sur le quatrième amendement à la loi fondamentale de la Hongrie, paras. 138-142

42. Un autre effet de la constitutionnalisation et de l'élévation du rang hiérarchique d'une loi est qu'elle soustrait cette disposition juridique à l'influence de toute législation ultérieure qui pourrait la contredire (exclusion du principe de *la lex posterior*) ou simplement affecter son champ d'application par le biais d'une autre législation appliquée dans le même contexte (par exemple, une législation procédurale aux effets atténuants). Par conséquent, la norme constitutionnalisée devient plus rigide, ce qui peut conduire à une pétrification de normes autrement plus flexibles, affectant des domaines qui sont autrement ouverts à une application et une interprétation conforme aux besoins changeants de la société²⁸.

43. Par conséquent, des dispositions qui auraient pu être acceptables au niveau du droit commun parce qu'elles étaient suffisamment flexibles et relevaient de la compétence de la Cour constitutionnelle doivent être examinées plus strictement au moment de la constitutionnalisation parce qu'elles affecteront la société de manière plus rigide pendant une période plus longue.

2. Séparation des pouvoirs

44. Les États disposent d'une grande latitude pour choisir leur propre modèle politique ; cette latitude n'est toutefois pas illimitée. Dans son avis sur les amendements constitutionnels en Turquie, la Commission de Venise a estimé que « [t]out État a le droit de choisir son système politique : présidentiel, parlementaire ou mixte. Mais ce droit n'est pas inconditionnel. Il doit respecter les principes de séparation des pouvoirs et de l'État de droit, ce qui impose que le système retenu contienne suffisamment de freins et de contrepoids. Une constitution forme ainsi un ensemble complexe de freins et de contrepoids ; toutes ses dispositions, y compris celles qui existent déjà dans les constitutions d'autres pays, doivent donc être appréciées à la lumière de leur contribution à l'équilibre général des pouvoirs. »²⁹ Cela signifie que même le pouvoir constituant est lié par le patrimoine constitutionnel commun et ses principes, tels que l'État de droit, la séparation des pouvoirs ou la protection des droits de l'homme. Le présent avis examine dans quelle mesure les amendements restent dans le cadre de ces principes. Si un acteur institutionnel « détient les rênes du pouvoir et les autres acteurs (Président, Carlement, Cabinet, Pouvoir judiciaire, Ombudsman) ont une position institutionnelle trop faible pour constituer un contre-pouvoir suffisant », cela crée « des risques sérieux pour la primauté du droit. »³⁰.

B. La position des candidats / titulaires de fonctions

45. La loi d'amendement a substantiellement modifié les conditions requises pour certains candidats/titulaires de fonctions ainsi que les modalités de leur mandat.

1. Bureau du Président

46. Les articles 81 et 91 modifiés, relatifs au Président de la Fédération de Russie, stipulent désormais ce qui suit :

- a. Il est interdit au Président de la Fédération de Russie, conformément à la procédure prévue par la loi fédérale, d'ouvrir et de détenir des comptes (dépôts) et de conserver des

²⁸ En ce qui concerne les articles 79 et 125 de la Constitution, voir Commission de Venise, CDL-AD(2020)009, Fédération de Russie - Avis sur les projets d'amendements à la Constitution (tels que signés par le Président de la Fédération de Russie le 14 mars 2020) relatifs à l'exécution dans la Fédération de Russie des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, paragraphe 20.

²⁹ Commission de Venise, CDL-AD(2017)005, Turquie - Avis sur les amendements à la Constitution adoptés par la Grande Assemblée nationale le 21 janvier 2017 et devant être soumis à un référendum national le 16 avril 2017, para 124....

³⁰ Commission de Venise, CDL-AD(2018)028, Malte - Avis sur les dispositions constitutionnelles et la séparation des pouvoirs et l'indépendance du pouvoir judiciaire et des forces de l'ordre, par. 143-144.

espèces et des objets de valeur dans des banques étrangères situées hors du territoire de la Fédération de Russie (article 81, paragraphe 2) ;

- b. Une même personne ne peut exercer la fonction de Président de la Fédération de Russie pendant plus de deux mandats (article 81, paragraphe 3) ;
- c. Les titulaires de la fonction présidentielle bénéficient de l'immunité même après la cessation de leurs fonctions (article 92-1, paragraphe 1).

a. Interdiction des actifs financiers à l'étranger

47. L'article 81, paragraphe 2, constitutionnalise à l'égard du Président les règles législatives existantes interdisant aux agents de l'État de détenir des comptes et d'utiliser des instruments financiers à l'étranger³¹. Si l'on peut douter que l'imposition d'une telle interdiction à une vaste catégorie de personnes soit nécessaire et proportionnelle aux objectifs poursuivis (mettre les fonctionnaires à l'abri des pressions extérieures), dans le cas du président, le plus haut représentant de l'État, le critère de proportionnalité semble être rempli.

b. Limitation des mandats

48. Le nouveau libellé de l'article 81, paragraphe 3, empêche une personne d'exercer la fonction de président pendant plus de deux mandats.

49. Dans son rapport de 2012 sur la démocratie, la limitation des mandats et l'incompatibilité des fonctions politiques, la Commission de Venise a établi que la limitation du mandat du président d'un pays à un seul mandat avec le droit à une seule réélection était une pratique courante³². Dans la plupart des cas, la règle s'applique à une réélection consécutive, n'excluant donc pas un retour ultérieur de la personne dans ses fonctions (République tchèque, Finlande, France, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie, etc.) Dans certains cas, elle interdit aux personnes de briguer plus de deux mandats, qu'ils soient consécutifs ou non (Allemagne, Autriche, Bulgarie, Pologne, etc.). Dans une minorité de pays, la réélection est totalement exclue (Mexique, République de Corée, Suisse, etc.). Tous ces modèles sont acceptables, pour autant qu'ils soient fondés sur le respect de la volonté du peuple en tant que détenteur de la souveraineté de l'État et qu'ils accordent un traitement équitable à tous les candidats/titulaires de fonctions.

50. Dans son rapport de 2018 sur la limitation des mandats - Partie I - Présidents, la Commission a souligné que *"[l]es limitations du mandat présidentiel sont courantes dans les systèmes présidentiels et semi-présidentiels et existent également dans les systèmes parlementaires (que le président soit élu au suffrage direct ou indirect) ; dans ces derniers, il n'y a pas de limitation au mandat des premiers ministres, qui contrairement aux présidents peuvent être à tout moment destitués par le parlement. Dans les systèmes présidentiels et semi-présidentiels, les limitations au mandat présidentiel constituent donc une sauvegarde contre le risque d'abus de pouvoir par le chef de l'exécutif. Elles visent de ce fait au but légitime de protéger les droits de l'homme, la démocratie et la prééminence du droit. »*³³ En outre, « la suppression des limites à la réélection présidentielle marque un recul en termes de réalisation démocratique. » Plus précisément, la Commission a insisté sur le fait que « *[l]orsque sont proposés des amendements constitutionnels renforçant ou prolongeant le pouvoir attaché aux plus hautes fonctions de l'État, ces*

³¹ Voir, par exemple, la loi fédérale N 79-FZ sur l'interdiction pour certaines catégories de personnes d'ouvrir et d'avoir des comptes (dépôts), de conserver des espèces et des objets de valeur dans des banques étrangères situées hors du territoire de la Fédération de Russie, de posséder et (ou) d'utiliser des instruments financiers étrangers, 7 mai 2013.

³² Commission de Venise, CDL-AD(2012)027, Rapport sur la démocratie, la limitation des mandats et l'incompatibilité des fonctions politiques, adopté par le Conseil des élections démocratiques, para. 49.

³³ Commission de Venise, CDL-AD(2018)010, Rapport sur la limitation des mandats - Partie I - Présidents, para. 120.

amendements (s'ils sont promulgués) ne devraient prendre effet que pour les futurs détenteurs du pouvoir et non pour l'actuel. »³⁴

51. Il y a de bonnes raisons pour lesquelles les systèmes présidentiels contiennent des limites strictes au mandat. Dans un système présidentiel qui accorde d'importants pouvoirs exécutifs au président, plus le titulaire reste longtemps en fonction, plus son pouvoir est cimenté.

52. Compte tenu de ce qui précède, la Commission de Venise se félicite de l'introduction de la limitation à deux mandats du mandat du président.

53. Toutefois, en vertu de l'article 81 (3-1), cette disposition « *s'applique à la personne occupant et (ou) ayant occupé la fonction de Président de la Fédération de Russie, sans tenir compte du nombre de mandats qu'elle a accompli avant l'entrée en vigueur des amendements correspondants à la Constitution de la Fédération de Russie et n'exclut pas pour lui la possibilité d'occuper la fonction de Président de la Fédération de Russie pour les mandats autorisés par cette disposition* ». Cette disposition crée une exception pour les titulaires actuels et précédents de la fonction, qui peuvent se présenter pour deux nouveaux mandats, quel que soit le nombre de leurs mandats passés. Comme cette disposition s'applique à deux personnes spécifiques, il s'agit d'un amendement constitutionnel *ad hominem*.

54. Réponses : Les réponses insistent sur le fait que la suppression de la limitation des mandats a été adoptée par l'Assemblée fédérale, approuvée par toutes les entités constitutives de la Fédération de Russie et approuvée par le peuple souverain lors d'un vote national. Compter les mandats de l'actuel et de l'ancien président aurait été une application rétroactive de la limitation des mandats. Une réélection du Président, sans tenir compte des mandats précédents, ne sera possible qu'en raison de l'expression ultérieure de la volonté des citoyens lors d'élections directes. Cela est lié à la présence de deux garanties démocratiques mises en œuvre de manière cohérente - le vote panrusse sur les amendements et, à l'avenir, le vote des citoyens lors d'élections directes. Le principe constitutionnel de la démocratie implique la possibilité pour le peuple d'exercer le droit d'élire lors d'élections libres la personne qu'il juge la plus digne d'occuper le poste de chef d'État. La participation d'un chef d'État en exercice ne préjuge en rien d'une victoire électorale. Les amendements confirment l'intention fondamentale du législateur constitutionnel d'assurer la pratique constitutionnelle de la rotation périodique des personnes occupant la fonction de Président. Les amendements entraînent une redistribution de l'autorité publique entre les différentes branches du pouvoir, en particulier du Président vers le Parlement. Ces changements significatifs justifient une règle transitoire de non prise en compte des mandats présidentiels antérieurs aux amendements. La Constitution offre des garanties suffisantes quant au parlementarisme, au multipartisme, à la présence d'une concurrence politique, à la séparation des pouvoirs, à la garantie des droits et libertés par une justice indépendante, y compris par le biais de procédures constitutionnelles. Les dirigeants d'autres pays (la chancelière Merkel, le président Kekkonen, le premier ministre Juncker, etc.) ont exercé leurs fonctions pendant de très longues périodes.

55. La Commission considère néanmoins que pour toutes les raisons indiquées ci-dessus qui montrent la nécessité de limiter le mandat du président à deux mandats, et qui ont été adoptées à l'article 81.3, l'exclusion *ad hominem* de la limitation du mandat du président actuel et du président précédent est regrettable.

c. Immunité

56. Alors que l'article 91 accordait l'immunité au président en exercice, le nouvel article 92-1 prévoit que *bénéficie* également de l'immunité « *[l]e Président de la Fédération de Russie, dont les fonctions prennent fin en raison d'expiration de son mandat, soit prématurément en raison de*

³⁴ Ibid, paras. 124 et 128.

sa démission ou de son incapacité persistante pour raisons de santé d'exercer ses fonctions ». Puisque les anciens présidents deviennent membres à vie du Conseil de la Fédération (article 95, paragraphe 2, alinéa b), ils bénéficient également de l'immunité à ce titre (article 98, paragraphe 1). Pour la levée de l'immunité des anciens présidents, la même procédure que celle applicable aux présidents en exercice s'applique (article 93).

57. L'article 93 établit une procédure complexe de levée de l'immunité des présidents actuels et anciens : « *Le Président de la Fédération de Russie ne peut être destitué et le Président de la Fédération de Russie, dont les fonctions ont pris fin, ne peut être privé de son immunité par le Conseil de la Fédération que sur la base de l'accusation, présentée par la Douma d'État, de haute trahison ou d'une autre infraction grave, confirmée par l'avis de la Cour Suprême sur l'existence dans les actes du Président en fonction ou dont les fonctions ont pris fin des critères de l'infraction et de l'avis de la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie sur le respect de la procédure fixée pour la mise en accusation.* »

58. Réponses : Les réponses indiquent que ces dispositions garantissent l'exclusion des poursuites à motivation politique contre les anciens présidents. Selon les Réponses, de telles garanties sont importantes dans les pays où les caractéristiques de l'Etat de droit sont relativement récentes. L'octroi de cette immunité relève du pouvoir discrétionnaire du législateur constitutionnel. L'immunité spéciale pour les anciens présidents est nécessaire au cas où un ancien président démissionnerait de son poste de sénateur à vie (article 95 (2) (b)) et perdrait ainsi son immunité sénatoriale. En pratique, l'ancien président Medvedev n'est pas membre du Conseil de la Fédération. Les commentaires expliquent que la procédure de levée de l'immunité présidentielle en vertu de l'article 93 correspond aux procédures standard de mise en accusation d'un chef d'État, comme cela existe en France (article 68 de la Constitution française) ou aux États-Unis (article II, section 4, de la Constitution américaine). Un abaissement des garanties pour les anciens présidents aurait abouti à une protection juridique insuffisante pour une personne ayant exercé les fonctions de chef d'État, ce qui est inacceptable. L'octroi de l'immunité aux anciens présidents est en corrélation étroite avec la pratique constitutionnelle de la rotation dans la fonction présidentielle.

59. La Commission de Venise note que l'article 91 accorde une inviolabilité totale, et pas seulement une immunité fonctionnelle. Il en va nécessairement de même pour le nouvel article 92-1, car un ancien président n'exerce plus de fonctions présidentielles. En appliquant aux anciens présidents la procédure de levée de l'immunité applicable au président en exercice (article 93), cette disposition étend considérablement l'immunité dont les anciens présidents bénéficiaient déjà en vertu de la loi de 2001 *sur les garanties pour le président de la Fédération de Russie qui a cessé d'exercer ses pouvoirs, et les membres de sa famille*³⁵. Alors que cette loi prévoyait la levée de l'immunité à la suite de décisions de la Cour suprême et de la Cour constitutionnelle à la majorité simple de la Douma d'État³⁶, l'article 93 de la Constitution, désormais applicable, exige, tant pour le président actuel que pour les anciens présidents, *"deux tiers des voix du nombre total des sénateurs de la Fédération de Russie et des députés de la Douma d'État respectivement, à l'initiative d'au moins un tiers des députés de la Douma d'État et sur la base d'une résolution d'une commission spéciale créée par la Douma d'État"*. L'immunité

³⁵ Loi n° 12-FZ sur les garanties accordées au président de la Fédération de Russie, qui a mis fin à l'exercice de ses pouvoirs, et aux membres de sa famille, 12 février 2001.

³⁶ Article 3 (3) : *"Le Président de la Fédération de Russie, qui a mis fin à l'exercice de ses pouvoirs, ne peut être privé de son immunité par le Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie (ci-après dénommé le Conseil de la Fédération) que sur la base d'une accusation de haute trahison ou d'un autre crime grave commis par la Douma d'Etat de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie (ci-après dénommée la Douma d'Etat), confirmée par la conclusion de la Cour suprême de la Fédération de Russie sur la présence dans les actions du Président de la Fédération de Russie, qui a mis fin à l'exercice de ses pouvoirs, de signes d'un crime et la conclusion de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie sur le respect de la procédure d'accusation établie."*

des anciens présidents produit des effets même en ce qui concerne les actes accomplis après la fin de leur mandat.

60. La Commission de Venise note que l'octroi d'une immunité aussi étendue aux anciens chefs d'État est très inhabituel. Dans la plupart des pays, les anciens chefs d'État ne bénéficient d'aucune immunité ou, plus couramment, continuent à bénéficier d'une immunité fonctionnelle pour les actes officiels accomplis pendant leur mandat. Ce n'est que dans une petite minorité de pays que les anciens chefs d'État continuent à bénéficier d'une immunité personnelle après avoir quitté leurs fonctions, mais même dans ce cas, la portée de l'immunité est généralement précisée dans l'acte juridique pertinent³⁷.

61. Selon l'article 93 de la Constitution, l'immunité ne peut être levée « *que sur la base de l'accusation, présentée par la Douma d'État, de haute trahison ou d'une autre infraction grave* ». Cela signifie que l'immunité pour les autres crimes est absolue et ne peut être levée. L'octroi d'une telle immunité personnelle absolue aux présidents et anciens présidents, même pour des actes commis après la fin du mandat, contredit le principe d'égalité devant la loi garanti par l'article 19 de la Constitution, qui n'a lui-même pas été modifié. Un tel privilège injustifié soulève une grave question au regard de l'État de droit³⁸.

62. En conclusion, le champ d'application très inhabituellement large de l'immunité, conjugué aux règles de l'impeachment qui rendent très difficile la destitution d'un président, soulève de sérieuses questions quant à la responsabilité du président et contredit la règle de droit.

2. Exigences pour les autres candidats/titulaires de fonctions

63. La Constitution antérieure à 2020 énonce très peu de conditions de ce type, par exemple, la citoyenneté russe et un âge minimum de 21 ans pour les membres de la Douma d'État (article 97, paragraphe 1) et la citoyenneté russe, un âge minimum de 35 ans et une résidence permanente dans la Fédération de Russie d'au moins 10 ans pour le président (article 81, paragraphe 2). La loi d'amendement a introduit des conditions de citoyenneté, d'âge et de résidence permanente pour les candidats/titulaires de tous les postes les plus élevés du pays. Elle a également introduit une condition négative : les candidats/titulaires de fonctions ne peuvent pas avoir la citoyenneté d'un État étranger ou un (droit de) résidence permanente sur le territoire d'un État étranger. Pour le président, en outre, cette condition négative s'applique également rétrospectivement à une citoyenneté étrangère ou à une résidence permanente étrangère détenue dans le passé. Une exception est prévue pour les États ou territoires qui ont été incorporés³⁹ au territoire de la Fédération de Russie.

64. Réponses : Les réponses font valoir que le législateur constitutionnel dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour imposer de telles restrictions. La résidence dans un État étranger rend cette personne vulnérable aux influences extérieures et affaiblit le lien avec la patrie. La Constitution peut prévenir les risques liés à l'exercice de certaines fonctions par ces personnes. Un citoyen de la Fédération de Russie peut renoncer à la citoyenneté d'un État étranger ou à la résidence dans un État étranger, supprimant ainsi l'obstacle à l'exercice de fonctions publiques pertinentes. La Fédération de Russie a conclu un accord autorisant la double citoyenneté avec le Tadjikistan

³⁷ Voir l'article 3 de la *loi constitutionnelle de la République du Kazakhstan n° 83-II sur le premier président de la République du Kazakhstan - Elbasy*, 20 juillet 2000 ; l'article 12 de la *loi de la République kirghize n° 152 sur les garanties des activités du président de la République kirghize*, 18 juillet 2003 ; l'article 18 de la *loi du Turkménistan n° 192-IV sur le Président du Turkménistan*, 21 mai 2011 ; article 2 de la *loi de la République d'Ouzbékistan n° 480-II sur les garanties essentielles des activités du Président de la République d'Ouzbékistan*, 25 avril 2003.

³⁸ Commission de Venise, CDL-AD(2016)007, Liste de contrôle de l'État de droit, section II.D.

³⁹ Voir également Commission de Venise, CDL-AD(2014)004, Avis sur " La compatibilité avec le droit international du projet de loi constitutionnelle fédérale n° 462741-6 portant modification de la loi constitutionnelle fédérale de la Fédération de Russie sur la procédure d'admission dans la Fédération de Russie et la création d'un nouveau sujet au sein de la Fédération de Russie ".

uniquement. Les commentaires expliquent que ces limitations sont conformes à l'article 55, paragraphe 3, de la Constitution (sur la limitation des droits et des libertés) et que des restrictions d'accès similaires à la fonction publique figurent dans de nombreuses constitutions modernes et dans la législation de démocraties développées (Australie, Colombie et États-Unis), car elles sont directement liées à la souveraineté de l'État et à la sécurité nationale. La subordination légale ou réelle d'un membre d'un organe législatif à la volonté souveraine à la fois de la Fédération de Russie et d'un pays étranger n'est pas compatible avec les principes constitutionnels de l'indépendance du mandat des membres du parlement et de la souveraineté de l'État et remet en question la suprématie de la Constitution. Ce raisonnement a été extrapolé à d'autres fonctions.

65. La Commission de Venise note qu'il est courant de soumettre les candidats/titulaires des postes les plus élevés de l'État à certaines exigences qui ont généralement trait à la citoyenneté, à l'âge, à la résidence permanente et/ou à l'intégrité morale. Toutefois, la Commission note également qu'il n'est pas courant d'interdire aux candidats/titulaires de fonctions d'avoir, ou même d'avoir eu dans le passé, plus d'une citoyenneté et/ou, a fortiori, une résidence permanente. La Commission de Venise est consciente du changement de la législation russe⁴⁰ qui permet aux citoyens de la Fédération de Russie d'acquérir une autre citoyenneté sans perdre la citoyenneté russe. Ce changement législatif a mis en œuvre l'article 62 (1) de la Constitution, en vertu duquel *"un citoyen de la Fédération de Russie peut avoir la citoyenneté d'un Etat étranger (double citoyenneté) conformément à la loi fédérale ou à un accord international de la Fédération de Russie"*.

66. Compte tenu de ce changement législatif, il pourrait y avoir des raisons légitimes d'exclure de la candidature aux plus hautes fonctions de l'Etat ceux qui feraient usage de cette nouvelle possibilité et acquerraient une autre nationalité, en plus de la nationalité russe. Cependant, il est plus difficile de comprendre pourquoi cette restriction devrait s'appliquer à un éventail assez large de professions (y compris tous les juges et procureurs), pourquoi elle devrait être appliquée rétrospectivement (pour le Président) et pourquoi elle devrait même s'appliquer à ceux qui ont, ou ont eu dans le passé (pour le Président), une résidence permanente dans un autre pays. Exclure toutes ces personnes du cercle des candidats potentiels à un éventail relativement large de postes constitue une ingérence très large dans le droit des citoyens de participer à la gestion des affaires de l'État, y compris directement, de bénéficier d'un accès égal au service de l'État et de participer à l'administration de la justice (article 32 de la Constitution russe). L'article 19 de la Constitution garantit le droit à l'égalité.

67. En outre, l'article 32 (2) de la Constitution ainsi que, à l'égard des élus, l'article 3 du Protocole no. 1 de la CEDH, tels qu'interprétés par la Cour européenne des Droits de l'Homme, garantissent le droit d'être élu⁴¹, dans le cas présent, peut être considéré comme sévèrement limité.

C. La structure des organes de l'État, leurs compétences et leurs relations mutuelles

68. La loi d'amendement introduit des changements institutionnels importants, en créant certains nouveaux organes et en répartissant les compétences entre différents pouvoirs de l'État. Nombre de ces changements concernent les pouvoirs du Président. Le présent avis examine ci-dessous comment les modifications apportées à des pouvoirs spécifiques affectent la séparation des pouvoirs et l'équilibre des pouvoirs.

1. Nomination du chef (président) du gouvernement

⁴⁰ Loi fédérale n° 62-FZ sur la citoyenneté de la Fédération de Russie, 31 mai 2002.

⁴¹ Les commentaires insistent sur le fait que la pratique de la Cour européenne des droits de l'homme sur cet article est arbitraire et contredit la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités. La Commission de Venise ne partage pas ce point de vue.

69. De l'avis de la Commission, un résultat important de la loi d'amendement est qu'elle renforce les compétences et la position du Président de la Fédération de Russie. Sur ce point, les représentants des autorités russes sont en profond désaccord avec les rapporteurs. Selon eux, les amendements consolident les compétences déjà existantes du Président, voire renforcent le rôle du Parlement au détriment du Président. La Commission de Venise a soigneusement examiné les amendements à la lumière de cet argument, mais elle est néanmoins parvenue à la conclusion que la position du Président est renforcée par les amendements.

70. En vertu de la Constitution de la Fédération de Russie, le Président russe n'appartient formellement à aucune branche du pouvoir, y compris le pouvoir exécutif. Comme le prévoit la Constitution, le Président est le chef de l'État mais pas le chef du gouvernement. En même temps, la Constitution prévoit que le Président adopte des mesures pour assurer le fonctionnement coordonné et l'interaction de tous les organes du pouvoir d'État, y compris le pouvoir exécutif⁴². Le Président assure la "*direction générale du Gouvernement de la Fédération de Russie*" (article 83 (b)) et le pouvoir exécutif est exercé par le Gouvernement "*sous la direction générale du Président de la Fédération de Russie*" (article 110 (1)). L'une des principales fonctions d'une constitution est d'identifier et de répartir la puissance publique. Le principe de la séparation des pouvoirs exige que toutes les institutions exerçant la puissance publique relèvent de son champ d'application, ce qui inclut évidemment le Président. Sinon, la séparation des pouvoirs n'a aucun sens. Un organe de l'État qui exerce un pouvoir significatif dans l'État ne peut être exclu de ce principe en déclarant simplement qu'il n'"appartient" à aucune branche particulière du gouvernement.

71. Le président nomme, sur la base de la candidature approuvée par la Douma d'État, et révoque le Chef (« Président ») du gouvernement (article 83 (a)). Ainsi, si la nomination du Chef du Gouvernement doit être approuvée par la Douma d'État, sa révocation est décidée uniquement par le Président de la Fédération. La révocation du Chef du gouvernement n'entraîne pas la révocation de l'ensemble du gouvernement (comme c'est le cas pour les premiers ministres dans d'autres États (semi-)présidentiels).

72. Le Président de la Fédération dispose des mêmes pouvoirs à l'égard du Vice-Chef (« Vice-Président ») du Gouvernement et de tous les autres membres du Gouvernement (article 83 (e)). Alors qu'auparavant, la nomination et la révocation des membres du Gouvernement se faisaient sur proposition du Chef du Gouvernement, la Constitution amendée ne prévoit pas une telle exigence.

73. Réponses : Les réponses soulignent que la nécessité pour le Chef du Gouvernement de s'engager auprès de la Douma d'État pour obtenir l'approbation des ministres ne diminue pas, mais au contraire augmente l'importance politique du Chef du Gouvernement et de la Douma. De cette façon, la relation entre le Président et le Chef du gouvernement devient plus claire. Selon l'article 83 (d), le Président nomme les ministres fédéraux uniquement après leur approbation par la Douma d'État (à l'exception des ministres fédéraux, dont la nomination a lieu après consultation du Conseil de la Fédération). Il s'agit d'un renforcement du rôle de la Douma d'État. Le Président n'a pas le droit de refuser la nomination des vice-chefs du gouvernement et des ministres et des ministres fédéraux, approuvée par la Douma d'État (article 112, paragraphe 3). La disposition de l'article 113 selon laquelle le Chef du gouvernement est personnellement responsable devant le Président de l'exercice des pouvoirs attribués au gouvernement renforce la position du Chef du gouvernement.

74. Toutefois, la Commission de Venise craint que ce nouveau système de nomination ne marginalise et n'affaiblisse le rôle du Chef du gouvernement. Le Chef du gouvernement a

⁴² Kuznetsova, T. O., Kremyanskaya, E. A., & Rakitskaya, I. A. (2014). Le droit constitutionnel russe. ProQuest Ebook Central.

désormais un droit de regard limité sur le choix des membres de son gouvernement, mais il conserve la responsabilité politique des actes de ce gouvernement (article 113), alors que le président dirige en substance le gouvernement et n'assume pas la responsabilité (politique ou autre) des actes de ce gouvernement.

75. Si la Douma d'État rejette trois candidatures au poste de Chef du Gouvernement présentées par le Président, ce dernier nomme le Chef du Gouvernement et peut dissoudre la Douma d'État (article 111, paragraphe 4), mais il n'y a aucune obligation de dissoudre la Douma d'État, comme c'était le cas avant les amendements.

76. Réponses : Les réponses soulignent que dans la pratique, la Douma d'État n'a jamais été dissoute en vertu de cette disposition, même en période de relations tendues entre le Président et le législateur. La Constitution permet au président de présenter à la Douma d'État, en tant que Chef du Gouvernement, chaque fois un candidat différent ou le même candidat trois fois de suite. Le nouveau pouvoir discrétionnaire du président de dissoudre ou de ne pas dissoudre la Douma d'État offre une possibilité supplémentaire de surmonter les désaccords entre les pouvoirs publics et d'éviter les retards dans la formation du gouvernement et les interruptions dans le travail du législateur. Les commentaires insistent sur le fait que la Convention européenne des droits de l'homme n'exige pas de concepts constitutionnels théoriques particuliers concernant les limites acceptables de leur interaction⁴³. Les amendements affinent le modèle de la séparation des pouvoirs et correspondent à un rôle accru du Parlement dans sa coopération avec le pouvoir exécutif. Une obligation pour le président de dissoudre la Douma d'État aurait eu pour conséquence la possibilité d'exercer une réelle pression sur la Douma.

77. La Commission note que la possibilité pour le Président de nommer un Chief du gouvernement qui ne jouit pas de la confiance du Parlement existait déjà dans la version précédente de la Constitution. Cette possibilité était déjà critiquable car elle était en contradiction avec le principe démocratique. En outre, les amendements donnent un moyen de pression supplémentaire au président dans un cadre tel que la Douma d'État ne sait toujours pas si elle sera dissoute après le troisième rejet. Pendant une telle phase, le Président obtient une influence significative sur les membres de la Douma d'État.

2. Nomination des ministres / chefs des autorités exécutives fédérales

78. Les articles 83 (e) et 83 (e1) établissent un système à deux voies pour la nomination des membres du Gouvernement. Alors que pour la plupart des membres, la décision est laissée au Président avec l'approbation de la Douma d'État, pour certains membres énumérés à l'article 83 (e1), la consultation du Conseil de la Fédération est requise.

79. L'article 83 (e1) réserve à la discrétion du Président, "après consultation du Conseil de la Fédération", la nomination et la révocation de tous les "*chefs des autorités exécutives fédérales (y compris les ministres fédéraux)*" pour les questions relatives aux affaires étrangères, à la défense, à la justice et aux affaires intérieures" (souvent appelés "ministres du pouvoir").

80. L'article 112 (4) prévoit qu'après le rejet de trois candidats au poste de Vice-Chef du Gouvernement ou de ministre par la Douma d'État, le Président peut néanmoins nommer les candidats. Toutefois, si après trois rejets, plus d'un tiers des postes de membres du Gouvernement restent vacants (c'est-à-dire que le Président n'a pas utilisé son droit de nommer les candidats malgré leur rejet par la Douma d'État), le Président peut dissoudre la Douma d'État.

81. Réponses : En ce qui concerne le pouvoir de nommer les ministres (article 83 (e1)), les Réponses insistent sur le fait que déjà avant les amendements, il y avait des ministres qui

⁴³ Cour européenne des droits de l'homme, *Kleyner autres c. Pays-Bas* [GC], du 6.5.2003, requête n°39651/98, 39343/98, 46664/99 et al.

opéraient sous une chaîne de commandement spéciale. Cette situation existante concernant les ministres des affaires étrangères, de la défense, de la justice et des affaires intérieures est maintenant reflétée dans la Constitution. Par conséquent, les amendements ne créent pas de nouveaux problèmes ou phénomènes. Le Président est le garant de la Constitution et détermine les objectifs fondamentaux de la politique intérieure et extérieure de l'État (article 80, paragraphe 3). Son pouvoir de nomination est équilibré par la nécessité de consulter le Conseil de la Fédération. Il n'y a pas de transfert de compétences du Parlement au Président et, au contraire, les pouvoirs du Parlement ont été accrus. En général, le législateur constitutionnel dispose d'un large pouvoir pour régler les pouvoirs respectifs du Président, de la Douma d'État, du Conseil de la Fédération, du Gouvernement et des tribunaux. En ce qui concerne le pouvoir discrétionnaire du Président de dissoudre ou non la Douma d'État à la suite de trois rejets de ministres entraînant la vacance de plus d'un tiers des postes gouvernementaux, les réponses font valoir que ce seuil fournit un indicateur quant à l'incapacité de coopération entre le Chef du Gouvernement et la Douma d'État en matière de personnel. Le Président devrait avoir le choix de révoquer le Chef du Gouvernement ou dissoudre la Douma d'État. Les commentaires rappellent l'avis de la Commission de Venise sur la Constitution de 1993 (CDL(1994)011), selon lequel "la forme de gouvernement est fondée sur une conception nouvelle et intéressante du présidentielisme". Le système russe s'apparente plus à la Constitution française qu'à la Constitution américaine et la critique de la Commission de Venise sur le système russe est trop vague. Le président ne peut pas refuser de nommer les Vice-Chefs de Gouvernement et les ministres fédéraux dont la candidature a été approuvée par la Douma d'État. En ce qui concerne la formation du "bloc de pouvoir" du Gouvernement, une procédure de coordination supplémentaire est apparue sous la forme de consultations avec le Conseil de la Fédération. Par conséquent, la manière dont les amendements auraient renforcé le rôle du président n'est absolument pas claire. Les conclusions de la Commission de Venise sur le renforcement du rôle du Président ne sont pas soutenues par des arguments appropriés et sont basées sur une interprétation incorrecte des amendements.

82. Comme indiqué plus haut, la Commission de Venise est d'avis que la constitutionnalisation du système de nomination des ministres avec une chaîne de commandement spéciale crée des problèmes de responsabilité.

83. Le mode de nomination fractionné des ministres constitue une exception aux règles générales de nomination des ministres énoncées à l'article 83, point (e), et à l'article 112, paragraphe 2, ce qui pose problème compte tenu du statut et notamment de l'influence éventuelle du président sur les membres du Conseil de la Fédération (voir ci-dessous).

84. En tant que telle, la coopération entre les pouvoirs exécutif et législatif sur la nomination des membres du gouvernement est à saluer. Toutefois, un système présidentiel qui accorde des pouvoirs aussi étendus au président signifie en fait que celui-ci peut remanier l'administration de l'État comme bon lui semble.

85. Compte tenu de la possibilité pour le président de nommer certains ministres sans l'accord du Parlement, la Commission regrette que les amendements donnent au Président un pouvoir supplémentaire de dissoudre la Douma d'État. Alors que le système constitutionnel habilite le Président à agir en tant qu'arbitre neutre pour régler les différends entre les différentes institutions de l'État, il semble qu'il n'existe aucun mécanisme institutionnel pour l'obliger à agir de manière neutre. Le Président peut donc agir comme un arbitre non neutre entre la Douma d'État et son propre Gouvernement.

86. L'absence de freins et contrepoids suffisants dans ce domaine va au-delà de ce qui est la règle même dans les régimes présidentiels forts. Par exemple, aux États-Unis, le Sénat a le pouvoir de rejeter les nominations présidentielles, alors que, pour les postes ministériels les plus importants, le Parlement russe ne l'a pas. Cela n'est pas approprié en vertu du principe de séparation des pouvoirs, même dans les régimes présidentiels.

3. Administration présidentielle vs. gouvernement

87. Déjà avant les amendements, le Président disposait d'une "administration présidentielle" distincte. L'article 110, paragraphe 3, dispose désormais que les activités des autorités exécutives fédérales sont dirigées par le gouvernement « à l'exception des organes fédéraux du pouvoir exécutif dont la direction est assurée par le Président de la Fédération de Russie. » Cette référence quelque peu énigmatique permet d'attribuer directement au Président un nombre considérable d'activités. Associée à la disposition selon laquelle le Président exerce la "direction générale" du Gouvernement (article 11, paragraphe 1), cette disposition révèle d'une part le caractère subordonné du Gouvernement, malgré son approbation par le Parlement, ainsi que le caractère centralisé du pouvoir présidentiel, d'autre part. Ce double système d'administration risque de créer des problèmes d'inefficacité, de retard et de duplication des tâches.

4. Formation du Conseil d'État

88. La loi d'amendement crée ou, plutôt, formalise, un nouvel organe, le *Conseil d'État* de la Fédération de Russie (Государственный Совет Российской Федерации). Ce Conseil est formé par le Président "*dans le but de garantir le fonctionnement coordonné et la collaboration des organes du pouvoir public, de déterminer les directions principales de la politique intérieure et extérieure de la Fédération de Russie et les directions prioritaires du développement socio-économique de l'État*" (article 83 (f5)).

89. Les réponses : Les réponses indiquent que le Conseil d'Etat n'est qu'un organe consultatif qui assiste le chef de l'Etat. Le Conseil est en place depuis 2000, date à laquelle il a été créé par un décret du Président⁴⁴. Suite aux Amendements, la loi n° 394-FZ "Sur le Conseil d'État de la Fédération de Russie" a été adoptée le 8 décembre 2020 et est entrée en vigueur le 19 décembre 2020. Le Conseil d'État est formé par le Président pour assurer le fonctionnement coordonné et l'interaction des organes qui font partie du système unifié de la puissance publique. Il détermine les grandes orientations de la politique intérieure et étrangère de la Fédération de Russie et les orientations prioritaires du développement socio-économique de l'État. Les compétences du Conseil d'État ne se chevauchent pas avec celles des autres organes de l'État. Les commentaires soulignent que la compétence du Conseil d'État n'entre en aucune façon en concurrence avec la compétence du Gouvernement et qu'elle ne contredit pas l'article 11 de la Constitution. Le Conseil d'État est un organe de l'État mais pas un organe du pouvoir d'État. Le Conseil d'État n'est pas une autorité de l'État mais un organe consultatif. Il n'exerce pas d'autorité mais est un organe qui assiste le Président dans l'exercice de son autorité.

90. La Commission est d'avis que si, en tant que telle, l'officialisation d'un organe qui existe déjà depuis deux décennies doit être saluée, une tension pourrait être créée avec l'article 11 de la Constitution car le Conseil d'État n'y est pas mentionné comme un organe exerçant le pouvoir d'État. Il apparaît à la Commission de Venise que le Conseil d'État est, *de facto*, un organe exerçant le pouvoir d'État. La légitimité accordée au Conseil d'État par sa constitutionnalisation et le renforcement de l'administration présidentielle agissant sur la base des avis du Conseil d'État peuvent affaiblir le gouvernement et aggraver les problèmes de "double administration" mentionnés ci-dessus.

5. Nomination de 30 sénateurs du Conseil de la Fédération

91. La loi d'amendement a changé la composition du Conseil de la Fédération. Selon la version précédente de l'article 95, le Conseil de la Fédération comprenait deux représentants de chaque entité constitutive de la Fédération de Russie - un représentant de l'organe législatif (représentant) et un représentant de l'organe exécutif du gouvernement d'État. En outre, l'article

⁴⁴ Décret du Président de la Fédération de Russie n° 1602 *sur le Conseil d'État de la Fédération de Russie*, 1er septembre 2000.

95 prévoyait que le Président pouvait nommer jusqu'à dix pour cent des membres du Conseil de la Fédération. Le nombre total de membres étant de 178, le nombre de membres du Conseil de la Fédération nommés par le président a été fixé à 17 par un amendement à la loi fédérale n° 11-FKZ du 21 juillet 2014. Cependant, dans la pratique, le Président n'a pas nommé ces 17 membres⁴⁵.

92. Selon les amendements, les membres du Conseil de la Fédération sont désormais appelés "Sénateurs". Les amendements ont également modifié la composition du Conseil de la Fédération en habilitant le président à nommer 30 représentants, c'est-à-dire en supprimant cette limite de dix pour cent et en élargissant presque à 17 pour cent le nombre de membres qui peuvent être nommés par le président. Ces Sénateurs semblent pouvoir être reconduits dans leurs fonctions. Sept de ces 30 membres peuvent être nommés à vie.

93. Réponses : Les réponses expliquent que les amendements ne mettent pas en danger l'indépendance du Conseil de la Fédération. La base fédérale du modèle bicaméral est sauvegardée car les membres du Conseil de la Fédération représentant les sujets de la Fédération sont toujours beaucoup plus nombreux que ceux nommés par le Président. En outre, il existe des garanties suffisantes pour les sénateurs qui bénéficient de l'immunité pendant leur mandat conformément à l'article 98. L'article 102 de la Constitution étend considérablement la liste des pouvoirs du Conseil de la Fédération et le nouvel article 103-1 reflète la compétence du Conseil à exercer un contrôle parlementaire. Les commentaires expliquent que les 30 sénateurs qui doivent être nommés par le président sont des représentants de la Fédération de Russie, et non du Président. Le Conseil de la Fédération n'est pas conçu comme un organe représentant des intérêts politiques mais comme un forum de coopération entre la Fédération et les sujets. L'objectif des amendements est de faciliter cette coopération. Les amendements renforcent les deux chambres de l'Assemblée. Tous les sujets de la Fédération ont un statut juridique et des pouvoirs égaux et les Sénateurs qui les représentent ont également un statut égal. Le nombre de Sénateurs issus des sujets est de loin supérieur à celui des Sénateurs nommés par le Président. La nomination des Sénateurs de la Chambre haute par le Président est similaire à la situation dans d'autres pays (Belarus, Inde, Irlande, Italie, Kazakhstan, Tadjikistan, Ouzbékistan).

94. La Commission de Venise note que s'il y a un déplacement des pouvoirs vers le Conseil de la Fédération, la composition de ce même organe change, ce qui permet au Président de nommer une plus grande part des membres de l'organe qui est compétent pour contrôler ses activités.

95. Un facteur important à prendre en compte est la taille relative des 85 sujets de la Fédération (article 65) qui composent l'autre partie du Conseil de la Fédération. Ils comprennent des territoires de taille et de poids politique très inégaux (20 républiques, 7 territoires, trois villes d'importance fédérale et un grand nombre de régions dont le poids politique est certainement plus faible). Cette hétérogénéité signifie qu'un "bloc présidentiel" de 30 sénateurs pourrait avoir un impact important sur les travaux du Conseil de la Fédération.

96. Le nombre total de Sénateurs changera en fonction du nombre de ces nouveaux membres du Conseil de la Fédération (article 95 amendé). Le fait que, dans le passé, le Président n'ait pas désigné ses 17 membres n'exclut pas que lui - ou un futur Président - désigne les 30 sénateurs de son quota. Le Président dispose ainsi d'un levier pour influencer la composition du Conseil de la Fédération. Étant donné que le Conseil de la Fédération est le seul organe d'État compétent pour décider de la mise en accusation du Président et qu'il joue également un rôle important dans la nomination de divers hauts fonctionnaires de l'État, un tel droit est problématique d'un point de vue structurel et systématique, même si le Président n'a pas nommé de membres du Conseil de la Fédération dans le passé.

⁴⁵ Système de composition : <http://council.gov.ru/en/structure/council/status/> ; composition actuelle <http://council.gov.ru/en/structure/members/>.

97. Il est toutefois positif que les Sénateurs aient désormais un mandat de six ans (article 95, paragraphe 6), alors que la Constitution ne garantissait pas de mandat fixe auparavant.

98. En outre, les deux assemblées bénéficient de l'extension des pouvoirs de contrôle parlementaire prévue par le nouvel article 103.1, y compris la possibilité de mener des enquêtes sur les dirigeants des organes de l'État. Il faut s'en féliciter.

6. Renforcement du droit de veto

99. En ce qui concerne le Parlement, au-delà de la nomination non contrôlée de 30 sénateurs, le pouvoir de veto du président est renforcé par la nouvelle possibilité de recours devant la Cour constitutionnelle (article 107, paragraphe 3). Déjà dans la formulation précédente, un veto présidentiel devait être annulé par une majorité des deux tiers du nombre total des députés de la Douma d'État et des membres du Conseil de la Fédération. La possibilité supplémentaire d'un recours à la Cour constitutionnelle est positive car elle peut conduire à un règlement judiciaire d'un conflit autrement uniquement politique. Voir, cependant, les commentaires des changements relatifs à la Cour constitutionnelle ci-dessous.

7. Système unifié de l'autorité publique - position des sujets de la Fédération et de l'autonomie locale

100. L'article 80, paragraphe 2, qui définit les missions du Président, prévoit que celui-ci *"assure le fonctionnement concerté et la collaboration des organes entrant dans le système unique du pouvoir public"*. L'article 132 (3) stipule que *« [I]es organes de l'autoadministration locale et les organes du pouvoir d'État font partie du système unique du pouvoir public de la Fédération de Russie et collaborent à plus grande efficacité de la résolution des problèmes dans l'intérêt de la population résidant sur le territoire concerné. »*

101. Les amendements élargissent également les pouvoirs de la Fédération, notamment en ce qui concerne "l'organisation de la puissance publique" (article 71 (d)) et la compétence conjointe (article 72). Ces dispositions transfèrent des compétences considérables des sujets vers une compétence conjointe avec la Fédération (par exemple, les technologies de l'information, les données numériques, l'éducation).

102. Réponses : Les réponses soulignent que les modifications n'affectent pas négativement le caractère fédéral du pays et l'autonomie municipale. Les modifications ne sont pas incompatibles avec le principe du fédéralisme et de la délimitation des compétences, tels qu'énoncés aux articles 71 à 73 de la Constitution. Le système unifié de pouvoirs publics est avant tout une unité fonctionnelle, qui n'exclut pas l'interaction organisationnelle entre les pouvoirs publics et les organes d'autonomie locale lorsqu'ils résolvent des tâches sur le territoire respectif. La nécessité d'un fonctionnement coordonné des pouvoirs publics découle de l'article 3 de la Constitution, selon lequel le peuple multinational est le porteur de la souveraineté dans la Fédération de Russie. La garantie des droits de l'homme exige l'action concertée des différents niveaux de pouvoir public comme un tout unique au profit des citoyens. Les amendements n'affectent pas l'autonomie des autorités régionales ou locales, y compris le système des ressources financières nécessaires à leur fonctionnement. Le pouvoir d'"établir" les impôts locaux est remplacé par leur "introduction", ce qui est conforme à l'exigence d'un "impôt légalement établi", conformément à l'article 57 de la Constitution. Les commentaires insistent sur le fait que la compétence des sujets et des municipalités est étendue en ajoutant une compétence conjointe dans le domaine de l'agriculture, des questions générales de la politique de la jeunesse, de la fourniture de soins médicaux abordables et de qualité, de la préservation et du renforcement de la santé publique, de la protection de la famille, de la maternité, de la paternité et de l'enfance, etc. Il n'y a pas de réduction de leurs compétences dans le domaine des technologies de l'information et des données numériques, qui n'étaient pas réglementées dans la Constitution auparavant. Dans la conception et la pratique du fédéralisme russe, il n'y a pas de conflit entre les régions et la

Fédération. Déjà, selon l'article 3 (2) de la loi fédérale du 27 juillet 2004 n° 79-FZ "Sur la fonction publique d'État de la Fédération de Russie", la fonction publique d'État de la Fédération de Russie est subdivisée en fonction publique d'État fédérale et fonction publique d'État des entités constitutives de la Fédération de Russie. Le renforcement du système unifié du pouvoir d'État contribue objectivement à renforcer le rôle des collectivités locales, des régions et leur interaction avec les autorités centrales. La division de la fonction publique d'État en fédérale et régionale, ainsi que l'existence d'un service municipal, ne sont pas affectées par ces amendements. Aucune modification n'a été apportée à la législation sur la fonction publique d'État et le service municipal dans ce contexte et il n'est pas prévu d'en apporter. L'article 71 (r) ne concerne que les restrictions liées à la fonction publique d'État et municipale en tant qu'élément spécifique du statut juridique (résidence, comptes bancaires dans un État étranger). Conformément au principe d'unité des fondements juridiques de la fonction publique fédérale et de la fonction publique des sujets de la Fédération de Russie, la loi fédérale existante "Sur le service municipal dans la Fédération de Russie" prévoit déjà des restrictions liées au service municipal en Russie. L'article 73 sur les compétences exclusives des sujets n'a pas été modifié. L'article 72 sur les compétences communes a été élargi dans les domaines de l'agriculture, de la jeunesse et de la santé publique afin de développer le fédéralisme coopératif. L'autonomie locale dispose de nouvelles compétences pour assurer les soins médicaux (article 132, paragraphe 1). L'autonomie régionale ou locale n'a pas été restreinte.

103. La Commission de Venise note que la répartition des autorités et des pouvoirs entre les organes gouvernementaux de la Fédération de Russie et les organes gouvernementaux des entités constitutives de la Fédération de Russie (article 11 (3) non amendé) est une mesure importante pour assurer l'équilibre des pouvoirs.

104. Avant même les modifications, l'article 77 précisait que tous les pouvoirs publics, centraux ou territoriaux, formaient un *"système unique du pouvoir exécutif"*. Cependant, l'article 80 introduit une nouvelle notion en se référant à un *"système unique du pouvoir public"*. Les termes *"pouvoir exécutif"* et *"pouvoir public"* ne sont pas identiques. La référence à ce nouveau terme dans l'article 132 (3) sur les collectivités locales confirme cette appréciation : *"Les organes de l'autoadministration locale et les organes du pouvoir d'État font partie du système unique du pouvoir public de la Fédération de Russie et collaborent à plus grande efficacité de la résolution des problèmes dans l'intérêt de la population résidant sur le territoire concerné"*.

105. Les effets pratiques de cette nouvelle terminologie sont visibles dans l'article 71 (r), qui prévoit que le statut de tous les agents publics, y compris les postes des *"services publics d'État et municipaux"*, sera fixé au niveau fédéral uniquement. Il en résulte une sérieuse limitation des pouvoirs d'autonomie aux niveaux régional et local. Cela signifie que la fonction publique de ces entités peut être intégrée à la fonction publique de la Fédération. Si tel était le cas, les sujets de la Fédération et les municipalités ne pourraient plus compter sur la loyauté de leurs fonctionnaires, car ils font partie d'une fonction publique entièrement intégrée qui est obligée de suivre les instructions du pouvoir central.

106. C'est le Président qui assure le fonctionnement coordonné et l'interaction des organes faisant partie du système unique de la puissance publique (article 80 (2)). Les modalités spécifiques ("propriétés") de l'exercice de la puissance publique sur les territoires des villes d'importance fédérale, des centres administratifs (capitales) des entités constitutives de la Fédération de Russie et d'autres territoires peuvent être établies par la loi fédérale (article 131, paragraphe 3). Les organes du pouvoir d'État peuvent participer à la formation des organes de l'autonomie locale, nommer et relever de leurs fonctions les fonctionnaires de l'autonomie locale dans l'ordre et les cas spécifiés par la loi fédérale (article 131 (1-1)).

107. Cette centralisation accrue s'accompagne d'une affirmation continue du caractère "russe" de la Fédération⁴⁶, même si l'article 3 non amendé de la Constitution affirme que l'Etat est "multinational" et qu'il garantit l'autonomie locale. Ainsi, les amendements restreignent sérieusement l'autonomie régionale et locale à un degré qui semble contredire le caractère fédéral de la Fédération de Russie.

108. La Commission de Venise conclut que le renforcement des pouvoirs et de la position du président ne se fait pas seulement au détriment des autres organes de l'Etat au niveau fédéral comme le gouvernement, la Douma et le Conseil de la Fédération, mais aussi au détriment des entités constitutives et notamment des organes d'autonomie locale. Cela va à l'encontre de l'idée d'une Fédération et de la démocratie locale, qui sont garanties par les articles 11 (3) et 12 non amendés de la Constitution.

8. Conclusion sur les changements dans la structure et les compétences des pouvoirs de l'État

109. Dans l'ensemble, si, à certains égards, les pouvoirs du Parlement ont effectivement été étendus, du moins formellement, la Commission est d'avis que des augmentations importantes des pouvoirs présidentiels ont été introduites (système unique du pouvoir d'État, nomination du président et des membres du gouvernement, constitutionnalisation du Conseil d'État présidentiel, nomination de 30 sénateurs du Conseil de la Fédération, etc). Les effets combinés de ces pouvoirs présidentiels affaiblissent la possibilité pour d'autres acteurs, tels que le Conseil de la Fédération, d'assurer efficacement l'équilibre des pouvoirs.

D. La protection des droits sociaux

110. L'article 75 de la Constitution traite de la politique monétaire, du système des impôts et des emprunts d'État. La loi d'amendement a ajouté trois paragraphes supplémentaires qui se lisent comme suit :

"5. La Fédération de Russie respecte le travail des citoyens et garantit la protection de leurs droits. Un salaire minimal, dont le montant ne peut être inférieur au montant du minimum vital de la population active sur l'ensemble de la Fédération de Russie, est garanti par l'État.

6. Un système de pension des citoyens sur la base des principes d'universalité, d'équité, de solidarité entre les générations est constitué dans la Fédération de Russie, qui soutient l'efficacité de son fonctionnement, mais également indexe les pensions au moins une fois par an conformément à la loi fédérale.

7. En conformité avec la loi fédérale, l'assurance sociale obligatoire, l'aide sociale individualisée des citoyens et l'indexation des prestations sociales et d'autres versements sociaux sont garantis dans la Fédération de Russie."

111. En outre, un nouvel article 75-1 a été ajouté, qui stipule que *"[l]a Fédération de Russie crée les conditions pour le développement stable de l'économie du pays et l'amélioration du bien-être des citoyens, pour la confiance réciproque entre la société et l'État; la protection de la dignité des citoyens et le respect de l'homme du travail sont garantis; on garantit aussi l'équilibre des droits et des obligations des citoyens, le partenariat social, la solidarité économique, politique et sociale"*.

112. Réponses : Les réponses expliquent que la croissance économique durable ne peut être imposée par les tribunaux car il ne s'agit pas d'un droit subjectif. Toutefois, cette disposition peut servir d'argument pour évaluer la constitutionnalité d'autres dispositions juridiques dans le domaine économique. Elle peut également servir de critère pour évaluer l'efficacité des autorités

⁴⁶ Voir les commentaires sur la "nation formant l'État" à l'article 68, paragraphe 1, et les explications correspondantes dans les commentaires ci-dessous.

publiques dans l'exercice de leurs pouvoirs dans le cadre de la responsabilité politique du gouvernement en vertu de l'article 117 de la Constitution.

113. La Commission de Venise note que la Constitution contient déjà une liste de droits sociaux dans son chapitre 2. Plus précisément, les articles 37 et 39 stipulent :

"Article 37

1. Le travail est libre. Chacun a le droit de disposer librement de ses aptitudes au travail et de choisir son type d'activité et sa profession.

[...]

3. Chacun a droit au travail dans des conditions répondant aux exigences de sécurité et d'hygiène, à une rémunération du travail, sans quelque discrimination que ce soit et qui ne soit pas inférieure au minimum de rémunération du travail fixé par la loi fédérale, ainsi que le droit à la protection contre le chômage.

[...] »

« Article 39

1. A chacun est garantie une protection sociale pour la vieillesse, en cas de maladie, d'invalidité, de perte du soutien de famille, pour l'éducation des enfants et dans les autres cas fixés par la loi.

2. Les pensions et les allocations sociales d'État sont fixées par la loi.

3. L'assurance sociale volontaire, la création de formes complémentaires de protection sociale et les activités de bienfaisance sont encouragées. »

114. Les nouvelles dispositions incorporées par la loi d'amendement développent ces dispositions et, en tant que telles, relèvent du chapitre 2 de la Constitution, qui ne peut être modifié que par l'Assemblée constitutionnelle (voir ci-dessus). Du point de vue du fond, les nouvelles dispositions semblent compatibles avec les obligations que la Fédération de Russie assume en vertu de sa législation nationale (chapitre 2 de la Constitution) et de divers instruments internationaux (Pacte international relatif aux droits économiques et sociaux, Charte sociale européenne, instruments de l'OIT, etc.). Il convient de les saluer à cet égard.

E. Les valeurs fondamentales de l'État

115. La loi d'amendement a introduit plusieurs dispositions qui déclarent certaines valeurs fondamentales sur lesquelles l'État s'appuie. Comme la Commission de Venise l'a déjà noté, ces dispositions appartiendraient, du point de vue du fond, au chapitre 1 ou, dans certains cas, au préambule de la Constitution. Pourtant, elles sont pour la plupart incorporées dans le chapitre 3.

1. Succession d'États

116. L'article 67.1(1) déclare que la Fédération de Russie est le successeur de l'URSS et le successeur en ce qui concerne l'adhésion aux organisations internationales, les traités internationaux, les actifs, les dettes et les obligations.

117. Réponses: Les réponses indiquent que cette disposition est une caractéristique intégrale et un fondement de la souveraineté de la Fédération de Russie. Cette disposition ne fait que réaffirmer une situation déjà établie en droit international public. Elles distinguent les catégories suivantes :

- a) la Fédération de Russie, qui se considère comme l'État successeur de l'URSS, y compris en ce qui concerne le siège au Conseil de sécurité des Nations unies ;
- b) les États baltes, qui ne se considèrent pas comme les successeurs de l'URSS ; et
- c) Autres États successeurs de l'URSS.

118. La Commission de Venise ne voit pas de problème à faire référence à ce statut de la Fédération de Russie dans la Constitution, même s'il aurait été plus cohérent de placer cette disposition dans le préambule de la Constitution.

2. Égalité des peuples de la Fédération de Russie

119. La Commission de Venise note que la pratique habituelle est d'incorporer des dispositions sur les valeurs fondamentales et l'orientation normative de l'État dans le texte de la Constitution. Toutefois, l'État doit s'assurer que ces dispositions sont formulées et mises en œuvre de manière à ne pas contredire les obligations découlant du droit international⁴⁷. Quatre des dispositions modifiées suscitent des inquiétudes à cet égard.

120. La première est l'article 68, paragraphe 1, modifié, avec la référence à la langue du "*peuple constitutif*" (язык государствообразующего народа – langue du peuple formant l'État), même s'il est précisé que ce peuple est dans une union de peuples égaux entre eux (входящего в многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации). La formulation précédente se limitait à dire que le russe était la langue officielle.

121. Réponses : Les Réponses font valoir que ces dispositions ne sont qu'une reconnaissance objective du rôle du peuple russe dans la formation de l'État russe. Elles ne changent pas la nature de la Fédération de Russie car elles sont de nature apolitique, supra-partisane et non confessionnelle et n'établissent aucune idéologie d'État, ne changent pas les principes de la démocratie pluraliste et la nature séculaire de l'État russe. Elles n'introduisent aucune restriction des droits de l'homme qui serait incompatible avec les chapitres 1 et 2 de la Constitution et elles ne violent pas les droits et la dignité des autres nationalités ou minorités nationales. Elles ne sont pas incompatibles avec les dispositions de l'article 3 (1) sur le peuple multiethnique de la Fédération de Russie, de l'article 19 (2) sur le droit à l'égalité indépendamment de la nationalité [ethnique] et de la disposition du préambule sur le principe d'égalité et d'autodétermination des peuples. Les Commentaires expliquent que le terme "peuple formant l'État" doit être considéré en relation avec les articles 67.¹⁴⁸ et 68⁴⁹ qui sont consacrés aux traditions nationales, à la mémoire des ancêtres, à l'histoire millénaire et à la continuité dans le développement de l'État et de la culture multinationale. Des termes tels que "nation française" ou "tous les Allemands" dans les autres constitutions ne sont pas non plus critiquables. L'article 3 de la Constitution établit comme porteur de la souveraineté le peuple multinational, et non russe, de la Fédération de Russie. L'article 5 consacre le principe de l'égalité des peuples. Certains des sujets de la Fédération de Russie sont formés sur la base du principe national-territorial et ont le droit d'établir leur propre langue d'État. Le peuple russe étant la nation formant l'État et la langue russe étant la langue d'État est un fait objectif de la société russe moderne. La référence au "peuple formant l'État" ne viole pas le principe de l'égalité des peuples. Des dispositions relatives aux langues d'État existent dans de nombreux pays multilingues (Belgique, Canada ou Inde).

122. La Commission de Venise note que le concept de peuple formant un État n'est utilisé nulle part ailleurs dans le texte et que l'on ne voit pas clairement ce qu'il est censé exprimer. Il semble que ces affirmations ne soient pas une réponse à des revendications nationales, territoriales ou

⁴⁷ Voir, par exemple, Commission de Venise, CDL-AD(2011)016, Avis n° 621/2011, *Avis sur la nouvelle Constitution de la Hongrie*, 20 juin 2011.

⁴⁸ Article 67

1. Le territoire de la Fédération de Russie comprend les territoires de ses sujets, les eaux intérieures et la mer territoriale, ainsi que l'espace aérien au-dessus de ceux-ci.

2. La Fédération de Russie possède des droits souverains et exerce sa juridiction sur le plateau continental et dans la zone économique exclusive de la Fédération de Russie, tels que définis par la loi fédérale et les règles du droit international.

3. Les frontières entre les sujets de la Fédération de Russie peuvent être modifiées d'un commun accord.

⁴⁹ Article 68

1. La langue d'État de la Fédération de Russie sur l'ensemble de son territoire est la langue russe.

2. Les républiques ont le droit d'introduire leurs propres langues d'État. Dans les organes de l'État, les organes d'autogestion et les institutions des républiques, elles sont utilisées à égalité avec la langue d'État de la Fédération de Russie.

3. La Fédération de Russie garantit à tous ses peuples le droit de conserver une langue maternelle, de créer les conditions de son apprentissage et de son développement.

culturelles particulières, mais expriment une volonté d'expliquer la spécificité de la Russie dans un continuum historique.

123. Comme la disposition souligne que le peuple formant l'Etat *"fait partie de l'union multiethnique des peuples égaux de la Fédération de Russie"*, la Commission de Venise tend à se ranger à l'avis des Républicains selon lequel cela ne vise pas à établir une quelconque hiérarchie juridique ou autre. Toutefois, l'inclusion de dispositions faisant référence à la nation russe crée une tension avec ce caractère multiethnique de la Fédération de Russie.

3. Religion

124. L'article 67.1 (2) fait référence à la foi en Dieu comme faisant partie de la mémoire des ancêtres qui doit être préservée. Les Commentaires expliquent que cette référence n'entraîne pas l'abandon de la nature laïque de la Fédération de Russie et ne contredit pas l'article 14, selon lequel aucune religion ne peut être établie comme religion d'Etat ou obligatoire. Les associations religieuses sont séparées de l'État et égales devant la loi.

125. La Commission de Venise rappelle qu'en vertu de l'article 9 de la CEDH, de l'article 18 du PIDCP et de l'article 28 de la Constitution de la Fédération de Russie, chacun se voit accorder la liberté de conscience et de religion, ce qui implique également la liberté de n'avoir aucune religion (et aucune foi en Dieu)⁵⁰. L'article 67.1 (2) ne doit pas être interprété comme impliquant l'obligation d'avoir une religion et la Commission de Venise suppose qu'il ne sera pas interprété de cette manière. La Commission note également que l'article 9 de la Convention garantit un droit à la liberté de religion plus large que l'article 28 de la Constitution. Ce dernier devrait également être étendu pour garantir les manifestations publiques de culte, d'enseignement, de pratique et d'observance, conformément à la norme de la Convention.

4. Liberté d'expression / liberté scientifique

126. En vertu de l'article 67.1 (3) modifié, la Fédération de Russie *"honore la mémoire des défenseurs de la Patrie et défend la vérité historique. Il n'est pas permis de minimiser l'importance de l'exploit héroïque du peuple dans la défense de la Patrie"*.

127. Réponses : Les réponses indiquent qu'une expression qui viole les droits et libertés d'autrui est socialement dangereuse et peut être punie par le droit pénal⁵¹. Selon la législation en vigueur, les actions visant à profaner la mémoire des défenseurs de la Patrie et la réhabilitation du nazisme sont déjà punissables⁵². Cette modification constitutionnelle ne porte pas atteinte à la liberté d'expression, qui est garantie par l'article 29 non modifié de la Constitution. Cette disposition entend réprimer la réhabilitation du nazisme, et est conforme aux obligations internationales de la Fédération de Russie, notamment à la résolution 72/156 de l'Assemblée générale des Nations unies du 19 décembre 2017, qui demande *notamment* aux États de prendre des mesures concrètes pour empêcher la négation des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre commis pendant la Seconde Guerre mondiale. Les Commentaires insistent sur le fait que les programmes scolaires d'histoire incluent bien une analyse critique de l'histoire russe et que les Amendements ne peuvent être considérés comme limitant la liberté d'expression et la recherche scientifique qui sont garanties par la Constitution et la Convention européenne des droits de l'homme. L'exploit du peuple russe dans la défense de la Patrie est un fait objectif et ne peut être sujet à révision. Cette circonstance n'est en aucun cas associée à l'interdiction de la recherche scientifique.

⁵⁰ Voir CEDH, *Kokkinakis c. Grèce*, requête n° 14307/88, 25 mai 1993, paragraphe 31.

⁵¹ Décisions de la Cour constitutionnelle du 25 septembre 2014 n° 1873-O, 27 octobre 2015 n° 2450-O, 29 septembre 2016 n° 1927-O, 28 mars 2017 n° 665-O, 27 juin 2017 n° 1411-O et autres.

⁵² Article 13.15 du Code des infractions administratives ; article 354 et 244 (b) (2) du Code pénal.

128. La Commission de Venise n'est pas en mesure d'évaluer si l'amendement s'étendrait même à la répression de la critique de questions telles que le Pacte Ribbentrop-Molotov, comme cela a été allégué dans la société civile. La Commission note qu'il n'est pas inhabituel que les constitutions contiennent des dispositions renforçant ou exaltant l'identité. Toutefois, cet amendement semble destiné à la recherche historique. Le propre d'une société démocratique est d'être suffisamment sûre d'elle-même pour ne pas avoir besoin d'interdire la recherche historique. Il ne s'agit en aucun cas de remettre en cause le fait que l'Allemagne nazie a été vaincue en grande partie grâce aux efforts des peuples de l'Union soviétique, et que ces peuples ont payé un prix énorme pour cela.

129. Cet amendement doit donc être interprété de manière restrictive, afin d'éviter tout risque de décourager d'importantes recherches historiques. Il ne doit pas entrer en conflit avec le droit à la liberté d'opinion sans interférence, le droit à la liberté d'expression et le droit à la liberté de recherche universitaire. Ces droits sont consacrés par la Constitution de la Fédération de Russie (article 29), la CEDH (article 10) et le PIDCP (article 19).

5. Kin-minorités

130. Le nouvel article 69 (3) stipule que *"la Fédération de Russie apporte son soutien à ses compatriotes vivant à l'étranger dans l'exercice de leurs droits, la protection de leurs intérêts et la préservation de l'identité culturelle panrusse"*.

131. Réponses : En expliquant cette disposition, les Réponses se réfèrent à la Loi fédérale n° 99-FZ du 24 mai 1999 "Sur la politique d'Etat de la Fédération de Russie concernant les compatriotes à l'étranger", selon laquelle les "compatriotes" sont des individus qui sont nés dans un Etat, y vivent ou y ont vécu et ont une langue, une histoire, un patrimoine culturel, des traditions et des coutumes communs, ainsi que les descendants de ces individus en ligne directe. Les compatriotes à l'étranger sont donc des citoyens de la Fédération de Russie résidant de manière permanente en dehors du territoire de la Fédération de Russie. Les compatriotes sont également des personnes et leurs descendants résidant hors du territoire de la Fédération de Russie et appartenant, en règle générale, aux peuples qui ont historiquement vécu dans la Fédération de Russie, ainsi que les personnes qui ont fait un libre choix en faveur d'un lien spirituel, culturel et juridique avec la Fédération de Russie dont les ascendants directs résidaient auparavant dans la Fédération de Russie, y compris les personnes qui étaient citoyens de l'URSS, résidaient dans des Etats qui faisaient partie de l'URSS, ont acquis la citoyenneté de ces Etats ou sont devenus apatrides ; les descendants (émigrants) de l'Etat russe, de la république russe, de la RSFSR, de l'URSS et de la Fédération de Russie, qui avaient la citoyenneté correspondante et sont devenus citoyens d'un Etat étranger ou apatrides (article 1 de ladite loi).

132. Dans son *rapport de 2001 sur le traitement préférentiel des minorités nationales par leur Etat-parent*, la Commission de Venise a rappelé que, si les Etats peuvent légitimement protéger leurs propres citoyens lors d'un séjour à l'étranger, *" La responsabilité de la protection des minorités incombe en premier lieu aux Etats de résidence"*⁵³. Elle a également rappelé que *" L'adoption par des Etats de mesures unilatérales consentant des avantages aux personnes appartenant à leurs minorités nationales, qui pour la Commission n'est pas une pratique suffisamment ancienne pour constituer une coutume internationale, n'est légitime que si les principes de souveraineté territoriale des Etats, de respect des accords en vigueur, de relations amicales entre Etats et de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment l'interdiction de la discrimination, sont respectés."*⁵⁴. Dans ce contexte, la

⁵³ Commission de Venise, CDL-INF(2001)019, *Rapport sur le traitement préférentiel des minorités nationales par leur Etat-parent*, conclusions.

⁵⁴ *Ibidem*.

Commission rappelle également que " *[l]a protection des citoyens d'un État sur le territoire d'un État tiers relève principalement de la responsabilité de ce dernier État.*"⁵⁵

133. Dans son avis de 2011 sur la Constitution de la Hongrie, la Commission de Venise a exprimé sa confiance « *que l'interprétation qui sera faite de la Constitution, de même que la législation et les politiques qui en découleront, verront dans cette affirmation l'expression d'une volonté de coopérer avec les États concernés pour soutenir et assister les Hongrois vivant à l'étranger dans leurs efforts de préservation et de développement de leur identité, et non pas la base de décisions applicables hors du territoire national.* »⁵⁶. La Commission de Venise exprime la même confiance, concernant cette fois les Russes vivant à l'étranger, en ce qui concerne l'interprétation et l'application de l'article 69 (3) de la Constitution de la Fédération de Russie.

6. Mariage

134. Bien que la Cour européenne des Droits de l'Homme ait laissé une certaine marge d'appréciation dans ce domaine⁵⁷, le mariage entre personnes de même sexe est un sujet très discuté dans de nombreux pays européens. La Commission observe une tendance dans certaines parties de l'Europe à autoriser le mariage entre personnes du même sexe⁵⁸, alors que c'est par le biais d'un amendement constitutionnel que le mariage entre personnes du même sexe est exclu dans d'autres pays⁵⁹.

135. Les réponses : Les réponses soulignent que cette disposition est conforme aux traditions culturelles du peuple russe. La Constitution considère la famille comme l'un des fondements traditionnels de la société⁶⁰ et cette disposition n'impose aucune restriction discriminatoire à d'autres types d'unions, y compris les unions polyamoureuses, les unions entre personnes de même sexe, etc. La Cour européenne des Droits de l'Homme n'a pas établi de consensus européen sur un droit au mariage pour les couples de même sexe⁶¹. L'institution du mariage entre un homme et une femme "sert le but de la préservation de l'espèce humaine".

136. L'ajout à l'article 72 (1) sur la compétence conjointe de la Fédération de Russie et des entités constitutives du point (g1) "*protection de l'institution du mariage en tant qu'union d'un homme et d'une femme*") a pour effet d'exclure définitivement le mariage homosexuel, ce qui exclut toute autre discussion sur ce sujet. Les commentaires soulignent qu'en l'absence de consensus européen, cette question ne peut être considérée comme une question de droits de l'homme et ne relève donc pas du chapitre 2 de la Constitution.

137. L'article 72 (1) (g1) fait partie des dispositions qui, en substance, appartiennent aux chapitres qui ne peuvent être modifiés que par une Assemblée constitutionnelle. En tant que cavalier législatif, il a cependant été ajouté à une disposition sur la compétence conjointe de la Fédération de Russie et des entités constitutives.

7. Non-ingérence dans les affaires intérieures de l'État

138. Le nouvel article 79-1, prévoit que la Fédération de Russie prend des mesures pour préserver et renforcer la paix et la sécurité internationales, pour assurer la coexistence

⁵⁵ Commission de Venise, CDL-AD(2010)052, Avis sur la loi fédérale sur les amendements à la loi fédérale sur la défense de la Fédération de Russie, para. 60.

⁵⁶ Commission de Venise, CDL-AD(2011)016, *op. cit.* paragraphe 44.

⁵⁷ Cour européenne des droits de l'homme, Schalk et Kopf c. Autriche, 24 juin 2010 (requête n° 30141/04) ; Orlandi et autres c. Italie, 14 décembre 2017 (requêtes n° 26431/12 ; 26742/12 ; 44057/12 et 60088/12).

⁵⁸ Autriche, Cour constitutionnelle, décision G 258/2017 du 04-12-2017 [CODICES : AUT-2017-3-003 ; France, Conseil constitutionnel, décision 2013-669 du 17-05-2013 [CODICES : FRA-2013-2-002].

⁵⁹ Serbie, article 64 de la Constitution ; Géorgie, article 30 de la Constitution ; Slovaquie, article 41 de la Constitution.

⁶⁰ Voir également la décision de la Cour constitutionnelle n° 24-P du 23 septembre 2014.

⁶¹ Oliari et autres c. Italie, requêtes n° 18766/11 et 36030/11), §§189-194.

pacifique des États et des peuples, pour empêcher l'intervention dans les affaires intérieures d'un État.

139. Réponses : Les réponses soulignent que la Constitution n'envisage que la souveraineté de la Fédération de Russie⁶². L'article 79-1 n'implique pas une renonciation par la Fédération de Russie aux traités internationaux et à ses obligations internationales et n'est donc pas en contradiction avec l'article 15 (4) de la Constitution. Le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures d'un État est un principe universellement reconnu du droit international public, notamment à l'article 2, paragraphe 7, de la Charte des Nations unies et dans la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États. Par conséquent, son inclusion dans le texte de la Constitution de la Fédération de Russie ne peut pas devenir un obstacle à l'accomplissement des obligations internationales de la Fédération de Russie.

140. La Commission de Venise convient que cette disposition n'implique pas et ne peut pas impliquer une renonciation de la Fédération de Russie à ses obligations internationales. Par conséquent, les autorités russes ne peuvent se prévaloir du principe de non-ingérence dans les affaires intérieures pour rejeter les critiques relatives au prétendu non-respect de ses obligations internationales.

F. Judiciaire

141. Notamment dans les régimes présidentiels, l'indépendance du pouvoir judiciaire est un élément essentiel de l'équilibre des pouvoirs. En ce qui concerne la Constitution de la Turquie, la Commission de Venise était d'avis que « *[d]ans un système présidentiel, la justice joue un rôle important de surveillance et de contrôle. Elle doit être pleinement indépendante du pouvoir législatif, et particulièrement aussi du pouvoir exécutif, et en mesure de contrôler, et le cas échéant d'annuler, les actes du Parlement et du Président.* »⁶³. En outre, « *[l]es principes fondamentaux de l'État de droit, de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de la justice forment un cadre qui confère leur légitimité à divers systèmes politiques et de gouvernement, du moment qu'ils restent démocratiques. Le non-respect de ces règles fondamentales pourrait conduire à la transformation (ou plutôt à la dérive) de l'ensemble du système en un régime autoritaire. Ce danger est plus grand dans le cas de l'introduction d'un système présidentiel que dans celui de la création d'un régime parlementaire. Le présidentielisme est souvent considéré dans les ouvrages spécialisés comme moins propice à la démocratie d'une manière générale, surtout dans les pays profondément divisés politiquement, où plus de deux partis cherchent à obtenir le pouvoir, et qui ne possèdent pas une longue tradition du compromis politique⁴⁵. Un régime présidentiel doit comporter de puissants freins et contrepoids. Il est essentiel, en particulier, que la justice y soit forte et indépendante, car les différends qui se règlent d'habitude par le débat et la négociation politiques en régime parlementaire doivent souvent être tranchés par les tribunaux dans un régime présidentiel.* »⁶⁴

1. Critères d'éligibilité aux fonctions judiciaires

142. Les modifications apportées à l'article 119 de la Constitution concernent les critères d'éligibilité aux fonctions judiciaires. Les nouveaux éléments sont (i) l'exigence d'être résident permanent de la Fédération de Russie, (ii) l'interdiction de détenir la citoyenneté d'un Etat étranger ou un permis de séjour ou tout autre document confirmant le droit du titulaire à la

⁶² Arrêt 249-O de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, 6 décembre 2001, para. 3.1.

⁶³ Commission de Venise, CDL-AD(2017)005, Turquie - Avis sur les amendements à la Constitution adoptés par la Grande Assemblée nationale le 21 janvier 2017 et devant être soumis à un référendum national le 16 avril 2017, para. 111.

⁶⁴ Commission de Venise, CDL-AD(2017)005, Turquie - Avis sur les amendements à la Constitution adoptés par la Grande Assemblée nationale le 21 janvier 2017 et devant être soumis à un référendum national le 16 avril 2017, paragraphe 44.

résidence permanente sur le territoire d'un Etat étranger, et (iii) l'interdiction d'ouvrir et de détenir des comptes (dépôts) ou de conserver des espèces et des objets de valeur dans des banques étrangères situées hors du territoire de la Fédération de Russie.

143. Les normes européennes et internationales exigent que les nominations judiciaires soient fondées sur des critères de sélection objectifs, transparents et non discriminatoires, qui peuvent concerner des exigences formelles (nationalité, âge minimum, qualifications, expérience professionnelle, etc.), des compétences judiciaires et des compétences humaines⁶⁵.

144. Dans la mesure où les critères nouvellement introduits visent à garantir que seuls les ressortissants russes vivant dans la Fédération de Russie sont éligibles aux fonctions judiciaires, ils ne semblent pas poser de problème. La Commission de Venise a précédemment estimé qu'il est généralement un principe fondamental qu'un pays ne peut avoir des ressortissants étrangers comme juges⁶⁶. De même, il semble raisonnable d'attendre d'un juge qu'il vive dans le pays pour faire son travail. Du point de vue du pays concerné, les personnes ayant une double nationalité sont des citoyens avec tous les droits (par exemple, le droit de vote aux élections nationales) et les obligations (par exemple, le service militaire) liés à la citoyenneté. Il serait donc moins raisonnable d'exclure les doubles citoyens des fonctions judiciaires, notamment parce que la double nationalité est même expressément autorisée par le droit fédéral.

145. Dans la mesure où les nouveaux critères sont introduits pour permettre aux autorités compétentes de vérifier les avoirs financiers des juges afin d'appliquer la législation anti-corruption, ils ne poseraient pas non plus de problème⁶⁷ (en supposant que ce soit effectivement la raison d'être de l'amendement).

2. Présidents des tribunaux

146. Selon l'article 102 (1) (g), c'est la compétence du Conseil de la Fédération de nommer le président, le vice-président et les autres juges de la Cour constitutionnelle et de la Cour suprême⁶⁸. L'article 83 (f) stipule que le Président de la Fédération de Russie nomme les présidents, vice-présidents et juges des autres tribunaux fédéraux. Il apparaît que le Président de la Fédération de Russie est habilité à nommer les présidents des tribunaux fédéraux, à l'exception de la Cour constitutionnelle et de la Cour suprême.

147. Déjà avant les amendements constitutionnels, les présidents des tribunaux étaient nommés par le président de la Fédération de Russie. Les amendements constitutionnalisent cette compétence. En ce qui concerne le niveau de réglementation - constitutionnel ou législatif -, il est vrai qu'" *il n'existe pas de normes sur la question de savoir si la nomination des présidents de tribunaux doit être explicitement réglementée au niveau constitutionnel ou législatif. En tout état de cause, compte tenu de l'importance des fonctions des présidents des tribunaux, une réglementation claire sur leur nomination doit être adoptée. [...]*"⁶⁹

⁶⁵ M. Kuijer, *The Blindfold of Lady Justice*, Wolf Legal Publishers 2004, p. 222. Voir, entre autres :

- CM/Rec(2010)12, para. 44 : les nominations " devraient être fondées sur des critères objectifs préétablis -par la loi ou par les autorités compétentes. Ces décisions devraient être fondées sur le mérite, compte tenu des qualifications, des compétences et des capacités requises pour statuer sur des affaires en appliquant la loi tout en respectant la dignité humaine."
- Une disposition similaire est incluse dans la Charte européenne sur le statut des juges aux sections 2.1 et 2.2. Ce faisant, elle mentionne des critères liés aux connaissances juridiques (c'est-à-dire les qualifications et l'expérience professionnelle), aux compétences judiciaires (c'est-à-dire l'indépendance de pensée et la capacité à faire preuve d'impartialité) et aux compétences humaines (c'est-à-dire la capacité du candidat à respecter la dignité humaine et à mettre le droit en pratique).

⁶⁶ CDL-AD(2013)018, Monaco - Avis sur l'équilibre des pouvoirs dans la Constitution et la Législation, paragraphe 86.

⁶⁷ CDL-AD(2019)024, Arménie - Avis sur les modifications du Code judiciaire et de certaines autres lois, par. 42.

⁶⁸ Il peut y avoir une erreur de traduction dans la traduction anglaise de la Constitution (CDL-REF(2021)010).

⁶⁹ Commission de Venise, CDL-AD(2018)003, Avis sur la loi modifiant et complétant la Constitution (pouvoir judiciaire) de la République de Moldova, §24.

148. Les résidents des tribunaux ont un rôle très puissant, et pas seulement dans le système judiciaire russe. De manière générale, la Commission de Venise recommande de dépolitiser les nominations des présidents de tribunaux : Le rôle principal dans les nominations judiciaires devrait être confié à un organe objectif tel que le Conseil supérieur de la magistrature prévu dans la Constitution. Il faut comprendre que les propositions de cet organe ne peuvent être rejetées qu'exceptionnellement. On ne peut attendre d'un parlement élu une telle retenue et il semble donc préférable de considérer ces nominations comme une prérogative présidentielle. Les candidatures devraient être préparées par le Conseil supérieur de la magistrature, et le Président ne serait pas autorisé à nommer un candidat ne figurant pas sur la liste soumise par le Conseil supérieur de la magistrature. Pour les présidents des tribunaux (à l'exception peut-être du président de la Cour suprême), la procédure devrait être la même.⁷⁰

149. En constitutionnalisant le pouvoir du Président de nommer d'autres" présidents de tribunaux, les amendements introduisent un élément supplémentaire de renforcement des pouvoirs du Président dans le domaine délicat du pouvoir judiciaire, où non seulement les éléments objectifs mais aussi l'apparence d'indépendance sont importants⁷¹; il en résulte un nouveau renforcement des pouvoirs du Président sur la hiérarchie des tribunaux., ce qui est clairement le mauvais signal.

3. Bureau du procureur

150. Selon l'article 129 (3) modifié, « *[I]e Procureur général de la Fédération de Russie, les procureurs généraux adjoints de la Fédération de Russie sont nommés après la consultation du Conseil de la Fédération et relevés de leurs fonctions par le Président de la Fédération de Russie.* ». L'ancien libellé de l'article 129, paragraphe 2, prévoyait que « *[I]e Procureur général de la Fédération de Russie et les Procureurs généraux adjoints de la Fédération de Russie sont nommés et relevés de leurs fonctions par le Conseil de la Fédération sur proposition du Président de la Fédération de Russie.* » Les commentaires expliquent que l'institut du Bureau du Procureur a été créé au 18^{ème} siècle sous Pierre Ier. Les pouvoirs du Bureau du Procureur ont été considérablement réduits en 2007 lorsque les fonctions d'ouverture des affaires pénales ont été transférées au Comité d'enquête de la Fédération de Russie et que la possibilité de demander l'annulation des décisions de justice a été réduite. Néanmoins, la Commission de Venise est d'avis que, *compte tenu* des pouvoirs étendus du système de poursuites, le fait d'attribuer la nomination du procureur général au Président entraîne un renforcement profondément problématique des pouvoirs du président.

151. En 2005, la Commission de Venise a évoqué les pouvoirs trop étendus du système de poursuites en Russie : « *Il n'en demeure pas moins que l'impression qui prévaut à la lecture de cette loi est celle d'une institution qui est encore trop importante, trop puissante et trop peu transparente, et dont les fonctions sont trop nombreuses et risquent d'empiéter sur les compétences d'autres instances. Une institution pour laquelle la fonction de contrôle prime sur l'exercice de l'action publique et qui malgré l'étendue de ses pouvoirs, risque d'être instrumentalisée par le pouvoir présidentiel ou politique. Ces inquiétudes sont d'autant plus fortes que la Prokuratura est une organisation très hiérarchisée, où le Procureur Général concentre à lui seul de vastes pouvoirs. Sous sa forme actuelle, le système de la Prokuratura russe ne semble pas conforme à la Recommandation (2000)19 et soulève de graves questions quant à sa conformité aux principes démocratiques et à la prééminence du droit.* »⁷²

⁷⁰ CDL-AD(2005)023, Avis sur les dispositions relatives au pouvoir judiciaire dans le projet de Constitution de la République de Serbie, §17.

⁷¹ Commission de Venise, CDL-AD(2015)026, Avis sur les amendements à la Constitution de l'Ukraine concernant le pouvoir judiciaire tels que proposés par le groupe de travail de la Commission constitutionnelle en juillet 2015, paragraphe 28.

⁷² Commission de Venise, CDL-AD(2005)014, Avis sur la loi fédérale sur la Prokuratura (Bureau du procureur) de la Fédération de Russie, para. 75.

152. Cet avis critiquait notamment les dispositions relatives aux pouvoirs de contrôle, qui définissent « *les institutions soumises au contrôle de légalité: "ministères fédéraux, comités et services d'Etat, autres organes fédéraux de l'exécutif, instances représentatives (législatives) et exécutives des Sujets d non commerciales". Cette liste est particulièrement longue et comprend aussi bien des instances du pouvoir législatif, exécutif, de l'autonomie locale que des organisations commerciales et non-commerciales. Lorsque l'on ajoute à cela les pouvoirs très étendus conférés à la Prokuratura, on peut légitimement douter que ces pouvoirs de contrôle soient conformes aux contre-pouvoirs nécessaires pour le bon fonctionnement d'un système démocratique.* »⁷³

153. Il est regrettable qu'en attribuant au ministère public le contrôle de « *de l'exécution des lois* », l'article 129 (1) modifié ait même ajouté une base constitutionnelle à des pouvoirs excessifs, qui sont un vestige du *nadzor* soviétique.

154. Toutefois, il est positif que le Conseil de la Fédération dispose désormais d'une nouvelle compétence d'une audition du rapport annuel du Procureur de la Fédération de Russie sur l'état de droit et l'ordre public dans la Fédération (Article 102 (1) (l)).

4. Révocation des plus hauts magistrats - Cour constitutionnelle / Cour suprême

155. L'article 83 (f3) modifié donne au Président le pouvoir de proposer au Conseil de la Fédération la « *démission de leurs fonctions conformément à la loi constitutionnelle fédérale du Président de la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie, du Vice-président de la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie et des juges de la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie, du Président de la Cour Suprême de la Fédération de Russie, des Vice-présidents de la Cour Suprême de la Fédération de Russie et des juges de la Cour Suprême de la Fédération de Russie, des présidents, des vice-présidents et des juges des Cours d'appel et de cassation, dans le cas où ils ont commis une infraction portant atteinte à l'honneur et à la dignité du juge et également dans les autres cas prévus par la loi constitutionnelle fédérale, témoignant de l'impossibilité de l'exercice par le juge de ses compétences;* »

156. A l'inverse, l'article 102 (1) (k), prévoit comme compétence du Conseil de la Fédération, la « *cessation sur proposition du Président de la Fédération de Russie et conformément à la loi constitutionnelle fédérale, la cessation des fonctions du Président de la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie, du Vice-président de la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie et des juges de la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie, du Président de la Cour Suprême de la Fédération de Russie, des Vice-présidents de la Cour Suprême de la Fédération de Russie et des juges de la Cour Suprême de la Fédération de Russie, des présidents, des vice-présidents et des juges des Cours d'appel et de cassation, dans le cas où ils ont commis une infraction portant atteinte à l'honneur et à la dignité du juge et également dans les autres cas prévus par la loi constitutionnelle fédérale, témoignant de l'impossibilité d'exercice par le juge de ses compétences* ».

157. Les réponses ; Les réponses insistent sur le fait que dans sa décision 45-P du 2 février 2006, la Cour constitutionnelle avait relevé que seule la Cour suprême connaît en tant que juridiction de première instance des décisions de suspension ou de cessation des pouvoirs des juges. Il ne peut être mis fin au mandat d'un juge que si une erreur judiciaire résulte d'une conduite intrinsèquement incompatible avec la fonction de juge (décision de la Cour constitutionnelle n° 3-P du 28 février 2008). Les garanties contre la révocation des juges ne sont pas des privilèges personnels mais garantissent les intérêts de la justice. La procédure de révocation ne concerne que les juges qui, en raison de leur position dans la magistrature, peuvent influencer la prise de décision en leur faveur par la communauté judiciaire. Par

⁷³ Ibid. para. 59.

conséquent, ce mécanisme spécial rétablit l'équilibre des pouvoirs et peut être considéré comme une mesure extraordinaire. La commission d'une infraction contre l'honneur et la dignité d'un juge est un motif sérieux pour mettre fin à son mandat et cette procédure est essentiellement similaire à la procédure de "destitution" appliquée aux juges dans un certain nombre de pays. Les motifs de cette procédure sont régis par les lois constitutionnelles fédérales, qui ne sont pas exemptes d'une éventuelle révision constitutionnelle future. La nouvelle procédure est censée contribuer à la transparence dans la révocation de ces juges. Néanmoins, le terme honneur et dignité du juge laissant effectivement une certaine marge d'appréciation, les autorités judiciaires préparent actuellement une révision du code d'éthique judiciaire qui précisera ces motifs de révocation. Les commentaires expliquent que la commission d'une infraction portant atteinte à l'honneur et à la dignité constitue traditionnellement le fondement de la révocation des juges. Ces concepts sont appliqués en référence au Code d'éthique judiciaire. La loi n° 3132-I "Sur le statut des juges dans la Fédération de Russie" établit que la cessation anticipée des pouvoirs d'un juge se produit dans des cas exceptionnels pour violation matérielle, coupable, incompatible avec le rang élevé de juge des dispositions du droit matériel et (ou) de la législation procédurale.

158. La Commission est fermement convaincue que la référence, à l'article 102, paragraphe 1, point k), à "*une violation portant atteinte à l'honneur et à la dignité du juge*" est très vague. Alors que ce motif de révocation existait déjà au niveau de la législation⁷⁴, son transfert au niveau constitutionnel aggrave le problème. L'élaboration des motifs de révocation dans un code d'éthique judiciaire serait utile, mais une réglementation au niveau de la loi serait préférable pour compenser l'imprécision de l'article 102, paragraphe 1, point k). En l'absence de précisions sur ces motifs, les juges seraient placés dans une situation d'incertitude qui pourrait avoir un effet négatif sur l'indépendance du pouvoir judiciaire.

159. Dans le domaine de la discipline judiciaire, un équilibre doit être trouvé entre l'indépendance judiciaire, d'une part, et la nécessaire responsabilité du pouvoir judiciaire, d'autre part, afin d'éviter les effets négatifs du corporatisme au sein du pouvoir judiciaire. Le Conseil consultatif des juges européens a déclaré qu'il ne pense pas qu'il soit possible de spécifier en termes précis ou détaillés, au niveau européen, la nature de toutes les fautes pouvant donner lieu à des procédures disciplinaires⁷⁵. Une telle codification des fautes professionnelles devrait être effectuée au niveau national. Un rapport de recherche en droit comparé intitulé *Judicial Independence in Transition*⁷⁶ a observé que dans de nombreux pays européens, les motifs de la responsabilité disciplinaire des juges sont définis en termes plutôt généraux. À titre d'exception, en Italie, la loi fournit une liste exhaustive de trente-sept violations disciplinaires différentes concernant le comportement des juges, tant dans leur fonction qu'en dehors.

160. Le principe 5.1 de la Charte européenne sur le statut des juges dispose que les motifs donnant lieu à une sanction disciplinaire doivent être expressément définis. Une formulation similaire a été retenue par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Pitkevich c. Russie*⁷⁷. Dans cette affaire, la Cour a jugé pertinent que les motifs donnant lieu à une sanction disciplinaire soient précisément définis. Ce point a été répété dans l'arrêt *Volkov* de 2013 : en l'absence de pratique, le droit interne doit établir des lignes directrices concernant des notions vagues afin d'empêcher une application arbitraire des dispositions pertinentes : *"absence de toute ligne directrice et de toute pratique établissant une interprétation cohérente et restrictive de l'infraction de "violation du serment" et le manque de garanties juridiques appropriées ont eu pour conséquence que les dispositions pertinentes du droit interne étaient imprévisibles quant à leurs effets*⁷⁸.

⁷⁴ Voir aussi Commission internationale de juristes, *Securing justice : Le système disciplinaire des juges dans la Fédération de Russie - Rapport d'une mission de la CIJ*.

⁷⁵ CCJE-GT (2002) 7, p. 32.

⁷⁶ Seibert-Fohr, Anja (ed.) ; [Institut Max Planck de droit public étranger et de droit international], *Beiträge zum Ausländischen Öffentlichen Recht und Völkerrecht* ; vol. 233, Berlin, 2012.

⁷⁷ CEDH (décision de recevabilité) 8 février 2001, *Pitkevich c. Russie* (appl. no 47936/99).

⁷⁸ CourEDH, *Oleksandr Volkov c. Ukraine* du 9 janvier 2013, requête n° 21722/11, para. 185.

161. En outre, comme le confirment les *Principes fondamentaux de l'ONU relatifs à l'indépendance de la magistrature*⁷⁹, les procédures disciplinaires à l'encontre des juges doivent être menées selon une procédure établie, pour des raisons d'incapacité ou de comportement les rendant inaptes à exercer leurs fonctions, et doivent être menées par une autorité indépendante et soumises à révision. Dans ses observations finales de 2015 sur la Fédération de Russie, le Comité des droits de l'homme des Nations unies a recommandé à la *Fédération de Russie* de *veiller à ce qu'un organe indépendant soit responsable de la discipline judiciaire, de clarifier les motifs des mesures disciplinaires et de garantir une procédure régulière dans les procédures disciplinaires judiciaires et un contrôle judiciaire indépendant des sanctions disciplinaires*⁸⁰. Toute décision de révocation des juges prise par le pouvoir législatif ou exécutif devrait toujours être précédée et conditionnée par une décision disciplinaire prise par le pouvoir judiciaire lui-même.

162. La Commission de Venise reconnaît que l'utilisation de normes définies au sens large ne peut être complètement évitée. L'avis sur la loi sur le système judiciaire de la Bulgarie indique que la Commission de Venise reconnaît que, pour définir un comportement non éthique, la loi peut avoir recours à certaines formules globales⁸¹. Cependant, la Commission a précédemment noté que des concepts tels que la *"dignité d'un juge"* sont trop subjectifs pour constituer la base d'une responsabilité disciplinaire⁸². De même, la Commission a précédemment commenté que l'atteinte à la réputation du tribunal et de la fonction judiciaire est excessivement vague⁸³. Dans sa *liste de Critères de l'État de droit* de 2016, la Commission de Venise a souligné que *« [I]es manquements justifiant des sanctions disciplinaires et leurs conséquences juridiques doivent être clairement définis dans la loi. Le système disciplinaire doit répondre aux exigences de la procédure équitable, avec droit de faire entendre sa cause équitablement et possibilité(s) de recours »*⁸⁴. Ces exigences font partie des garanties de l'indépendance du pouvoir judiciaire, qui est l'un des principaux éléments de l'État de droit.

163. Lorsqu'on utilise des notions non limitatives, il est particulièrement important de savoir quel organe est chargé de l'interprétation et de l'application de ces notions dans la pratique. Les dispositions constitutionnelles de la Fédération de Russie attribuent cette tâche au Conseil de la Fédération, ce qui semble être en contradiction avec les normes internationales. Dans l'arrêt Volkov de 2013, la Cour européenne des Droits de l'Homme a souligné l'importance de l'indépendance et de l'impartialité de l'organe imposant les sanctions disciplinaires et a fait référence à la Charte européenne sur le statut des juges à cet égard (c'est-à-dire la participation substantielle des juges à l'organe disciplinaire concerné). De même, la Commission de Venise a déclaré à diverses occasions que la révocation d'un juge ne devrait pas être imposée par un organe politique⁸⁵.

164. La Commission a été informée que le Conseil de la Fédération a demandé à l'Assemblée générale des juges de dresser une liste d'exemples clarifiant cette notion, à insérer dans le Code d'éthique judiciaire. La Commission de Venise se félicite de cette information et recommande au Conseil de la Fédération d'inclure ces critères dans la législation d'application.

⁷⁹ *Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature*, adoptés par le septième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, tenu à Milan du 26 août au 6 septembre 1985, et approuvés par les résolutions 40/32 du 29 novembre 1985 et 40/146 du 13 décembre 1985 de l'Assemblée générale, principes 17-20.

⁸⁰ UN Doc. CCPR/C/RUS/CO/7, *Observations finales sur le septième rapport périodique de la Fédération de Russie*, 28 avril 2015.

⁸¹ CDL-AD(2017)018, Bulgarie - Avis sur la loi sur le système judiciaire, para. 108.

⁸² CDL-AD(2014)018, République kirghize - Avis sur le projet d'amendements au cadre juridique relatif à la responsabilité disciplinaire des juges, paragraphe 22.

⁸³ CDL-AD(2015)053, Ancienne République yougoslave de Macédoine - Avis sur les lois relatives à la responsabilité disciplinaire des juges et à l'évaluation des juges, para. 36.

⁸⁴ Commission de Venise, CDL-AD(2016)007, *Liste de Critères de l'État de droit*, paragraphe 78.

⁸⁵ Voir par exemple Commission de Venise, CDL-AD(2018)028, Malte - Avis sur les dispositions constitutionnelles, la séparation des pouvoirs et l'indépendance des organes judiciaires et répressifs, para. 53.

165. L'article 18 de la *loi constitutionnelle fédérale sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie*⁸⁶ requiert une décision de la Cour constitutionnelle elle-même et (dans des cas spécifiques) une majorité qualifiée d'au moins deux tiers des juges en exercice. Il prévoit que la résiliation est effectuée par le Conseil de la Fédération sur présentation de la Cour constitutionnelle.

166. Ce qui est nouveau et inquiétant, compte tenu de l'imprécision de ce motif (et des autres motifs de l'article 18 de la *loi constitutionnelle fédérale sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie*), c'est l'organe auquel sont confiées l'interprétation et l'application de ce motif. L'initiative de la cessation des pouvoirs est maintenant passée de la Cour elle-même au Président, ce qui constitue une grave ingérence dans l'indépendance des juges. Il n'est pas clair si le libellé des articles 83 (f3) et 102 (1) (k) (" conformément à la loi constitutionnelle fédérale ") signifie que l'exigence d'une soumission de la Cour constitutionnelle doit être maintenue. Les commentaires soulignent que le Président n'exercerait ses pouvoirs en vertu de l'article 83 (f3) que sur la base d'une soumission de la Cour elle-même. Toutefois, il n'existe aucune garantie constitutionnelle à cet égard.

167. À la lumière des dispositions constitutionnelles problématiques, la Commission recommande d'inclure dans la législation de mise en œuvre les critères de révocation qui sont actuellement préparés par l'Assemblée générale des juges et de préciser que la responsabilité disciplinaire ne peut être engagée que si une violation a été commise "délibérément" / "avec intention" ou "avec négligence grave", ce qui éviterait l'application trop hâtive de notions ouvertes⁸⁷. Les commentaires soulignent que cela correspond déjà à la pratique actuelle de la mise en œuvre des dispositions législatives.

5. Réduction du nombre de juges de la Cour constitutionnelle

168. L'article 125 (1) réduit le nombre de juges de la Cour constitutionnelle de 19 à 11, y compris le Président de la Cour et son adjoint. L'article 3 (7) de la loi d'amendement prévoit que les juges de la Cour constitutionnelle qui sont en fonction le jour de l'entrée en vigueur de l'article 1 de la loi d'amendement, continuent à exercer leurs fonctions et qu'aucun nouveau juge ne sera nommé jusqu'à ce que le nombre de 11 soit atteint. Le nombre actuel de juges est de 12.

169. Les réponses : Les Réponses expliquent qu'après l'adoption de la Constitution en 1993, la Cour constitutionnelle a initialement fonctionné en deux chambres de 9 et 10 juges respectivement. Cette séparation en deux chambres a ensuite été supprimée. Les cours qui fonctionnent en chambres ont généralement un plus grand nombre de juges. Étant donné que la Cour constitutionnelle ne travaille plus qu'en plénière, le nombre élevé de juges ne se justifiait plus. La détermination du nombre de juges de la Cour constitutionnelle est laissée à la discrétion du législateur constitutionnel. En tout état de cause, il n'y aura pas de cessation anticipée des mandats et tous les juges actuels restent en fonction jusqu'à l'expiration de leur mandat (il n'y a pas de limite d'âge pour le président de la Cour constitutionnelle selon l'article 13 de la loi constitutionnelle fédérale sur la Cour constitutionnelle).

⁸⁶ Art. 18 de la loi constitutionnelle fédérale sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie)

La cessation des pouvoirs du juge de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie est mise en œuvre par la décision de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie qui est transmise au Président de la Fédération de Russie, au Conseil de la Fédération et qui constitue une notification officielle de la survenance de la vacance. La cessation des pouvoirs du juge de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie en vertu des dispositions du paragraphe 1 de la section 1 du présent article est effectuée par le Conseil de la Fédération sur proposition de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie.

Le Conseil de la Fédération met fin aux pouvoirs d'un juge de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie pour le motif indiqué au point 6, 7 ou 8 de la section 1 du présent article, sur proposition de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie adoptée à la majorité d'au moins deux tiers du nombre des juges en exercice.

⁸⁷ Cf. CDL-AD(2017)018, , para. 106.

170. La Commission de Venise convient que le nombre de juges dans les plus hautes cours et tribunaux d'un Etat, y compris les cours constitutionnelles, varie largement d'un pays à l'autre et qu'il n'existe pas de nombre idéal. Pour chaque pays, le nombre approprié dépend *notamment* des lois de procédure et de la charge de travail qui en découle pour ces tribunaux, de la culture juridique et de la confiance générale de la population dans le système judiciaire⁸⁸.

171. Néanmoins, même si les mandats des juges actuels ne sont pas affectés, la Commission note que l'article 3 (7) de la loi d'amendement fait explicitement référence aux motifs de cessation des pouvoirs décrits par la *loi constitutionnelle fédérale sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie*. Une telle référence aux motifs de révocation des juges de la Cour constitutionnelle dans la loi d'amendement, conjuguée à la nouvelle compétence du président pour prendre l'initiative de leur révocation (voir ci-dessus), pourrait avoir un effet dissuasif pour les juges actuels de la Cour constitutionnelle.

6. Contrôle *a priori* par la Cour constitutionnelle

172. L'article 125 (5-1) établit une nouvelle compétence de la Cour constitutionnelle, qui, à la demande du Président, vérifie notamment la constitutionnalité des projets de loi avant leur promulgation par le Président.

173. Les réponses : Les Répliques rappellent que le contrôle constitutionnel *a priori* est connu depuis longtemps dans la théorie du droit constitutionnel comme un moyen de vérifier la constitutionnalité des lois qui ne sont pas encore en vigueur, comme un mécanisme du système des freins et contrepoids.

174. La Commission de Venise a précédemment estimé qu'une combinaison de contrôle *a priori* et *a posteriori* doit être abordée avec prudence⁸⁹. Lorsqu'un projet de loi est soumis à un contrôle purement abstrait, son champ d'application pratique et son interprétation par les tribunaux ordinaires ne sont pas encore connus. Souvent, une inconstitutionnalité préexistante ne devient visible que dans la pratique de l'application de la loi. La législation sur la Cour constitutionnelle devrait garantir que le contrôle *a priori* n'exclut pas le contrôle *a posteriori* des dispositions qui ont été jugées constitutionnelles dans la procédure abstraite.

7. Conclusion sur le pouvoir judiciaire

175. Même si certains amendements pris isolément relèvent du pouvoir discrétionnaire du législateur constitutionnel national, la Commission de Venise est d'avis que, prises dans leur ensemble (et à la lumière des changements intervenus dans la composition du Conseil de la Fédération (voir article 95)), les dispositions relatives au pouvoir judiciaire peuvent représenter un grave danger pour l'État de droit dans la Fédération de Russie. Ce danger devrait être atténué par des mesures d'application.

VI. Conclusion

176. Par lettre du 29 mai 2020, le président de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a demandé un avis de la Commission de Venise sur les amendements constitutionnels et la procédure de leur adoption dans la Fédération de Russie.

177. La Commission de Venise a déjà traité de certains des amendements constitutionnels de 2020 à la Constitution de la Fédération de Russie dans son avis précédent CDL-AD(2020)009.

⁸⁸ CDL-AD(2019)027, Ukraine - Avis sur le cadre juridique en Ukraine régissant la Cour suprême et les organes judiciaires autonomes, par. 40.

⁸⁹ Commission de Venise, CDL-AD(2011)001, Avis sur trois questions juridiques soulevées dans le cadre du processus de rédaction de la nouvelle Constitution de la Hongrie, paragraphe 37 ; 49-50.

Le présent avis traite donc des questions de fond restantes qui n'ont pas été analysées dans l'avis précédent ainsi que de la procédure d'adoption des amendements.

178. La Commission de Venise se félicite que les amendements apportent un certain nombre de changements positifs, *entre autres* :

- La protection accrue des droits sociaux.
- La limitation à deux mandats du mandat du Président.
- La possibilité pour le Président de saisir la Cour constitutionnelle de l'utilisation d'un veto présidentiel.
- La constitutionnalisation du Conseil d'État, qui, depuis deux décennies déjà, fonctionne uniquement sur la base d'un acte juridique exécutif.
- L'extension du contrôle parlementaire, y compris la possibilité de mener des enquêtes sur les chefs des organes de l'État et la compétence d'une audition du rapport annuel du procureur de la Fédération de Russie.
- L'introduction d'un mandat fixe de six ans pour la plupart des sénateurs du Conseil de la Fédération.
- .

179. Néanmoins, la Commission a également identifié de graves lacunes dans la Constitution et la procédure d'adoption de celle-ci.

180. En ce qui concerne la **procédure d'adoption des amendements**, la Commission de Venise conclut que la rapidité de la préparation d'amendements d'une telle portée était manifestement inadaptée à la profondeur des amendements, compte tenu de leur impact (sociétal). Cette rapidité s'est traduite par un manque de temps pour une période adéquate de consultation de la société civile avant l'adoption des amendements par le Parlement. Au vu des sujets abordés, une Assemblée constitutionnelle aurait dû être convoquée en vertu de l'article 135. Comme une Assemblée constitutionnelle n'a pas été convoquée, les amendements ont été adoptés selon la procédure de l'article 136 de la Constitution. Une fois les deux étapes de cette procédure épuisées (adoption par le Parlement et les sujets de la Fédération), les amendements devaient entrer en vigueur. Une éventuelle issue négative des étapes supplémentaires prévues par le droit commun (le contrôle par la Cour constitutionnelle et le vote panrusse) ne pouvait plus empêcher l'entrée en vigueur des amendements selon la procédure prévue par la Constitution.

181. La procédure utilisée pour amender la Constitution crée une tension évidente avec l'article 16 de la Constitution qui préserve les « fondements de l'ordre de la Fédération de Russie ».

182. Analysant la **substance des amendements**, la Commission de Venise conclut qu'ils ont renforcé de manière disproportionnée la position du Président de la Fédération de Russie et ont supprimé certains des freins et contrepoids initialement prévus par la Constitution.

183. L'exclusion *ad hominem* de la limitation du mandat du président actuel et des présidents précédents contredit la logique même de l'amendement adopté limitant le mandat du président à deux mandats. Le champ d'application exceptionnellement large de l'immunité, associé aux règles de mise en accusation qui rendent très difficile la destitution d'un président, limite de manière excessive la responsabilité du président.

184. Le Président a acquis des pouvoirs supplémentaires au détriment du Chef (Président) du Gouvernement. L'augmentation du nombre de sénateurs nommés par le Président peut donner à ce dernier un pouvoir supplémentaire, ce qui fait douter que le Conseil de la Fédération soit suffisamment indépendant de l'exécutif pour pouvoir exercer les fonctions de contrôle qui lui sont confiées par la Constitution.

185. Pris ensemble, ces changements vont bien au-delà de ce qui est approprié en vertu du principe de séparation des pouvoirs, même dans les régimes présidentiels.

186. Les amendements affaiblissent les sujets constituants et les organes d'autonomie locale. L'inclusion de dispositions faisant référence à la nation russe crée une tension avec le caractère multiethnique de la Fédération de Russie.

187. En ce qui concerne le pouvoir judiciaire, les amendements, notamment le pouvoir pour le Président de prendre l'initiative de la révocation des présidents des cours suprêmes ainsi que des présidents, vice-présidents et juges des cours de cassation et d'appel sur la base d'un motif très vague, et la délégation de la décision correspondante au Conseil de la Fédération, affectent l'élément central de l'indépendance judiciaire. Pris dans leur ensemble, les amendements aux dispositions relatives au pouvoir judiciaire représentent un danger pour l'Etat de droit dans la Fédération de Russie. La Commission de Venise recommande au minimum d'inclure dans la législation de mise en œuvre les critères détaillés de ce qui constitue « *une infraction portant atteinte à l'honneur et à la dignité du juge* » et « *l'impossibilité de l'exercice par le juge de ses compétences* » tels que définis par l'Assemblée des juges. En outre, la législation de mise en œuvre devrait préciser que la responsabilité disciplinaire ne peut être engagée que si une violation a été commise « *délibérément* » / « *avec intention* » ou « *avec négligence grave* », ce qui éviterait l'application trop hâtive de notions ouvertes.

188. Les commentaires de la Douma d'État notent que nombre des dispositions constitutionnelles modifiées examinées seront développées dans la législation et dans la pratique de leur application. Ce n'est que sur cette base qu'il sera possible de tirer des conclusions équilibrées sur le développement du constitutionnalisme dans la Fédération de Russie. La Commission de Venise complétera cet avis intérimaire par un avis final, en tenant également compte des principales lois d'application.

189. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités russes et de l'Assemblée parlementaire pour toute assistance supplémentaire dans cette affaire.