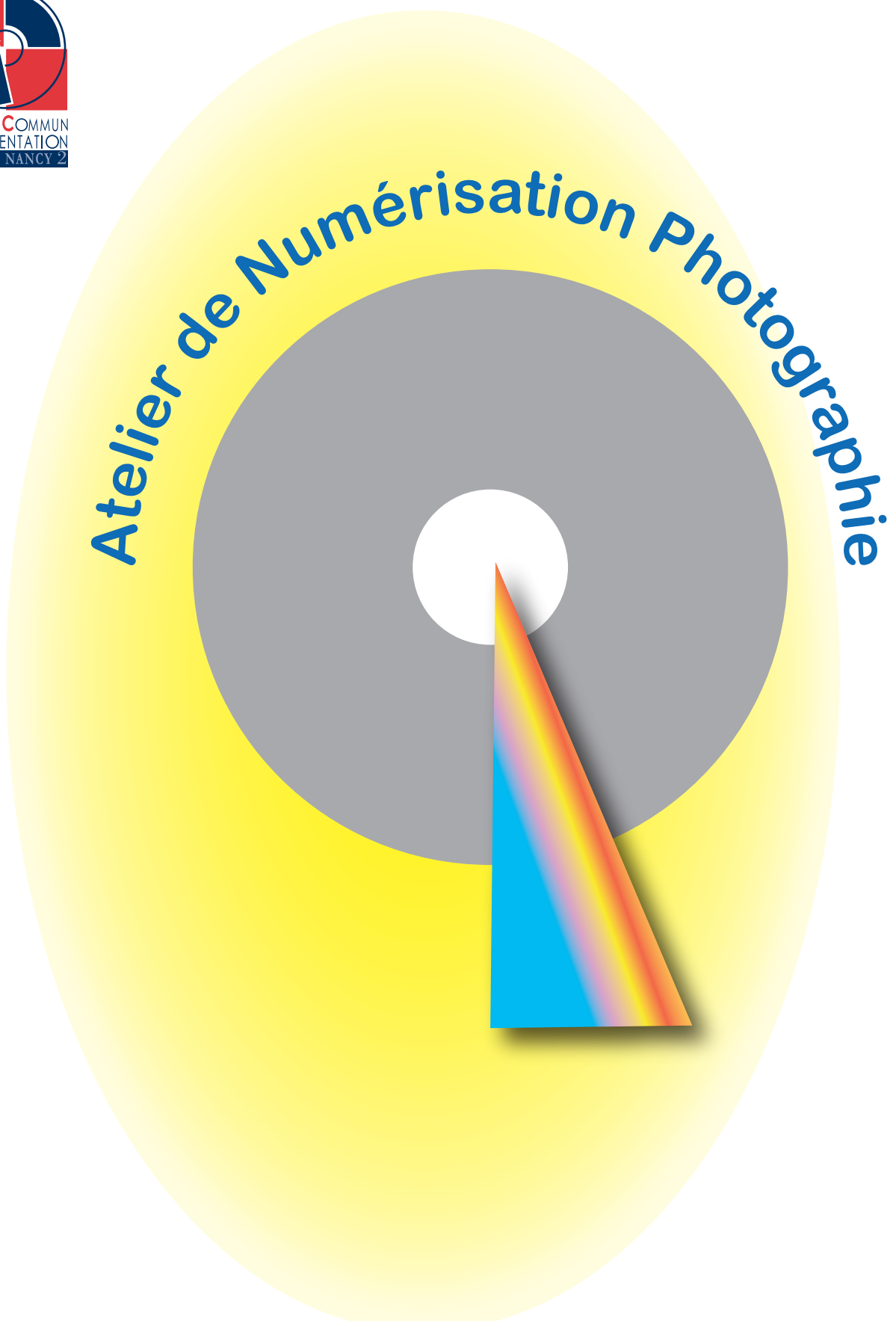




**NANCY-UNIVERSITE**  
**FACULTE DE DROIT, SCIENCES ECONOMIQUES ET GESTION**  
**ECOLE DOCTORALE SCIENCES JURIDIQUES, POLITIQUES, ECONOMIQUES ET DE GESTION**

## **THÈSE**

Pour l'obtention du grade de  
Docteur en Droit, mention Droit public, spécialité Droit constitutionnel  
Présentée et soutenue publiquement le 25 octobre 2008 par

**Raphaëlle LIROU**

## **LA RUSSIE ENTRE FEDERATION ET EMPIRE** **CONTRIBUTION A LA DEFINITION CONSTITUTIONNELLE DE** **L'ETAT RUSSE**

---

Directeur de thèse : Stéphane PIERRE-CAPS, Professeur de droit public à Nancy-Université

---

### **JURY**

|                     |                                                                                                |
|---------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Vlad CONSTANTINESCO | Professeur de droit public et de science politique à l'Université Robert Schuman de Strasbourg |
| Richard GHEVONTIAN  | Professeur de droit public à l'Université Paul Cézanne – Aix-Marseille III, rapporteur         |
| Jean-Pierre MASSIAS | Professeur de droit public à l'Université d'Auvergne, rapporteur                               |
| Jean-Denis MOUTON   | Professeur de droit public à Nancy-Université                                                  |

**Année 2007-2008**





***A Baba et notre famille***



*Dans le cadre de ce travail qui s'est étendu sur plusieurs années, je tiens à remercier un certain nombre de personnes sans l'aide desquelles cette thèse n'aurait jamais existé. Je leur témoigne ainsi de ma reconnaissance la plus sincère et de ma fidélité indéfectible.*

*Ce travail n'aurait jamais pu voir le jour sans l'intérêt que lui a porté mon directeur de thèse, Stéphane PIERRE-CAPS, et le soutien à distance qu'il m'a manifesté. Je lui sais gré d'avoir supporté, pendant ces si longues années, mes doutes et mes silences. Je lui rends grâce surtout de m'avoir permis de découvrir mon pays d'adoption et mon terrain de recherches, la Russie.*

*Cette thèse n'aurait jamais pu aboutir si je n'avais pas trouvé un cadre idéal de travail, le Collège universitaire français de Saint-Petersbourg, qui a permis de sceller mon destin avec la Russie et, plus particulièrement, avec la plus belle ville du monde. Sans la confiance que m'ont portée un certain nombre de personnes, dont Marek HALTER et Richard GHEVONTIAN, l'histoire aurait sans doute été différente.*

*Je remercie tous les enseignants qui sont venus au Collège au cours de mes années de service, aussi bien en tant qu'assistante qu'en tant que directrice. Grâce à nos échanges constants et fructueux, le labeur fut plus doux.*

*Au sein du Collège, j'ai eu la chance de travailler avec des personnes qui ont su m'entourer, m'encourager, me guider et m'inspirer et à qui je témoigne aujourd'hui de mon amitié la plus sincère : Alexis, Anne-Marie, Elena, François-Xavier, Gilles, Macha, Micha, Sophie, Stéphane, TERENCE, Victor. Je leur dois mes plus belles années en Russie.*

*Plus particulièrement, au sein du Collège, j'ai eu la chance de rencontrer mon alter ego, Cédric RAUX, dont les conseils ont toujours été précieux et qui a su avec patience et intérêt relire mes travaux. Qu'il en soit ici amicalement et chaleureusement remercié.*

*Je tiens également à honorer mes amis les plus fidèles qui m'ont aidée à traverser ces années d'épreuve et d'abnégation en me témoignant de leur affection avec constance et parfois sarcasme : Andreï, Aymeric, Carine, Caroline, Christophe, Claire, Evelina, Geoffroy, Gilles, Jean-Christophe, Jean-François, Katia, Laurent, Manuel, Marc, Maureen, Mélina, Olivier, Paolo, Raphaël, Samuel, Sandra, Sébastien, Stéphanie, Virginie.*

*Enfin, ces remerciements n'auraient aucun sens si je ne mentionnais pas ma famille proche, qui a pu, plus d'une fois, douter de ma capacité à achever ce travail mais qui m'a pourtant soutenue indéfectiblement : mes parents, ma soeur, mon beau-frère et mes deux adorables nièces aux sourires si réconfortants. Je leur dois d'être là.*







|                                                        |
|--------------------------------------------------------|
| <b>Règles de translittération du russe au français</b> |
|--------------------------------------------------------|

*En raison de l'absence sur le clavier français de touches pour les quatre signes diacritiques (č, š, š, ž), nous avons choisi de ne pas retenir la norme française de translittération ISO 9/95.*

*En dehors des noms propres et des noms communs les plus courants pour lesquels nous avons conservé la translittération française communément utilisée, les autres noms propres ou substantifs communs sont transcrits selon les règles de translittération indiquées ci-dessous :*

| Russe | Translit. | Russe | Translit. | Russe | Translit. |
|-------|-----------|-------|-----------|-------|-----------|
| а     | a         | к     | k         | х     | kh        |
| б     | b         | л     | l         | ц     | ts        |
| в     | v         | м     | m         | ч     | ch        |
| г     | g         | н     | n         | ш     | sh        |
| д     | d         | о     | o         | щ     | shch      |
| е     | e         | п     | p         | ы     | y         |
| ё     | jo        | р     | r         | ь     | '         |
| ж     | zh        | с     | s         | э     | e         |
| з     | z         | т     | t         | ю     | ju        |
| и     | i         | у     | u         | я     | ja        |
| й     | j         | ф     | f         |       |           |



## **Sommaire**

|                                                                                                                                  |        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| <b>Introduction</b>                                                                                                              | p. 1   |
| <b>PARTIE I</b>                                                                                                                  |        |
| <b>LA RUSSIE MILLENAIRE MARQUEE PAR LE FEDERALISME<br/>« INAUTHENTIQUE »</b>                                                     | p. 11  |
| <b>CHAPITRE I. L'absence d'un « principe général » fédéraliste de la Russie des<br/>apanages à l'Empire de Russie</b>            | p. 17  |
| SECTION I. Le système des apanages ou le mythe de l'âge d'or du fédéralisme                                                      | p. 18  |
| SECTION II. L'Empire autocratique russe ou le règne du « pseudo-fédéralisme »                                                    | p. 52  |
| <b>CHAPITRE II. L'artificialité du fédéralisme de la Russie soviétique à l'Union<br/>des Républiques socialistes soviétiques</b> | p. 99  |
| SECTION I. Le monde des idées et le fédéralisme                                                                                  | p. 100 |
| SECTION II. Le fédéralisme soviétique ou l'« Empire masqué »                                                                     | p. 136 |
| <b>PARTIE II</b>                                                                                                                 |        |
| <b>LA RUSSIE CONTEMPORAINE TIRAILLEE ENTRE FEDERALISME ET<br/>IMPERIALISME</b>                                                   | p. 193 |
| <b>CHAPITRE I. La problématique de la nature de l'Etat russe : de la<br/>contractualisation à la constitutionnalisation</b>      | p. 198 |
| SECTION I. La nature double du fédéralisme héritée de l'Union soviétique                                                         | p. 199 |
| SECTION II. Le triomphe apparent du fédéralisme constitutionnel dans la Russie<br>post-soviétique                                | p. 267 |
| <b>CHAPITRE II. La problématique du fonctionnement de l'Etat russe : de la<br/>décentralisation à l'impérialisation</b>          | p. 321 |
| SECTION I. De l'asymétrie contractuelle à la « reconstitutionnalisation » du<br>fédéralisme russe                                | p. 321 |
| SECTION II. La Russie et l'« étranger proche » : le retour de l'empire ?                                                         | p. 370 |
| <b>Conclusion</b>                                                                                                                | p. 408 |
| <b>Annexes</b>                                                                                                                   | p. 411 |
| <b>Bibliographie</b>                                                                                                             | p. 587 |
| <b>Table des matières</b>                                                                                                        | p. 641 |



## INTRODUCTION

Depuis l'adoption par référendum d'une constitution le 12 décembre 1993, la Russie a intégré le cercle restreint des Etats fédéraux, même si à l'échelle de l'humanité ces Etats représentent près d'un tiers de la population du globe<sup>1</sup>. Si l'on considère qu'« un des facteurs qui militent le plus fortement pour un réaménagement fédéral est la présence de divisions nationales et culturelles »<sup>2</sup>, le choix d'une structure fédérale semble pleinement approprié pour cet Etat de plus de 17 millions de km<sup>2</sup> composé, à l'époque de l'adoption de la Constitution, de 89 entités fédérées<sup>3</sup> et de plus de 160 nationalités différentes<sup>4</sup>. En effet, même si « le fédéralisme est un modèle qui, théoriquement, n'entretient aucun lien historique ou moral avec une quelconque réglementation du pluralisme national »<sup>5</sup>, il n'en demeure pas moins vrai que, dans la pratique, « à la suite de la décolonisation, le fédéralisme est souvent apparu comme la solution la plus favorable pour faire vivre ensemble des populations séparées par des différences ethniques, linguistiques et culturelles »<sup>6</sup>.

Plus précisément, on doit considérer que cette conjonction du fédéralisme et de la question nationale est apparue bien avant la décolonisation avec la mise en place des fédérations multinationales socialistes, notamment la première d'entre elles, la République socialiste fédérative soviétique de Russie en 1918. Et, même si des penseurs, comme les

---

<sup>1</sup> François SAINT-OUEN, *Le fédéralisme*, Illico, Infolio éditions, 2005, p. 119.

<sup>2</sup> Daniel WEINSTOCK, « Vers une théorie normative du fédéralisme », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 167, 2001/1, p. 83.

<sup>3</sup> Cf. Annexes 1 (carte de la Fédération de Russie) et 18 (carte des sujets de la Fédération de Russie).

<sup>4</sup> Cf. Site officiel du Recensement de la population en Russie de 2002 : <http://www.perepis2002.ru>.

<sup>5</sup> Ferran REQUEJO, « Fédéralisme et groupes nationaux », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 167, 2001/1, p. 47. L'auteur s'appuie sur le fait que « les études institutionnelles et normatives du fédéralisme ont été dominées par l'exemple historique des Etats-Unis d'Amérique » et qu'« il s'agit là d'un cas empirique sans lien historique avec le pluralisme national ».

<sup>6</sup> Stéphane RIALS, *Destin du fédéralisme*, L.G.D.J., Paris, 1986, p. 21.

austro-marxistes, avaient fait du fédéralisme la solution institutionnelle idoine de la question des nationalités quelques années auparavant<sup>7</sup>, c'est sur le territoire russe que fut véritablement expérimentée pour la première fois la formule fédérale en raison de considérations nationales. Or, même si dans les faits il s'est plus agi d'un « fédéralisme juridique de façade »<sup>8</sup>, sur lequel nous aurons largement l'occasion de revenir, l'idée fédérale n'en a pas moins imprégné à partir de ce moment-là l'ordre constitutionnel russe.

Ce n'est donc pas un hasard si la Russie, au sortir de l'Union soviétique, a choisi de conserver le principe fédéral comme principe constitutif de l'Etat russe. Mais, en raison de l'artificialité du fédéralisme soviétique, d'autres considérations, à la fois internes et externes, peuvent expliquer le choix du recours à une formule fédérale, entendue cette fois-ci au sens classique.

Tout d'abord, on doit constater un regain d'intérêt et de succès pour le fédéralisme depuis quelques années<sup>9</sup>, confirmé sans doute par le fait que les régimes politiques les plus stables et les plus anciens sont des Etats qui ont choisi la forme fédérale (Etats-Unis, Suisse, Canada, Australie). Mais, ce sont avant tout les avantages intrinsèques de cette forme d'Etat qui expliquent ce succès. L'intérêt principal de la formule fédérale réside dans le fait, qu'à la différence de l'Etat unitaire qui présente, lui, l'avantage de la simplicité ou de l'uniformité mais au détriment parfois d'une réalité plus complexe, l'Etat fédéral « accepte les diversités et, en particulier, les minorités » et s'efforce de « rassembler dans un ensemble commun des sociétés politiques diversifiées »<sup>10</sup>. Autrement dit, le fédéralisme colle mieux à des réalités politiques le plus souvent complexes. Il permet ainsi « de réconcilier deux motifs puissants et souvent antagoniques : le désir, d'une part, d'unités politiques plus grandes indispensables pour construire un Etat moderne dynamique et efficace et, d'autre part, la quête de l'identité par des unités politiques autonomes plus réduites »<sup>11</sup>. De plus, d'un point de vue technique ou institutionnel, le fédéralisme apparaît comme la version verticale de la séparation horizontale des pouvoirs et présente donc cet avantage de « briser le monopole de l'exercice des grandes fonctions étatiques (et principalement de la fonction législative) et de favoriser, sous l'arbitrage de populations

---

<sup>7</sup> On pense principalement à Karl Renner et à Otto Bauer sur lesquels nous reviendrons dans le cadre de cette étude.

<sup>8</sup> Slobodan MILACIC, « Le devenir des Etats fédéraux disloqués. La problématique de l'Est nouveau », in *Le devenir des Etats : souveraineté ? intégration ?*, Académie internationale de Droit constitutionnel, 9<sup>e</sup> session, Tunis, 17-31 août 1993, Presses universitaires des Sciences sociales de Toulouse, 1995, p. 155.

<sup>9</sup> Cf. Ronald WATTS, « Les principales tendances du fédéralisme au XX<sup>e</sup> siècle », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 10, n° 1, 2003, pp. 11-18.

<sup>10</sup> Francis DELPEREE, « Le fédéralisme asymétrique », *Civitas Europa*, n° spécial (IV<sup>e</sup> Congrès français de droit constitutionnel, Aix-en Provence, 10-12 juin 1999), P.U. de Nancy, septembre 1999, p. 136.

<sup>11</sup> Ronald WATTS, art. préc., p. 14.

qui peuvent « voter avec leurs pieds » en changeant d'« Etat », une véritable concurrence des productions normatives et des gestions fédérées »<sup>12</sup>.

Ensuite, il est évident que le contexte interne russe (taille du territoire, composition nationale, poids du passé) a joué un rôle prédominant dans ce choix surtout au début des années quatre-vingt-dix lorsque la Russie a voulu intégrer le concert des Etats démocratiques. Un des moyens d'y parvenir fut justement de recourir à une forme classique de fédéralisme même si à proprement parler « il n'y a pas de forme idéale universelle d'un modèle fédéral applicable partout »<sup>13</sup>. Car, même en l'absence de modèle-type, il existe tout de même des critères communs aux différents systèmes fédéraux qui permettent de classer les Etats, au-delà de leur appellation officielle, en Etats unitaires ou en Etats fédéraux. Ces principaux critères sont ceux qui ont été systématisés par Georges Scelle dans son *Précis de droit des gens* : les principes de superposition, d'autonomie et de participation<sup>14</sup>. A ces principes institutionnels, il convient d'ajouter des valeurs qui, sans pour autant être automatiquement et organiquement liées au fédéralisme, n'en contribuent pas moins à rattacher un Etat au fédéralisme classique. Ces valeurs sont principalement celles de liberté et de démocratie. Par exemple, il est certain que « la multiplication des paliers gouvernementaux et les contrepoids ainsi créés »<sup>15</sup> dans un système fédéral favorisent la liberté individuelle tandis que le fédéralisme ramène « certaines décisions politiques à une échelle cognitivement plus à la portée du citoyen moyen »<sup>16</sup>. Lorsqu'elle s'est dotée de sa Constitution post-soviétique, la Russie n'a donc pas manqué de lier ces principes institutionnels et ces valeurs libérales et démocratiques. Ainsi la Russie est-elle définie dans la Constitution du 12 décembre 1993 comme « un Etat démocratique, fédéral, un Etat de droit, ayant une forme républicaine de gouvernement » (article 1) au sein duquel « l'homme, ses droits et libertés, constituent la valeur suprême » (article 2).

A partir de ces considérations préliminaires, on pourrait penser que notre étude va consister en une analyse du fonctionnement de la Fédération de Russie depuis qu'elle a rompu avec son destin soviétique. Or, même s'il en sera forcément question dans notre travail, celui-ci cherche davantage à s'interroger sur la nature étatique de la Russie à travers une approche historique, politique et constitutionnelle. En d'autres termes, la

---

<sup>12</sup> Stéphane RIALS, *op. cit.*, p. 2.

<sup>13</sup> Ronald WATTS, art. préc., p. 17.

<sup>14</sup> Georges SCELLE, *Précis de droit des gens. Principes et systématique*, première partie, Sirey, Paris, 1932, 312 p.

<sup>15</sup> Daniel WEINSTOCK, art. préc., p. 80.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 81. Sur la confrontation entre les concepts de démocratie et de fédéralisme, cf. Dominique ROUSSEAU, « Fédéralisme et démocratie », in *Le fédéralisme. Recherches et travaux*, Cahier des écoles doctorales, n° 3, Faculté de droit de Montpellier, juin 2003, pp. 91-96 et Boris S. KRYLOV, « *Rossijskij federalizm – garantija demokratii i prav cheloveka* » [Le fédéralisme russe – garantie pour la démocratie et les droits de l'homme], *Zhurnal rossijskogo prava*, n° 1, 2000, pp. 7-16.



problématique qui se pose à nous est de comprendre la façon dont l'Etat russe s'est construit et, à partir de là, tenter de le définir en reprenant les catégories qui relèvent traditionnellement du droit constitutionnel.

L'intérêt de cette interrogation sur la nature de l'Etat russe nous semble double.

D'une part, il permet de mieux comprendre le fonctionnement de la Russie à travers les balbutiements qu'elle a pu connaître dans la mise en place de son Etat surtout que « les raisons des nombreuses « maladies » actuelles du fédéralisme russe sont à chercher dans les origines de la création de la fédération pendant l'existence de l'U.R.S.S. »<sup>17</sup>. Nous sommes même tentée de dire qu'il faut remonter plus loin dans le temps, notamment à l'époque impériale, pour véritablement saisir l'origine des dysfonctionnements que connaît la Fédération russe actuelle. Enfin, l'expérience soviétique l'a prouvé, il ne suffit pas de se proclamer « fédéral » pour véritablement constituer une fédération. Il est donc fondamental de se pencher, à travers une analyse à la fois juridique et politique, sur la nature de la Fédération russe actuelle et l'on verra que, dans cette recherche, le poids du passé est un élément déterminant.

D'autre part, cette étude se veut une contribution modeste aux problématiques impériale et fédérale, sans doute plus méconnues en France que celles liées à l'Etat-nation ou à l'Etat unitaire, à travers une étude de cas concrète. En effet, même si on constate un regain d'intérêt pour la question fédérale en France, le fédéralisme est « un peu le parent pauvre des études de droit public »<sup>18</sup>. Ce constat d'une distanciation des juristes français par rapport à la question fédérale s'explique par le fait que « dans le pays de Jean Bodin, de l'absolutisme monarchique puis du jacobinisme républicain, le renforcement de l'Etat central a été historiquement au cœur de l'identité du pays » et que « dans ces conditions, la notion de fédéralisme n'a jamais pénétré »<sup>19</sup>. Quant à la notion d'empire, elle souffre majoritairement d'une connotation négative liée aux dimensions autoritaires et hégémoniques qui ont caractérisé les sociétés que l'histoire a retenues comme impériales. Toutefois, à l'aune de l'intégration européenne et des processus centrifuges qui ont touché et qui touchent encore les Etats historiquement constitués sur une base unitaire, ces deux notions ont tendance à revenir sur le devant de la scène<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> M. V. GLIGLICH-ZOLOTOREVA, *Pravovye osnovy federalizma* [Les principes juridiques du fédéralisme], Jurist', Moscou, 2006, p. 166.

<sup>18</sup> Olivier BEAUD, *Théorie de la Fédération*, Léviathan, P.U.F., Paris, 2007, p. 2.

<sup>19</sup> François VERGNOLLE de CHANTAL, *Fédéralisme et antifédéralisme*, Que sais-je ?, P.U.F., 2005, p. 6.

<sup>20</sup> En ce qui concerne l'Europe, appréhendé à partir de la notion d'empire, on citera l'ouvrage récemment traduit de Ulrich Beck et d'Edgar Grande (*Pour un Empire européen*, Flammarion, Paris, 2007, 413 p.). On citera également l'article écrit au sortir de la Seconde Guerre mondiale mais publié il y a vingt ans seulement, celui d'Alexandre Kojève (« L'Empire latin. Esquisse d'une doctrine de la politique

Une fois exposé l'intérêt de notre problématique, il est indispensable d'apporter quelques précisions sur le sens des termes employés et le choix des concepts utilisés afin de mieux comprendre l'objet de notre étude.

Tout d'abord, une première mise au point doit être faite sur le sens que nous entendons donner aux notions de « fédéralisme » ou de « fédération ». Lorsque nous employons ces notions, nous le faisons essentiellement dans un sens synonymique, même si à proprement parler « le fédéralisme ne se ramène pas qu'à l'Etat fédéral et à son agencement » puisque « c'est aussi et en plus une culture politique et gouvernementale »<sup>21</sup>. On pourrait même aller plus loin en disant que « le fédéralisme est avant tout un esprit avant d'être une institution »<sup>22</sup>. Cette dimension spirituelle du fédéralisme ne sera pas occultée mais, la plupart du temps, à l'instar des constitutionnalistes, nous aborderons le fédéralisme sous l'angle purement institutionnel. Sauf précisions particulières, lorsque nous emploierons le terme « fédéralisme », ce sera donc avant tout comme synonyme de fédération ou d'Etat fédéral. Par là même, ce choix institutionnel nous permet de prendre nos distances par rapport aux tentatives passées ou actuelles pour détacher le fédéralisme de sa dimension étatique. Nous pensons tout d'abord aux représentants du fédéralisme intégral qui font du fédéralisme un anti-étatisme<sup>23</sup> puis à ceux qui tentent aujourd'hui d'isoler le concept de « Fédération » pour en faire une catégorie juridique indépendante de l'Etat<sup>24</sup>. C'est surtout ce dernier cas qui nous apparaît le plus stimulant d'un point de vue

---

française », *La Règle du Jeu*, n° 1, mai 1990, pp. 89-123). Plus récemment, Alain de Benoist a écrit un article qui reprend l'idée d'Alexandre Kojeve d'un dépassement de l'Etat-nation à partir de la notion d'empire pour l'appliquer à l'ordre européen (« L'idée d'empire », in *Nation et Empire. Histoire et concept*, Actes du XXIV<sup>e</sup> colloque national du GRECE, Paris, 1991, pp. 55-73). Quant au lien entre l'Europe et le fédéralisme, il suffit de rappeler que la plupart des manuels de droit constitutionnel font de l'Union européenne une structure hybride entre la confédération d'Etats et la fédération d'Etats et que les rares ouvrages français sur le fédéralisme en France finissent toujours par aborder la question de la nature fédérale de l'Union européenne (voir notamment Bernard BARTHALAY, *Le fédéralisme*, Que sais-je ?, n° 1953, P.U.F., Paris, 1981, 126 p. ; Maurice CROISAT et Jean-Louis QUERMONNE, *L'Europe et le fédéralisme*, Clefs/Politique, Montchrestien, Paris, 1996, 158 p. ; François SAINT-OUEN, *Le fédéralisme*, Collection Illico, Infolio éditions, 2005, 125 p. ; François VERGNIOLE de CHANTAL, *Fédéralisme et antifédéralisme*, Que sais-je ?, P.U.F., 2005, 127 p. ; Thomas FLEINER, « Huit thèses sur le fédéralisme et la démocratie dans le contexte de la construction européenne », in *Droit constitutionnel*, Mélanges offerts au Professeur Patrice GELARD, Montchrestien, Paris, 1999, pp. 379-384 ; *Le fédéralisme. Recherches et travaux*, Cahier des écoles doctorales, n° 3, Faculté de droit de Montpellier, juin 2003, 265 p. ; Georges SCELLE, « Le fédéralisme européen et ses difficultés politiques », Fascicule n° 4, Centre européen universitaire, Nancy, 1952, pp. 1-57).

<sup>21</sup> Marc GJIDARA, « La solution fédérale : bilan critique », *Pouvoirs*, n° 57, 1991, p. 93.

<sup>22</sup> Bernard DURAND, « Le Fédéralisme : en ligne de crête », in *Le fédéralisme. Recherches et travaux*, Cahier des écoles doctorales, n° 3, Faculté de droit de Montpellier, juin 2003, p. 28.

<sup>23</sup> Guy HERAUD, « Un anti-étatisme : le fédéralisme intégral », *Archives de Philosophie du Droit*, n° 21, 1976, pp. 167-180. Voir également François SAINT-OUEN, *op. cit.*, pp. 24-27.

<sup>24</sup> On pense principalement à Olivier Beaud qui, après avoir publié plusieurs articles pour dénoncer l'appréhension du fédéralisme à travers le prisme étatique (« La Fédération entre l'Etat et l'Empire », in *Les fédéralismes*, Etudes réunies par Annie ALLAIN, Maryline DUPONT et Michael HEARN, Septentrion, Presses universitaires (Travaux et recherches), Lille, 1996, pp. 33-58 ; « Fédéralisme et souveraineté. Notes pour une théorie constitutionnelle de la Fédération », *Revue du Droit public*, n° 1,

juridique mais cette théorie présente, à notre avis, en tout cas dans le cadre d'une étude monographique, l'inconvénient de ne pas permettre de comprendre la Fédération de Russie telle qu'elle existe aujourd'hui puisque, comme le relève Olivier Beaud lui-même, « la difficulté qui existe évidemment et que l'on ne saurait nier, est celle de savoir à partir de quel moment une Fédération se modifie, se transforme au point où elle deviendrait un Etat, son caractère fédéral disparaissant derrière sa marque étatique »<sup>25</sup>. Autrement dit, aucun Etat fédéral existant n'est à l'heure actuelle susceptible de répondre aux critères de la Fédération selon Olivier Beaud.

Une seconde mise au point nous semble nécessaire pour circonscrire le champ temporel de notre étude. C'est celle concernant le sens que nous entendons donner au terme « constitutionnel » lorsqu'on évoque « la définition constitutionnelle de l'Etat russe ». Il ne s'agit pas pour nous d'adopter un point de vue strictement normatif car, dans un tel cas, il serait alors impossible d'appréhender l'Etat russe avant l'adoption du premier texte qui s'apparente formellement et matériellement à une constitution, les Lois fondamentales octroyées par l'Empereur en 1906. De plus, cette conception « positiviste » ne permet pas de prendre en compte les éléments politiques ou les situations juridiques qui se rapprochèrent du fédéralisme au cours de l'histoire millénaire de la Russie mais qu'il convient de qualifier de « pseudo-fédéralisme » ou de « protofédéralisme »<sup>26</sup> tant que le fédéralisme ne fut pas officiellement et explicitement reconnu et inscrit dans le droit constitutionnel russe. C'est la raison pour laquelle nous préférons privilégier une approche « institutionnelle » qui se focalise davantage sur la forme de l'Etat et sur la façon dont celui-ci s'est construit<sup>27</sup>.

Enfin, dans le cadre de ce travail visant à approcher la nature de l'Etat russe, il convient d'expliquer les raisons pour lesquelles nous avons choisi de situer notre réflexion en partant de deux concepts, la fédération et l'empire, qui peuvent apparaître au premier abord antinomiques. Plusieurs raisons, à la fois doctrinale, historique et conjoncturelle, justifient le choix de cette association.

---

1998, pp. 103-122) a publié récemment un traité sur le concept de Fédération (*Théorie de la Fédération*, Léviathan, P.U.F., Paris, 2007, 448 p.).

<sup>25</sup> Olivier BEAUD, *Théorie de la Fédération*, Léviathan, P.U.F., Paris, 2007, p. 424.

<sup>26</sup> Nous reprenons l'expression que M. V. Gligich-Zolotareva utilise pour caractériser la période allant jusqu'à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle en Russie dans son ouvrage *Pravovye osnovy federalizma* [Les principes juridiques du fédéralisme], Jurist', Moscou, 2006, p. 141.

<sup>27</sup> Nous nous appuyons pour distinguer la conception « normative » de la constitution ou du droit constitutionnel de la conception « institutionnelle » sur l'article d'Olivier Beaud publié dans le *Dictionnaire de la culture juridique* à l'entrée « Constitution et droit constitutionnel » (P.U.F., Lamy, Paris, 2003, pp. 257-266).

Premièrement, d'un point de vue doctrinal, on doit noter la proximité de ces deux notions sans pour autant qu'elles correspondent strictement. Nous reviendrons bien évidemment sur la convergence de ces deux notions mais il est possible, à ce stade introductif de notre étude, de simplement rappeler que les systèmes impériaux et fédéraux tendent tous les deux à associer unité et diversité et représentent des systèmes compromissaires de gouvernement. En effet, dans le cas de l'empire, au-delà de son aspect hégémonique, on ne peut occulter le fait que la gestion d'un territoire étendu et le plus souvent multinational implique une certaine forme de souplesse et de flexibilité qui est le propre de l'idée fédérale. Autrement dit, « le fédéralisme est par définition une formule qui peut tenter les Empires en tant qu'il serait perçu comme le seul moyen d'en assurer la perennité »<sup>28</sup>. Mais, ces deux notions divergent du fait que la fédération relève d'une dimension libérale alors que l'empire ressort d'une dynamique autoritaire. En effet, « la fédération est une union *libre* d'entités politiques » alors que « l'unité de l'Empire résulte de l'action d'un centre politique hégémonique qui *impose* sa volonté aux autres Etats »<sup>29</sup>. Ainsi, dans le cas de l'empire, la balance entre unité et diversité penchera plutôt du côté de l'unité, de sorte que tout ce qui peut favoriser cette unité sera employé, au moyen par la force (centralisation, uniformisation, nationalisation, etc.), alors que, dans le cas du fédéralisme, c'est le respect de la diversité qui sera idéalement privilégié (décentralisation, pluralisme politique et culturel, etc.). De plus, ce ne sont pas les tentatives actuelles pour réhabiliter ou démocratiser le concept d'empire qui permettent d'enlever à la notion d'empire sa dimension autoritaire dans la mesure où, sous couvert de rhétorique impériale, il s'agit en fait dans ces cas-là le plus souvent de décrire en réalité un système fédéral classique<sup>30</sup>. Par conséquent, on peut dire que globalement « le cas de l'empire offre l'exemple d'un pseudo-fédéralisme ou d'un fédéralisme inauthentique »<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> Bernard DURAND, art. préc., p. 29.

<sup>29</sup> Olivier BEAUD, « La Fédération entre l'Etat et l'Empire », art. préc., p. 42. (les mots en italique sont soulignés par l'auteur).

<sup>30</sup> On s'en tiendra à l'article d'Alain de Benoist dans lequel ce dernier cherche à réhabiliter le concept d'empire par opposition à celui de nation, fermé selon lui à la diversité en raison de son individualisme. L'empire, à la différence de l'Etat-nation, présenterait l'avantage de maintenir la diversité des groupes, en respectant leur autonomie, tout en constituant un ensemble unifié supérieur. Nous ne sommes pas loin de la définition du fédéralisme et ce n'est donc pas un hasard si l'auteur, dans sa tentative d'application de son idée d'empire à l'Europe, en conclut que celle-ci « ne peut se faire que selon un modèle fédéral porteur d'une idée, d'un projet, d'un principe, c'est-à-dire en dernière analyse selon un modèle impérial » (« L'idée d'empire », in *Nation et Empire. Histoire et concept*, Actes du XXIV<sup>e</sup> colloque national du GRECE, Paris, 1991, pp. 55-73).

<sup>31</sup> Olivier BEAUD, « La Fédération entre l'Etat et l'Empire », art. préc., p. 42. Marc Gjidara dans son article sur la solution fédérale parle également de fédéralisme inauthentique ou d'Etat pseudo-fédéral pour désigner les fédérations multinationales d'Europe de l'Est (« La solution fédérale : bilan critique », art. préc., p. 96, p. 104, p. 110). Or, nous verrons dans notre étude sur le fédéralisme soviétique que celui-ci s'est en fait révélé un empire masqué pour lequel dès lors les qualificatifs de « fédéralisme inauthentique » ou de « pseudo-fédéralisme » siéent parfaitement.

Deuxièmement, d'un point de vue historique, il est possible de lier ces deux concepts dans la mesure où la Russie a été un empire avant d'être une fédération. Il est même possible d'ajouter, comme nous le constaterons, que la Russie n'a expérimenté le fédéralisme dans sa forme « authentique » que depuis une dizaine d'années dans la mesure où la première expérience officiellement fédérale en Russie s'est davantage apparentée à la figure impériale qu'au fédéralisme dans sa version classique. Il n'est donc pas outré d'affirmer que le lien de continuité entre l'Empire des Tsars et l'Union soviétique est nettement plus fort que l'idée couramment admise de rupture, du moins en ce qui concerne la forme de l'Etat et la gestion de la question nationale. De surcroît, ce lien de continuité est d'autant plus prononcé que l'erreur classique de présenter l'Union soviétique comme un fédéralisme qui s'est construit par dissociation ou désagrégation de l'Empire unitaire des Tsars<sup>32</sup> ne reflète pas la réalité. En effet, l'Empire tsariste ne s'est pas automatiquement reconstruit en une fédération soviétique. Il aura fallu quelques années avant que les anciennes possessions impériales, devenues formellement indépendantes, soient incitées ou contraintes à s'agréger de nouveau dans un ensemble plus vaste visant à recouvrir l'ancien territoire impérial.

Troisièmement, d'un point de vue conjoncturel, la Russie est souvent taxée d'impérialisme que ce soit dans ses rapports avec ses régions ou avec son « étranger proche », terme qui sert à désigner les anciennes républiques fédérées de l'Union soviétique devenues indépendantes en 1991<sup>33</sup>. Nous aurons effectivement l'occasion de constater que les conflits entre le pouvoir central et les régions de la Fédération de Russie ont été et sont encore souvent légions. Ces conflits peuvent évidemment s'expliquer par le fait que « les différends sont inhérents au système fédéral de gouvernement »<sup>34</sup> en raison de l'équilibre précaire sur lequel repose tout système fédéral<sup>35</sup>. Ils peuvent également s'expliquer par le fait que nombreux sont les auteurs qui désignent le fédéralisme comme un processus ou comme une dynamique plutôt que comme un système figé. On peut citer notamment Francis Delpérée pour qui « le terme même de « fédéralisme » indique plus une

---

<sup>32</sup> Voir par exemple Pierre PACTET et Ferdinand MELIN-SOUCRAMANIEN, *Droit constitutionnel*, 24<sup>e</sup> édition, Armand Colin, Paris, 2005, p. 45, Bernard CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, 21<sup>e</sup> édition, Armand Colin, Paris, 2004, pp. 62-63, Louis FAVOREU (sous la dir.), *Droit constitutionnel*, 6<sup>e</sup> édition, Dalloz, Paris, 2003, pp. 381-384.

<sup>33</sup> Les études, qui mettent en avant la nature impériale de la Russie ou qui s'interrogent sur la puissance de la Russie ne manquent pas à l'heure actuelle. Nous renvoyons pour cela à notre bibliographie consacrée à la Russie contemporaine (ouvrages et articles).

<sup>34</sup> Michael CROMMELIN, « Le règlement des différends dans les systèmes fédéraux », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 167, 2001/1, p. 149.

<sup>35</sup> Georges Scelle soulignait de manière très explicite que « le fédéralisme, et c'est l'une de ses plus grandes difficultés, est un système de perpétuelle tension entre les organisations locales ou de base qui veulent conserver le plus possible de compétences et l'organisation fédérale qui tend constamment, parce qu'elle est le pouvoir absorbé, à tomber dans le centralisme » (in « Le fédéralisme européen et ses difficultés politiques », Fascicule n° 4, Centre européen universitaire, Nancy, 1952, p. 9).

évolution, une tendance ou une progression qu'une situation acquise »<sup>36</sup>. D'autres parlent du fédéralisme comme « quelque chose de jamais achevé définitivement » et donc « toujours à parfaire »<sup>37</sup>. A partir de là, il est évident que le pacte fédéral qui unit les Etats membres doit être l'objet de négociations permanentes entre des acteurs aux intérêts souvent divergents. Cela dit, ces remarques sur la fragilité du fédéralisme et son caractère évolutif ne sont pas propres à la Russie. N'importe quel Etat qui a choisi la structure fédérale pourrait donc être potentiellement soumis à la même instabilité que celle que connaît la Russie. Or, même si les conflits entre le pouvoir central et les régions existent dans chaque Etat fédéral, rares sont ceux qui se voient taxés d'impérialisme et il semble que cet « honneur » soit principalement réservé à la Fédération de Russie.

A partir de ce constat, il est donc indispensable de s'interroger sur les raisons pour lesquelles la Russie, depuis l'effondrement de l'Union soviétique, n'arrive pas réellement à sortir de ce paradigme dichotomique fédération/empire ou fédéralisme/impérialisme. Or, c'est principalement l'histoire millénaire de la Russie qui permet d'expliquer les résurgences impérialistes de la Russie contemporaine dans la mesure où la Russie millénaire a été fortement marquée par des formes de « pseudo-fédéralisme » ou de fédéralisme « inauthentique », dominées par la figure de l'empire (partie I). Et, c'est seulement après avoir pris conscience qu'« il est plus difficile de sortir d'une longue histoire impériale que de s'affranchir de l'idéologie communiste ou de l'économie centralisée »<sup>38</sup> qu'il sera alors possible de mettre en avant les difficultés de la Russie à se construire et à se vivre comme un Etat fédéral classique (partie II).

---

<sup>36</sup> Francis DELPEREE, « Le fédéralisme, forme d'adaptation de l'Etat-nation : le cas de la Belgique », in Christian PHILIP et Panayotis SOLDATOS (sous la direction de), *Au-delà et en deçà de l'Etat-nation*, Bruylant, Bruxelles, 1996, p. 145.

<sup>37</sup> Alain-G. GAGNON, « Fédéralisme et identités nationales : le passage obligé de l'Etat-nation à l'Etat plurinational », in Panayotis SOLDATOS et Jean-Claude MASCLET (sous la dir.), *L'Etat-nation au tournant du siècle : les enseignements de l'expérience canadienne et européenne*, Chaire Jean Monnet, Université de Montréal, Montréal, 1997, p. 299.

<sup>38</sup> Marie MENDRAS, « Pouvoir et territoire en Russie », *Cultures & conflits*, n° 21-22, 1996, p. 103.



## **PARTIE I :**

### **LA RUSSIE MILLENAIRE MARQUEE PAR UN FEDERALISME « INAUTHENTIQUE »**

Le début de l'histoire politique de la Russie peut être daté de la fin du IX<sup>e</sup> siècle lorsque apparaît l'« Etat »<sup>1</sup> de Kiev, « regroupement en une structure étatique des Slaves orientaux longtemps divisés en tribus plus ou moins rivales »<sup>2</sup>. Avant, les Slaves occupaient un territoire s'étendant des Carpates au Dniepr et se séparèrent en trois branches distinctes en raison des invasions incessantes de peuples nomades tout au long du premier millénaire de notre ère<sup>3</sup> : les *Slaves occidentaux*, ancêtres des Polonais, Slovaques et Tchèques occupèrent le territoire actuel de la Pologne, de la Bohême et de la Moravie ; les *Slaves méridionaux*, ancêtres des Slovènes, Croates et Serbes se fixèrent dans la péninsule des Balkans et les *Slaves orientaux*, ancêtres des Biélorusses, des Russes et des Ukrainiens, s'installèrent, du VI<sup>e</sup> siècle au début du IX<sup>e</sup> siècle, sur le territoire qui formera la première Russie, territoire s'étendant du Nord, sur les rives du Golfe de Finlande et du Lac Ladoga, au Sud, sur les rives de la Mer Noire<sup>4</sup>.

Avant même l'apparition d'une organisation politique structurée dont la capitale serait Kiev, on peut parler de prémices d'une formation politique organisée chez les Slaves orientaux, par le biais des alliances constituées initialement entre familles puis entre tribus : « A la base, le père, chef absolu de la famille, exerçait une autorité de type

---

<sup>1</sup> Les guillemets ont été rajoutés par nos soins afin de dissocier l'« Etat » de Kiev, formation politique globalement assez rudimentaire, de l'Etat, dans son acception moderne. Nous reviendrons ultérieurement sur l'approximation de ce procédé par analogie.

<sup>2</sup> Henri BOGDAN, *Histoire des peuples de l'ex-URSS. Du IX<sup>e</sup> siècle à nos jours*, Perrin, Paris, 1993, pp. 39-40.

<sup>3</sup> Pendant des siècles, la plaine russe a été envahie par des nomades à la recherche de pâtures et venus des profondeurs de l'Asie (Sarmates, Huns, Avars, Petchénègues, Polovts, etc.). L'invasion mongole au XIII<sup>e</sup> siècle, qui se concrétisera par un joug de près de 250 ans sur la Russie, reste l'exemple le plus illustre de conquête de la plaine russe par les « peuples de la steppe ».

<sup>4</sup> Les tribus slaves orientales peuplaient essentiellement les territoires actuels de la Biélorussie et de l'Ukraine.



patriarcal. La communauté sociale de base était le mir, groupement de familles étroitement liées entre elles sous l'autorité des aînés de chaque famille »<sup>5</sup>. Cet ordre patriarcal, premier germe des institutions russes selon Anatole Leroy-Beaulieu<sup>6</sup>, se doublait d'unions sans lien de parenté, les *mir*s ou villages se regroupant en *volost* à la tête duquel se trouvait un conseil formé des anciens de chaque village, l'un des anciens assurant, par élection puis progressivement par hérédité<sup>7</sup>, les fonctions de chef du *volost*. En effet, « vers la fin du VII<sup>e</sup> siècle et au début du IX<sup>e</sup> siècle, un certain nombre de processus économiques et sociaux conduis[ir]ent les différentes tribus slaves installées sur ces terres orientales à s'unir et à former de puissants regroupements sur le cours moyen du Dniepr, autour de Kiev, ainsi que dans la partie nord-ouest du territoire, autour du lac Ilmen et de Novgorod »<sup>8</sup> : des cités fortifiées apparurent, devinrent les centres du pouvoir des princes<sup>9</sup> et entretenirent des relations commerciales notamment avec Byzance et les Scandinaves. Cependant, malgré ces alliances familiales ou tribales fondées sur une base « ethnolinguistique »<sup>10</sup>, les *volosty* et les cités se livraient à de nombreuses guerres locales entre eux.

Pour faire face à ces guerres intestines, les cités du Nord (Novgorod, Beloozero, Izborsk) firent appel aux Varègues, tribu scandinave, pour que ces derniers rétablissent l'ordre entre les différentes tribus slaves orientales<sup>11</sup>. Trois frères varègues avec leurs troupes arrivèrent sur le futur territoire de la Russie de Kiev : Riourik, l'aîné, devint prince de Novgorod et donna naissance à la dynastie des Riourikides qui régnera à Kiev puis à Moscou jusqu'au XVI<sup>e</sup> siècle ; les deux autres frères eurent leur principauté<sup>12</sup> tandis que des membres<sup>13</sup> de la *Druzhina* de Riourik s'installèrent à Kiev. Au bout de deux ans, les deux frères moururent et Riourik assumait seul l'autorité. Mais, c'est surtout le successeur de Riourik, Oleg, un de ses compagnons, qui est considéré comme le véritable fondateur de cette formation politique que l'on appelle la Russie de Kiev dans la mesure où c'est ce personnage historique qui, après avoir conquis Kiev en 882 au motif que les maîtres de la

---

<sup>5</sup> Henri BOGDAN, *op. cit.*, p. 47.

<sup>6</sup> L'auteur constate la tendance des tribus slaves à l'association, à la communauté par attachement à la vie patriarcale ou familiale, in *L'Empire des Tsars et les Russes*, Robert Laffont, Paris, 1990, pp. 171-172.

<sup>7</sup> Certaines familles, grâce au prestige acquis par certains de leurs membres lors des conflits locaux que se livraient ces regroupements de villages, obtinrent un pouvoir héréditaire et disposèrent de troupes permanentes, les *Druzhiny*.

<sup>8</sup> Jeanne GUCKER (sous la direction de), *La Russie. Des idées et des hommes*, Editions CRDP de Lorraine, Nancy, 2001, p. 13.

<sup>9</sup> Ces princes étaient les aînés des familles les plus puissantes et des chefs militaires.

<sup>10</sup> Tamara KONDRATIEVA, *La Russie ancienne*, Que sais-je ?, n° 3092, P.U.F., Paris, 1996, p. 17.

<sup>11</sup> Cette tradition « normande », laquelle attribue un rôle décisif aux Varègues dans la formation étatique de la Russie, nous est parvenue par le biais d'une source unique, la *Chronique des temps passés*, rédigée par le moine Nestor au début du XII<sup>e</sup> siècle, soit deux siècles après les faits. Cet épisode de l'appel aux Varègues est l'un des plus contestés de l'histoire russe, entre partisans de la thèse « normande » et historiens qui considèrent que la civilisation slave était assez évoluée pour donner naissance à un « Etat » russe puissant, sans intervention extérieure.

<sup>12</sup> Sineous ou Signot à Beloozero et Trouvor à Izborsk.

<sup>13</sup> Askold et Dir.

ville n'étaient pas d'extraction princière, entreprit de régner sur Kiev, en fit « la mère des villes russes » et associa à son pouvoir Igor, le fils de Riourik, qui lui succéda sur le trône kiévien.

Initialement, l'unification du territoire sous le pouvoir unique des Riourikides consista en la fourniture d'esclaves et la levée d'un tribut, lequel « devint à la fois le symbole et l'expression de l'allégeance envers Kiev »<sup>14</sup>. En effet, « [le pouvoir du prince de Kiev] se traduisait par le système fiscal suivant : soit les tributaires amenaient leurs produits aux postes de perception, voire directement à Kiev, soit le prince avec sa truppe [troupe] faisait une tournée fiscale à travers le territoire conquis »<sup>15</sup>. De la sorte, la domination de la dynastie des Riourikides sur l'ensemble des tribus slaves fut « un processus intégrateur » : « les tribus subissaient les contraintes du même pouvoir, tiraient des bénéfices du commerce encouragé par les princes, construisaient des villes à l'organisation sociale et aux activités économiques semblables »<sup>16</sup>.

Mais, au-delà de cette intégration économique imposée plus que consentie, ce sont principalement deux facteurs qui furent à l'origine du processus d'unification des tribus slaves, en favorisant la tutelle d'une unique dynastie princière et en gommant les différences tribales ou ethnolinguistiques<sup>17</sup>.

En premier lieu, lors des règnes des premiers princes de Kiev<sup>18</sup>, la transmission du pouvoir par filiation directe, importée par les Varègues et fondée sur le principe de la légitimité par le sang, fut un facteur de stabilité, en permettant au prince de Kiev, qui portera le titre de grand-prince à partir du début du XII<sup>e</sup> siècle, d'asseoir son autorité sur les autres princes de la même dynastie. Puis, avec l'augmentation du nombre des princes et la complexité des règles de succession<sup>19</sup>, le pouvoir du prince de Kiev se maintint tout de même mais de la façon suivante : « l'ancienneté procurait au prince de Kiev, outre la possession de la meilleure région, certains droits sur les parents cadets qui lui devaient obéissance. Il leur distribuait des lots, jugeait leurs différends et veillait aux intérêts des branches orphelines. Mais en dirigeant la Rous et sa famille, il n'agissait pas de son seul chef, car dans les occasions les plus graves, un conseil général de toute la famille princière se réunissait pour prendre la décision. Le prince de Kiev, appelé parfois grand-prince au

<sup>14</sup> Nicholas V. RIASANOVSKY, *Histoire de la Russie. Des origines à 1996*, Bouquins, Robert Laffont, Paris, 1996, pp. 39-40.

<sup>15</sup> Tamara KONDRATIEVA, *op. cit.*, p. 26.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>17</sup> Sur le territoire appelé à devenir la Russie, en sus des tribus slaves orientales (Polianes, Drevlianes, Viatitchi, etc.) et des éléments varègues, vivaient des tribus baltes et finnoises au Nord et au Nord-Est et des peuples nomades turcophones dans les steppes du Sud.

<sup>18</sup> Les quatre premiers princes de Kiev furent les suivants : Oleg, fondateur de la Russie de Kiev (882-913), Igor, fils de Riourik (913-945), Olga, veuve d'Igor (945-962) et Sviatoslav, fils d'Igor et d'Olga (962-972).

<sup>19</sup> Cf. *Infra* (A, §1, section I, chapitre I).

sens laudatif du terme, jouait le rôle du père nominal de ses frères. « Tenir lieu de père », voilà la fiction juridique qui devait maintenir l'unité politique de la famille princière »<sup>20</sup>.

En second lieu, « l'adoption d'une religion monothéiste correspondant à la substitution d'un *Etat unitaire*<sup>21</sup> à l'ordre tribal finit par s'imposer »<sup>22</sup>. Ce choix religieux de la conversion au christianisme recelait une dimension politique essentielle, à savoir « la nécessité de créer, au sein d'un Etat ethniquement et culturellement peu homogène, une cohésion idéologique permettant au pouvoir princier de s'affirmer »<sup>23</sup>. En effet, l'introduction du christianisme de rite byzantin en Russie signifiait automatiquement l'introduction de la conception byzantine de la politique, fondée sur le pouvoir autocratique de l'empereur : désormais, le prince de Kiev portera le titre de *gosudar*<sup>24</sup> et deviendra un « autocrate envoyé par Dieu non seulement pour défendre la ville contre la menace extérieure, mais aussi pour instaurer et préserver l'ordre à l'intérieur de la principauté »<sup>25</sup>. Le fait que cette conversion au christianisme ait été initiée par le prince de Kiev, Vladimir I<sup>er</sup>, ne pouvait que renforcer l'unification de la terre russe autour de cette principauté et de son représentant. Sans compter que cette christianisation de la Russie fut facilitée par la diffusion de textes religieux dans une langue sacrée et liturgique, le slavon, qui utilisait l'alphabet cyrillique inventé sur la base du grec au IX<sup>e</sup> siècle par les disciples de deux moines macédoniens, Cyrille et Méthode, et qui était proche du langage parlé. Ainsi, le baptême collectif de la Russie « assurait au souverain et à l'Etat kiéviens une base idéologique plus solide, insistant sur l'unité du pays » et « donnait un vigoureux élan au développement d'une culture nationale »<sup>26</sup>.

A partir de ce regroupement des tribus slaves, l'espace russe, la *Russkaja Zemlja*, connut plusieurs formes d'organisation politique au cours de son histoire, allant des structures lâches de la Russie médiévale (Russie de Kiev, Russie des apanages) en passant par la monarchie tsariste unitaire des XV<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> siècles pour aboutir à partir du XVIII<sup>e</sup> siècle à un véritable empire multiethnique. Aussi différents soient-ils au niveau

<sup>20</sup> Tamara KONDRATIEVA, *op. cit.*, p. 36.

<sup>21</sup> Ces mots ont été soulignés par nos soins dans la mesure où la notion d'*Etat unitaire*, employée par Tamara Kondratieva, nous semble inappropriée pour qualifier la Russie de Kiev, comme nous le verrons par la suite, mais il n'en demeure pas moins vrai que la Russie au X<sup>e</sup> siècle a dépassé le stade tribal et s'est dotée d'institutions politiques développées, lesquelles participèrent à la suprématie symbolique de la principauté de Kiev. Concernant ces institutions (prince, Douma des boyards et assemblée urbaine), cf. Nicholas V. RIASANOVSKY, *op. cit.*, pp. 60-61.

<sup>22</sup> Tamara KONDRATIEVA, *op. cit.*, p. 29.

<sup>23</sup> Francis CONTE (sous la direction), *Les grandes dates de la Russie et de l'URSS*, Coll. Essentiels, Larousse, Paris, 1990, p. 17.

<sup>24</sup> *Souverain*, en russe.

<sup>25</sup> Michel HELLER, *Histoire de la Russie et de son empire*, Plon, Paris, 1997, p. 43 : « Le principal apport de Byzance à la conception russe de la politique est l'idée du souverain, oint du Seigneur ».

<sup>26</sup> Nicholas V. RIASANOVSKY, *op. cit.*, p. 46. Pour de plus amples informations sur la conversion de la Russie au christianisme imposée par le pouvoir princier, son impact sur le développement d'une « conscience ethnique et culturelle » spécifiquement russe et sur les interactions entre pouvoir spirituel et pouvoir temporel, cf. Vladimir VODOFF, *Naissance de la Chrétienté russe*, Fayard, Paris, 1988, 483 p.

organisationnel, ces différents régimes politiques furent tous confrontés à une contradiction particulièrement vive en Russie, qualifiée de « nœud gordien » par Hélène Carrère d'Encausse et mise en exergue par cette spécialiste de l'histoire politique russe : « la Russie pouvait-elle résoudre ses problèmes [immensité du pays, précarité des moyens de communication, nomadisme spontané de la population] autrement qu'en acceptant d'être largement décentralisée et en laissant à l'initiative locale le soin d'organiser partout la vie des hommes dans les moins mauvaises conditions ? Mais à l'inverse, l'instauration d'un Etat russe, la nécessité de le préserver des crises intestines qui l'avaient par le passé condamné à la disparition, surtout le besoin de le protéger de voisins avides, de mettre fin à leurs incursions, donc, en dernier ressort, d'avancer les limites de l'Etat jusqu'à le doter de frontières protectrices - tout imposait que cet Etat fût fort, centralisé, maître d'imposer ses exigences aux hommes et de mobiliser toutes les ressources existantes pour réaliser ce dessein. [...] La tension entre ces deux logiques [une logique de pouvoir décentralisé et une logique de centralisation nécessaire] ne disparaîtra jamais, et, à maintes époques de son histoire, on verra l'Etat osciller entre ses tendances centrifuges et un effort constant pour se recomposer. Des siècles de vie politique n'ont pas effacé cet impossible choix entre nécessités contraires et, à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle, le problème n'est toujours pas résolu »<sup>27</sup>.

Cette contradiction entre deux logiques opposées, loin s'en faut, n'est pas sans nous rappeler celle inhérente au phénomène fédératif, évoquée par Georges Scelle : « le fédéralisme concilie deux besoins, en apparence contradictoires, mais, en réalité, complémentaires et également essentiels des groupements politiques. D'une part, c'est le besoin d'*autonomie* et de liberté dans la recherche de leurs fins propres, dans la gérance de leurs solidarités particulières ; le besoin de self-government, qui est une condition du progrès, du libre développement des génies ou particularités ethniques. D'autre part, c'est le besoin non moins puissant d'*ordre* et de *sécurité*, de travail libre et productif, dont la réalisation exige le contrôle, la hiérarchie, l'*autorité* si l'on veut, mais consentie et organisée, en vue de procurer le respect de cette autre solidarité plus large qui unit dans la paix les collectivités en contact permanent »<sup>28</sup>.

Pour autant, s'il est possible de trouver un dénominateur commun à tous ces systèmes politiques russes, c'est bien l'absence ou le refus de reconnaissance du fédéralisme « en tant que principe général »<sup>29</sup>, c'est-à-dire en tant que mode de gouvernement inscrit dans le droit positif (chapitre I). En effet, même si des traces de fédéralisme, en tant que résultantes de cet affrontement récurrent entre forces centripètes et forces centrifuges, purent être observées au cours de l'histoire millénaire de la Russie, de la

<sup>27</sup> Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *La Russie inachevée*, Fayard, Paris, 2000, pp. 77-78.

<sup>28</sup> Georges SCELLE, *Précis de droit des gens. Principes et systématique*, 1<sup>ère</sup> partie, Sirey, Paris, 1932, p. 188. Les mots en italique ont été soulignés par l'auteur.

<sup>29</sup> Guy LADREIT de LACHARRIERE, *L'idée fédérale en Russie de Riourik à Staline (862-1945)*, Pedone, Paris, 1945, p. 7.

fin du IX<sup>e</sup> siècle au début du XX<sup>e</sup> siècle, ces deux logiques s'affrontèrent et ne purent se rejoindre sur le terrain de la complémentarité, chère à Georges Scelle ; ainsi le fédéralisme ne fut-il reconnu en tant que phénomène d'intégration politique au sein d'une loi fondamentale que lors de l'effondrement de l'Empire tsariste en 1917. Cela étant dit, le fédéralisme soviétique, tant par son mode d'apparition que par son mode de fonctionnement, se singularisa par sa distanciation avec le fédéralisme classique, si l'on considère ce dernier comme relevant du « domaine de l'association » et non de « celui de la domination »<sup>30</sup> (chapitre II).

---

<sup>30</sup> Georges SCELLE, *op. cit.*, p. 187.

## **CHAPITRE I :** **L'ABSENCE D'UN « PRINCIPE GENERAL » FEDERALISTE DE LA** **RUSSIE DES APANAGES A L'EMPIRE DE RUSSIE**

L'histoire russe depuis le XX<sup>e</sup> siècle a souvent été appréhendée à travers le prisme de l'idéologie. Que ce soient les théoriciens de l'eurasisme ou les partisans du marxisme, ils ne conçoivent l'histoire politique de leur pays qu'en vue de la réalisation de leurs objectifs propres : les historiens soviétiques, par exemple, au nom de la lutte des classes, adoptèrent « un point de vue [strictement] marxiste, qui souligne les similitudes de développement entre sociétés différentes, et qui établit une périodisation à partir de facteurs économiques »<sup>31</sup>. Ils tendirent ainsi à occulter une périodisation en fonction des différents régimes politiques que connut la Russie. Récusant ce parti pris et suivant en cela la démarche des historiens russes traditionnels, il nous semble préférable de « divis[er] le passé en différentes périodes, selon le règne de tel ou tel prince ou tsar, et le lieu de sa capitale (Kiev, Moscou, Saint-Petersbourg) »<sup>32</sup>. En effet, cette approche « géopolitique » permet de distinguer trois grandes phases dans l'histoire politique russe : la Russie de Kiev du IX<sup>e</sup> siècle au milieu du XIII<sup>e</sup> siècle, la Moscovie tsariste du XV<sup>e</sup> siècle au XVII<sup>e</sup> siècle et l'Empire gouverné de Saint-Petersbourg à partir du XVIII<sup>e</sup> siècle. Si l'on examine bien cette classification périodique, la période correspondant à la seconde moitié du XIII<sup>e</sup> siècle et au XIV<sup>e</sup> siècle et dénommée par certains historiens « Russie des apanages » n'apparaît pas. Une telle occultation pourrait se justifier par l'impossibilité d'associer une capitale à un pouvoir politique unique responsable du destin de l'ensemble de la Terre russe. Cette période est ainsi « vécue » par certains historiens comme une phase de rupture et de désintégration par opposition à la dynamique centralisatrice qui l'encadre (Russie de Kiev et Moscovie). Mais, non seulement, l'idée de rupture, comme nous serons amenée à le démontrer, nous semble excessive. Mais, surtout, cette phase historique de la Russie mérite une attention particulière dans le cadre de notre étude, si l'on tient compte de sa caractéristique principale, le morcellement du pouvoir politique, sans que pour autant la communauté de destin des peuples vivant sur ces terres en ait été complètement rompue, au point que des historiens virent dans l'organisation politique de la Russie des apanages une forme « rêvée » d'organisation fédérative (section I).

Finalement, dans ce conflit entre centralisation et décentralisation, ce fut la dynamique centralisatrice qui l'emporta lors du « rassemblement des terres de la Rus » autour de la principauté de Moscou et de son souverain à partir du XV<sup>e</sup> siècle. De plus,

---

<sup>31</sup> Nicholas V. RIASANOVSKY, *op. cit.*, p. 131.

<sup>32</sup> Michel HELLER, *op. cit.*, p. 16.

cette centralisation s'accompagna d'un impérialisme de plus en plus affiché, jusqu'à la reconnaissance officielle de l'Empire en 1721. On pourrait dès lors rapprocher la problématique fédérale de celle de l'empire<sup>33</sup> puisque dans le système impérial, « [l'organisation des peuples] oscille partout entre deux exigences contraires et complémentaires : celle de la diversité, celle de l'unité »<sup>34</sup>, oscillation qu'avait déjà soulignée Georges Scelle dans l'analyse du phénomène fédératif<sup>35</sup> et qu'il avait lui-même considérée comme « la loi de formation des Empires »<sup>36</sup>. Mais, au-delà des rapprochements qui pourront être faits entre les notions de fédéralisme et d'empire, l'analyse de la nature double de l'Etat russe – autocratique et impérial – nous permettra de souligner son appartenance avant toute chose au monde de la domination et, par là même, de ne voir dans l'Empire russe qu'une forme de « pseudo-fédéralisme » (section II).

## **SECTION I. LE SYSTEME DES APANAGES OU LE MYTHE DE L'AGE D'OR DU FEDERALISME**

Le motif principal retenu par l'usage pour opposer la Russie de Kiev à celle des apanages, à savoir la disparition de l'unité autour d'un centre, Kiev, lors de la seconde période, mérite d'être redéfini ou plus exactement nuancé. Car, l'idée de rupture sous-jacente derrière ce critère de distinction, c'est-à-dire l'anéantissement de la cohésion et de l'intégrité territoriale de la première période du fait de la désunion de la seconde, réduit considérablement la portée de l'héritage kiévien et tend à sacraliser abusivement ce « lieu commun » que représente l'unité de la Russie de Kiev.

D'une part, l'héritage culturel kiévien, notamment la formation d'une langue commune et l'appartenance à la même orthodoxie religieuse, qui a servi de trait d'union et de lien de consolidation entre les différents peuples vivant sur le territoire de la Russie de Kiev, n'a pas été annihilé par les années sombres qui ont suivi la conquête mongole au XIII<sup>e</sup> siècle mais au contraire a « permis aux Russes de survivre en tant que grand peuple, donc de jouer, par la suite, le rôle historique qui fut le leur »<sup>37</sup>. De plus, l'héritage politique s'est décliné sur plusieurs modes : le maintien des règles de succession et des institutions kiéviennes (prince, métropolite, Douma des boyards) et la persistance des liens dynastiques, les différents représentants des principautés apanagées étant affiliés aux différentes branches de la dynastie des Riourikides. Ainsi, à multiple titre, l'idée de

---

<sup>33</sup> Sur ce point, cf. Olivier BEAUD, « La Fédération entre l'Etat et l'Empire », in *Les fédéralismes*, Septentrion, Presses universitaires (Travaux et recherches), Lille, 1996, pp. 33-58.

<sup>34</sup> Maurice DUVERGER, « Le concept d'empire », in *Le concept d'empire*, P.U.F., Paris, 1980, p. 10.

<sup>35</sup> Cf. *Supra*.

<sup>36</sup> Georges SCELLE, *op. cit.*, p. 188.

<sup>37</sup> Nicholas V. RIASANOVSKY, *op. cit.*, p. 75.

coupure ne survit pas à celle d'une filiation évidente et directe, à la fois culturelle et politique, entre la Russie des apanages et la Russie de Kiev.

D'autre part, cette filiation est d'autant plus manifeste que le système des apanages est directement issu des dysfonctionnements de la Russie de Kiev. En effet, l'erreur classique est de considérer la Russie de Kiev comme le premier exemple de centralisation du pouvoir dans l'histoire de cet espace en ne retenant, parmi ses caractéristiques, que la suprématie de Kiev sur les autres principautés et en occultant le fait que sa domination demeurait précaire pour différentes causes qui provoquèrent son fractionnement territorial et politique. Lors de la période des apanages, qui succéda à celle de Kiev, ce fractionnement s'accrut avec la multiplication du nombre des principautés affranchies de la tutelle de Kiev puisque « fatalement, les liens fragiles qui maintenaient l'unité devaient se dissoudre, et la Russie se transformer en un agrégat de dix ou douze régions distinctes »<sup>38</sup>. Mais, ce « polycentrisme politique »<sup>39</sup> (§ 2) ne peut être compris sans l'analyse des causes du fractionnement politique et territorial de la Russie kievienne (§ 1) et donc sans la logique de continuité que ce fractionnement sous-tend.

## **§ 1. Les causes du fractionnement politique et territorial de la Russie de Kiev**

S'il est facile de dater le début de la Russie de Kiev, à partir de la conquête de cette ville par Oleg à la fin du IX<sup>e</sup> siècle, la chose est beaucoup moins aisée lorsqu'il s'agit de préciser chronologiquement la fin de la période kiévienne et de saisir par là même les causes de l'effondrement de la Russie de Kiev. Tout dépend si l'on prend en compte la période du déclin de Kiev (amorcée dès le XI<sup>e</sup> siècle) ou celle de sa chute. Dans ce dernier cas, les causes semblent évidentes : la destruction de la ville par les Mongols en 1240, qui sonne définitivement le glas de la suprématie de la principauté de Kiev. Mais, avant même cet événement et la montée en puissance de la principauté de Moscou qui s'en suivra, on peut considérer que la Russie de Kiev possédait intrinsèquement des failles dans son système de gouvernement, que les historiens « considèrent comme une cause majeure, décisive peut-être, de l'effondrement de la Russie kiévienne et non comme un simple reflet de difficultés économiques et sociales plus profondes »<sup>40</sup>. Ainsi, « l'essor [de Kiev] est

---

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 51.

<sup>39</sup> Tamara KONDRATIEVA, *op. cit.*, p. 41.

<sup>40</sup> Nicholas V. RIASANOVSKY, *op. cit.*, pp. 51-52. Outre les causes politico-juridiques à l'origine du déclin de Kiev, on peut citer également la perte de sa prospérité économique, prospérité qui reposait principalement sur le commerce avec Byzance mais qui fut anéantie par l'insécurité des voies commerciales, menacées par les incursions des nomades, et par la modification des itinéraires commerciaux à partir du XI<sup>e</sup> siècle, laquelle excluait Kiev. Il convient de tenir compte également de la menace extérieure à laquelle Kiev n'a jamais cessé d'être exposée, menace venant des peuples de la



resté partiel et n'a pu s'affirmer en raison de la vulnérabilité des structures étatiques »<sup>41</sup>. Cette vulnérabilité s'est manifestée principalement par « de nombreuses luttes princières qu'encourage[ait] la complexité des règles de succession »<sup>42</sup> (A). Cette vulnérabilité s'est exprimée également à travers la mobilité des princes et la constitution subséquente des apanages, lesquels apparaissaient comme le moyen de résoudre les problèmes de succession mais ont renforcé *de facto* le morcellement territorial de la Russie de Kiev (B).

#### A. LA COMPLEXITE DU REGIME DE SUCCESSION ET LES LUTTES INTESTINES ENTRE PRINCES RUSSES

La transmission du pouvoir à Kiev ne posa aucun problème lors des premiers règnes, comme nous l'avons déjà vu, puisqu'elle s'est faite par filiation directe. La tradition scandinave fixée depuis le règne de Igor (913-945) voulait que l'aîné de la descendance mâle de Riourik exerce la fonction de prince de Kiev tandis que chaque frère cadet recevait une part de l'héritage, tout en restant soumis à l'aîné par le biais, notamment, du paiement d'un tribut. Le premier exemple de luttes fratricides, luttes qui deviendront un élément capital de l'histoire russe, survint à la mort du quatrième prince de Kiev, Sviatoslav, qui en 970 avait partagé ses possessions entre ses fils : l'aîné Iaropolk reçut la principauté de Kiev, le puîné Oleg fut chargé de gouverner les terres drevlianes et son troisième fils, Vladimir, devint prince de Novgorod. Or, Iaropolk ne respecta pas le partage fixé par son père et s'efforça de conquérir les principautés de ses frères : il s'empara des possessions d'Oleg et partit à la conquête de Novgorod, obligeant Vladimir à s'enfuir à l'étranger pendant deux ans. Mais, ce dernier, de retour avec une *druzhina* varègue, réussit à vaincre son frère, à se rendre maître de l'ensemble de la terre kiévienne et à imposer son autorité sur les Slaves orientaux, par le biais de la christianisation du pays et de la levée du tribut.

Seulement, cette domination du prince de Kiev fut, par la suite, remise en cause pratiquement à chaque changement de règne, en raison du flou et de la complexité du système de succession. Il serait quasiment impossible et surtout inutile de faire état de tous les cas de querelles successorales dans l'ancienne Russie dans la mesure où, de la seconde moitié du XI<sup>e</sup> siècle à la seconde moitié du XIII<sup>e</sup> siècle, près de la moitié de cette période

---

steppe au sud (Khazars, Petchénègues, Polovtses, Mongols) et des ordres germaniques à l'ouest (Chevaliers Porte-Glaives et Chevaliers Teutoniques).

<sup>41</sup> Francis CONTE, *op. cit.*, p. 17.

<sup>42</sup> *Ibid.*

fut occupée par la guerre civile<sup>43</sup>. Il est plus essentiel de comprendre les raisons d'une telle situation, qui s'expliquent par le régime de succession fixé par Iaroslav le Sage, avant sa mort survenue en 1054. Ce dernier partagea ses possessions entre ses fils de manière à ce qu'une étroite corrélation entre l'âge de l'héritier et la richesse de la principauté que ce dernier recevait soit établie : ainsi, l'aîné reçut Kiev et Novgorod et l'octroi, par la possession de ces riches principautés, de droits sur ses parents cadets. Mais ce principe du droit d'aînesse, selon lequel « plus le prince était âgé, meilleure et plus riche était sa part »<sup>44</sup>, devint un facteur d'instabilité dans la mesure où il se vit compléter par un autre principe, celui de rotation, lequel consistait à n'accorder des domaines en héritage aux princes que pour un temps et à prévoir « qu'en cas de vacance d'un trône, ils devaient, semble-t-il, monter chacun d'un échelon, dans l'ordre indiqué, Kiev représentant le sommet de l'échelle »<sup>45</sup>. En effet, ce principe de rotation conduisit, dans la pratique, pendant près de deux siècles, à d'incessantes guerres fratricides dans la mesure où il excluait de la succession les fils au profit de leurs oncles, frères de leur père défunt, et où avec l'augmentation du nombre de princes, « il devint extrêmement difficile de déterminer avec précision la place qui revenait à chacun »<sup>46</sup>. Selon Michel Heller, dans son *Histoire de la Russie et de son empire*, pour savoir qui devait régner sur Kiev, on prenait en compte l'ordre des générations (aînesse généalogique) et celui de la naissance (aînesse physique), sans préciser lequel des deux ordres devait l'emporter en cas de conflit<sup>47</sup>. Il en conclut que la « plupart des guerres que se livreront les princes aux XI<sup>e</sup> et XII<sup>e</sup> siècles [...] viendront de conflits entre neveux plus vieux et oncles plus jeunes, entre aînesse physique et aînesse généalogique »<sup>48</sup>. Ainsi, les règnes des fils de Iaroslav le Sage qui se succédèrent sur le trône de Kiev, de 1054 à 1093, « détiennent un record de guerres civiles presque continues, qui ne réussissent d'ailleurs pas à résoudre de façon un tant soit peu durable le problème du pouvoir politique en Russie »<sup>49</sup>. Ce problème de la stabilité du pouvoir ne fut jamais complètement résolu : les périodes de renouveau de la Russie de Kiev sous l'autorité d'un prince puissant, comme ce fut le cas sous les règnes de Vladimir Monomaque (1113-1125) ou de son fils Mstislav (1125-1132), cohabitèrent avec les

<sup>43</sup> Guy LADREIT de LACHARRIERE, *L'idée fédérale en Russie de Riourik à Staline (862-1945)*, Pedone, Paris, 1945, p. 9. L'auteur fait référence à l'historien Pogodine, pour lequel sur les 170 années qui suivirent la mort de Iaroslav le Sage en 1054, 80 se passèrent en guerre et 90 paisiblement.

<sup>44</sup> Tamara KONDRATIEVA, *op. cit.*, p. 35.

<sup>45</sup> Nicholas V. RIASANOVSKY, *op. cit.*, p. 49. Selon cet auteur, les origines de ce principe de rotation peuvent se trouver dans « de vieilles conceptions claniques et des types de relations qui existaient toujours au sein de la dynastie ».

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> Normalement, l'aînesse généalogique et l'aînesse physique devaient correspondre mais lorsque le neveu était plus âgé que son oncle de la génération précédente, des conflits survenaient entre ces deux prétendants au trône sur fond de querelles entre aînesse physique et aînesse généalogique.

<sup>48</sup> Michel HELLER, *op. cit.*, p. 52.

<sup>49</sup> Nicholas V. RIASANOVSKY, *op. cit.*, p. 49.

périodes de guerre civile « qui opposaient souvent, selon le schéma kiévien classique, les oncles à leurs neveux »<sup>50</sup>.

Des tentatives de résolution des conflits, nées de la complexité du régime de succession, furent envisagées lors de conférences princières. Lors de la conférence de Lioubetch, en 1097, une idée nouvelle en germe fut formulée : l'*otchina*, qui représentait la terre que le père gouvernait et que le fils devait reprendre. Puis, ce principe selon lequel la passation des pouvoirs se ferait systématiquement de père en fils fut réaffirmé lors d'une autre conférence princière, en 1100, à Vititchev. Mais ces décisions n'empêchèrent pas les luttes intestines de perdurer pour plusieurs raisons : tout d'abord, ces décisions n'avaient pas de valeur obligatoire puisque les princes n'étaient pas tous présents aux congrès<sup>51</sup> et que la principauté de Kiev ne disposait pas de la puissance politique et militaire suffisante pour imposer le respect des traités conclus entre princes<sup>52</sup> ; enfin, ce système de succession de père à fils ne concernait pas le trône de Kiev, le plus important de tous, lequel continua à être attribué selon l'ancienne règle de rotation de frère à frère.

Ce système de succession, déjà fort compliqué en lui-même, fut rendu encore plus complexe par le rôle que les villes jouèrent dans le processus d'accès au trône des princes russes. En effet, le *veche*, assemblée municipale aux pouvoirs plus ou moins étendus selon les villes<sup>53</sup>, sut profiter de la présence non définitive du prince dans la principauté pour renforcer son pouvoir politique et imposer le prince de son choix lorsque l'héritier « légitime » ne lui convenait pas. Ainsi, en 1113, à la mort du prince de Kiev, Sviatopolk (fils de Iziaslav, lui-même fils aîné de Iaroslav le Sage), le *veche* de Kiev refusa de voir monter sur le trône le descendant de Sviatoslav (fils puîné de Iaroslav), comme le prévoyait le régime de succession, et fit appel à Vladimir Vsevolodovitch (fils du troisième fils de Iaroslav le Sage, Vsevolod), qui se donna le nom de Monomaque en souvenir de son grand-père maternel, l'empereur byzantin Constantin IX Monomaque. En 1146, le *veche* décida d'expulser puis de mettre à mort le prince de Kiev, Igor (petit-fils de Sviatoslav), qui n'avait pas respecté les accords passés avec l'assemblée de la ville, et de confier la fonction de grand-prince de Kiev au petit-fils de Vladimir Monomaque, Iziaslav II.

Cette immixtion du *veche* dans le régime de succession ne fut pas une caractéristique exclusive de la principauté de Kiev puisque à Novgorod, en 1136, l'assemblée urbaine chassa son prince, Vsevolod (fils de Mstislav et petit-fils de Vladimir

---

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 52.

<sup>51</sup> Pour Tamara Kondratieva, seuls les princes du Sud étaient représentés à la conférence de Lioubetch, in *La Russie ancienne*, p. 41.

<sup>52</sup> Alexandre N. TCHERTKOV, « *Drevnerusskaja Federatsija* » [La Fédération de l'ancienne Rus], *Zhurnal rossijskogo prava*, n° 3, NORMA, Moscou, 2000, p. 153.

<sup>53</sup> Nous serons amenée à préciser le statut et les compétences de cette assemblée urbaine lors de l'examen de l'organisation politique de Novgorod au temps des apanages.

Monomaque), amorçant par cet acte son affranchissement de la tutelle kiévienne. En effet, à partir de cette date, le prince de Novgorod se transforma en « officier salarié de la ville, dont les pouvoirs et les prérogatives étaient strictement limités »<sup>54</sup> par la présence et les pouvoirs du *veche*. De plus, les liens politico-dynastiques entre les deux principautés, caractérisés par le fait que les fils des grands-princes de Kiev souvent gouvernèrent la principauté de Novgorod avant d'occuper eux-mêmes le trône de Kiev (Saint Vladimir, Iaroslav le Sage, etc.), tendirent à s'estomper à partir de la première moitié du XII<sup>e</sup> siècle, les princes de Novgorod n'ayant plus forcément de lien de parenté proche avec le grand-prince de Kiev. L'intervention de l'assemblée novgorodienne dans le choix de son prince eut des répercussions fondamentales sur l'existence même de la Russie de Kiev si l'on considère que cette décision du *veche* en 1136 représente l'événement politique qui marque le début de l'indépendance de Novgorod et constitue donc un des facteurs du fractionnement politique et territorial de Kiev.

Finalement, à l'instar de Nicholas V. Riasanovsky, dans son *Histoire de la Russie*, on peut considérer que « le système politique princier de Kiev fonctionnait mal », soit parce qu'il consacrait « le règne de la force sans aucun accord sur les principes », soit parce qu'il mettait en avant « la souveraineté collective du clan et la rotation de frère à frère »<sup>55</sup>. On peut considérer que, dans les deux cas, les luttes intestines entre les héritiers « légitimes » du trône de Kiev et les princes exclus en raison de leur place dans l'ordre de succession ou rejetés par le *veche* de la ville, et par voie de conséquence, le morcellement de la terre kiévienne, furent encouragés.

## B. LE MORCELLEMENT TERRITORIAL DE LA RUSSIE ET LA CONSTITUTION DES APANAGES

Jusqu'au XII<sup>e</sup> siècle, d'autres causes de ce fractionnement, elles aussi issues du régime de succession kiévien, doivent être soulignées.

Premièrement, les descendants de Riourik avaient droit chacun à une part de l'héritage commun, le grand-prince de Kiev ne disposant pour l'essentiel que d'une suprématie nominale sur les autres princes, ce qui revenait selon Anatole Leroy-Beaulieu à diviser « la souveraineté » et donc à provoquer « le morcellement » ou « l'émiettement »<sup>56</sup> du pays.

---

<sup>54</sup> Nicholas V. RIASANOVSKY, *op. cit.*, p. 90.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 52.

<sup>56</sup> Anatole LEROY-BEAULIEU, *op. cit.*, p. 176.

Deuxièmement, Hélène Carrère d'Encausse, dans son ouvrage *La Russie inachevée*, constate l'absence, avant le XIII<sup>e</sup> siècle, d'un droit de propriété sur les sols<sup>57</sup>. En effet, avec ce système de rotation, les princes n'étaient pas attachés à la terre qu'ils gouvernaient puisqu'ils ne disposaient que de « l'usufruit de la souveraineté »<sup>58</sup> et risquaient de monter d'un échelon dans l'ordre de succession à la mort de chaque frère aîné en prenant sa place et en abandonnant de ce fait la terre précédemment dirigée.

Troisièmement, ce non-attachement des princes à la terre se répercutait sur le lien entre le prince et la population habitant sur cette terre, forcément trop fragile et éphémère pour permettre au prince d'imposer son autorité de façon durable<sup>59</sup>.

Enfin, l'augmentation sans cesse croissante de la famille princière engendra des générations de princes exclus, sans terre ou rejetés par les *veche* des villes, qui partirent à la conquête de nouvelles terres ou s'efforcèrent d'acquérir, par les armes, les terres de leurs aînés, puisque les descendants d'un prince exclu ou trop mal placé dans l'ordre de succession se voyaient éliminer de la succession et ne pouvaient donc prétendre, selon la voie *normale*, au trône de Kiev<sup>60</sup>.

Ainsi ressort-il de tout ce qui vient d'être dit que le morcellement territorial de la Russie fut directement engendré par les dysfonctionnements du système kiévien. Ce système politique, aux contours flous tant du point de vue de la transmission du pouvoir que de son effectivité, favorisa les luttes de pouvoir entre princes et provoqua donc une « véritable scission du territoire russe »<sup>61</sup>. Puis, les solutions choisies pour mettre fin aux luttes intestines princières, qui gangrenaient la Russie de Kiev, et résoudre le problème du manque de terre, ne firent qu'accentuer ce morcellement. En effet, tant que persistaient ce système de rotation de frère à frère et l'obligation de tenir compte de l'avis de la population au sein du *veche* dans le régime de succession, les seules solutions pour les princes cadets furent de s'implanter sur des terres nouvelles, en colonisant les régions boisées du Nord-Est où l'institution du *veche* n'existait pas, ou d'affirmer leur pouvoir sur les terres issues du partage de la principauté par le prince entre ses fils, en se fixant définitivement sur la terre reçue en héritage. Conscients de la période de décadence dans laquelle était entrée la Russie de Kiev, aux niveaux économique et politique, « les princes

<sup>57</sup> Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *La Russie inachevée*, Fayard, Paris, 2000, p. 62.

<sup>58</sup> Anatole LEROY-BEAULIEU, *op. cit.*, p. 176.

<sup>59</sup> Vladimir I<sup>er</sup> avait été un précurseur dans cette volonté de briser le lien *naturel* entre le prince et la population en choisissant une forme particulière de gouvernement : « envoyant ses fils régner dans les différentes régions de la Rus, il ne les laiss[a] jamais longtemps à la même place, afin d'éviter qu'un lien trop solide ne se crée entre le prince et la population », in Michel HELLER, *op. cit.*, p. 43.

<sup>60</sup> Alexandre N. TCHERTKOV, art. préc., p. 153. La frustration des descendants d'un prince, exclu de l'ordre de succession par son rang, était renforcée par le fait que ces descendants, déjà exclus de la succession de Kiev, étaient fréquemment dépossédés de l'héritage de leur père, conformément au système de succession kiévien applicable dans les autres principautés russes.

<sup>61</sup> Marie-Pierre REY, *De la Russie à l'Union soviétique : la construction de l'Empire (1462-1953)*, Hachette, Paris, 1994, p. 8.

et les boïare [boyards] tend[ir]ent à se fixer dans une région, à mettre en valeur les terres et à en tirer des bénéfices agricoles » et « commenc[èr]ent à constituer leurs patrimoines [votchina]<sup>62</sup> »<sup>63</sup>. A partir de cette fixation des princes sur les terres reçues en héritage ou nouvellement acquises et l'apparition subséquente de nouveaux centres de pouvoir, il est possible de dire que le passage à une autre période historique de la Russie, celle des apanages, qui tire son nom de ce « territoire séparé qui était attribué à chaque prince individuellement »<sup>64</sup>, fut amorcé. Mais, en ce qui concerne le rapport à la terre du pouvoir politique, la grande différence entre ces deux périodes de l'histoire russe vient du fait que jusqu'au XII<sup>e</sup> siècle, les princes se comportaient en possesseurs mobiles et donc temporaires des terres, témoignant par là même de la précarité de leur pouvoir, tandis qu'à partir du début du XII<sup>e</sup> siècle, les princes commencèrent à devenir de véritables propriétaires terriens, susceptibles de rivaliser avec le grand-prince de Kiev.

En effet, c'est par cette volonté affichée de régner en maître absolu sur leurs terres que certains princes apanagés manifestèrent leur insoumission à Kiev et participèrent au déclin de cette principauté, en remettant en cause son hégémonie politique. Ainsi, Iziaslav, prince de Volhynie<sup>65</sup>, petit-fils de Vladimir Monomaque et fils de Mstislav, considérait que « la vaillance et les qualités personnelles du prince, et non plus la rotation, sont désormais ce qui permet d'acquérir des territoires et du pouvoir »<sup>66</sup>, principe lui ayant permis d'agrandir ses domaines au détriment de sa famille. Mais, ce sont surtout sur les terres acquises dans le Nord-Est de la Russie que ce principe trouva sa pleine expression, avec la remise en vigueur de « l'idée du Monomaque, celle d'un pouvoir autocratique et unique »<sup>67</sup>, et sa meilleure illustration, avec le règne d'Andreï Bogolioubski. Ce dernier, descendant de Vladimir Monomaque<sup>68</sup>, afficha son désir de régner en maître absolu, en transférant « la capitale de la principauté de Souzdal à Vladimir, ville sans assemblée, à la différence de l'ancienne capitale et de Rostov, villes avec vétché [veche] »<sup>69</sup>, en cessant de s'appuyer sur l'aristocratie des boyards, dont la puissance s'exprimait au sein des *veche*, et en exigeant une loyauté inconditionnelle de son entourage plus populaire. Mais son action politique qui eut le plus de répercussions sur la nature et le destin de la Russie fut sans conteste la prise de Kiev en 1169 par ses armées, dont les conséquences, la conquête du titre de grand-prince et la décision de gouverner la Russie de sa propre capitale, Vladimir-

---

<sup>62</sup> « La votchina est un domaine héréditaire, aliénable, inconditionnel, affranchi de toute obligation, ou redevance et jouissant de droits régaliens », in Tamara KONDRATIEVA, *op. cit.*, p. 43.

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> Nicholas V. RIASANOVSKY, *op. cit.*, p. 77.

<sup>65</sup> Principauté située à l'ouest de Kiev.

<sup>66</sup> Michel HELLER, *op. cit.*, p. 61.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 70.

<sup>68</sup> Andreï Bogolioubski était le fils de Iouri Dolgorouki, fils puîné de Vladimir Monomaque et prince de Souzdal, qui après d'âpres combats avec son neveu finit par s'emparer du trône de Kiev en 1155.

<sup>69</sup> Tamara KONDRATIEVA, *op. cit.*, p. 46.

sur-la-Kliazma, et non plus de Kiev, constituèrent « une véritable révolution, qui [fit] voler en éclats le système politique des Rurik »<sup>70</sup>. En effet, avant, en prenant possession du trône de Kiev, le grand-prince « laissait ses anciennes possessions à celui de ses parents qui, par l'âge, venait aussitôt après lui »<sup>71</sup>. C'est ce que fit notamment Iouri Dolgorouki, le père d'Andreï, en devenant grand-prince de Kiev. Mais, son fils choisit, lui, de conserver la terre souzdalienne, qui « cess[a] donc d'être une terre patrimoniale, pour devenir le domaine réservé d'un seul prince »<sup>72</sup>. A l'instar de Michel Heller ou de Tamara Kondratieva, il est donc possible de constater qu'« au système des relations familiales entre les princes, qui n'excluaient pas les conflits et les guerres, mais était fondé sur la « hiérarchie » traditionnelle<sup>73</sup>, succède la sujétion politique, qui rabaisse pratiquement les petits princes au rang de la plèbe »<sup>74</sup>. Selon la même logique mais exprimée différemment, la victoire d'Andreï peut être considérée comme « le premier triomphe de l'autocratie [...] sur les traditions lignagères des kniazes [princes] et les traditions d'indépendance des villes ou des tribus de l'Ouest »<sup>75</sup>.

Ceci étant dit, il ne faudrait pas en conclure pour autant qu'un processus de centralisation s'amorça automatiquement au profit de cette région. Car, même si le centre de gravité politique de la Russie migra définitivement dans le Nord-Est, objet d'attraction et destination d'immigration pour les populations fuyant l'insécurité des régions du Sud, le maintien du système des apanages renforça la division territoriale de la Russie et, par là même, la fiction de l'unité politique russe. En effet, tant que les princes continuèrent à partager leur principauté entre leurs fils et que le système de succession kiévien ne fut pas concurrencé par un principe de transmission héréditaire d'un territoire intangible, les apanages ou *udely* virent leur nombre augmenter et, par voie de conséquence, aucune principauté ne put se singulariser pour imposer sa domination politique sur les autres. De plus, les luttes intestines perdurèrent, même si elles changèrent de nature (aux luttes pour le trône de Kiev entre princes au nom du droit d'aînesse succédèrent les luttes entre lignées pour l'élargissement de leurs domaines avec une utilisation au niveau local de couches de plus en plus larges de la population<sup>76</sup>), et ne firent que renforcer l'isolement des principautés. Ainsi, tant que les princes ne manifestèrent pas « leur volonté de transmettre

---

<sup>70</sup> Michel HELLER, *op. cit.*, p. 72.

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> Tamara Kondratieva parle de substitution de la subordination politique au principe d'aînesse. Elle donne comme exemple d'abandon de la tradition le fait qu'Andreï Bogolioubski fut tué par ses boyards mécontents alors qu'« un tel acte était impensable jusque-là parce que les mécontents avaient le droit de chasser le prince », in *La Russie ancienne*, pp. 46-47.

<sup>74</sup> Michel HELLER, *op. cit.*, p. 72.

<sup>75</sup> Anatole LEROY-BEAULIEU, *op. cit.*, p. 177.

<sup>76</sup> En ce sens, voir Alexandre N. TCHERTKOV, art. préc., pp. 155-156. Le premier cas d'annexion où un prince élargit ses domaines au détriment d'un autre eut lieu sous le règne de Vsevolod III, successeur d'Andreï : la principauté de Riazan fut rattachée à celle de Vladimir.

d'une génération à l'autre un pouvoir intact dans un espace intangible, témoignant là de la nature désormais héréditaire et « supérieure » de ce pouvoir »<sup>77</sup>, ce qui sera réalisé sous le règne des princes moscovites, le localisme du pouvoir princier et la nature essentiellement patrimoniale de ce pouvoir caractérisèrent cette Russie des apanages. Autrement dit, au-delà du symbole de l'unité de la Russie autour de la figure centrale du grand-prince, la Russie évolua vers une « régionalisation »<sup>78</sup>, renforcée et différenciée au temps des apanages.

## **§ 2. Le « polycentrisme politique » de la Russie des apanages**

Tracer les éléments de continuité entre la Russie de Kiev et celle des apanages, comme nous venons de le faire pour ce qui est du morcellement du pouvoir politique, n'empêche nullement d'identifier les divergences, qui permettent de les différencier. Seulement, cette distinction ne doit plus reposer sur l'idée communément admise de rupture radicale ou d'opposition fondamentale mais plutôt sur celle de différence dans la continuité. Cette différenciation dans la continuité s'est manifestée principalement par l'exacerbation de certaines caractéristiques de la Russie kiévienne, au premier rang desquelles la segmentation du pouvoir politique trouve une place de choix. En effet, certaines régions prirent de l'importance à l'époque même de la Russie de Kiev et finirent par s'affranchir complètement de la tutelle kiévienne sans pour autant tomber dans un phénomène de dépendance vis-à-vis du nouveau centre de la Russie, Vladimir. En sus des facteurs internes à la Russie kiévienne, on peut avancer, comme cause de cette « régionalisation » de la Russie, la survenue d'une nouvelle donnée politique dans l'histoire russe, la conquête mongole au cours du XIII<sup>e</sup> siècle, dont la conséquence immédiate, la destruction de Kiev, entraîna les différentes régions russes sur des voies différentes, comme autant d'« exemple[s] de variation sur le thème de base kiévien »<sup>79</sup>. Effectivement, alors qu'à l'époque kiévienne, chaque principauté, confiée à un prince de sang, descendant de Riourik, calquait son organisation politique sur celle de Kiev, sous la Russie des apanages, ces principautés vont « amplifier certains éléments de l'héritage kiévien et en minimiser d'autres, pour aboutir à des sociétés très différentes, et pourtant intrinsèquement apparentées »<sup>80</sup>, témoignant par là même de la diversité politique de cette Russie des apanages (A). Dislocation du monde russe en plusieurs régions, division du peuple vieux-russe en trois branches nationales et linguistiques distinctes (grande-russienne ou russe, blanche-russienne ou biélorusse, petite-russienne ou ukrainienne),

---

<sup>77</sup> Marie-Pierre REY, *op. cit.*, p. 6.

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>79</sup> Nicholas V. RIASANOVSKY, *op. cit.*, p. 101.

<sup>80</sup> *Ibid.*



déclinaison du pouvoir politique en plusieurs modes, autant de symboles de désunion qui pourraient rendre équivoque la réunion de ces sociétés politiques et culturelles sous cette dénomination commune de « Russie des apanages ». Mais cette interrogation aurait l'inconvénient de ne pas tenir compte des facteurs d'unité (langue, religion, origine dynastique commune des princes apanagés) qui firent naître « bientôt dans les masses la conscience de leurs destinées communes »<sup>81</sup> et sur lesquels les princes de Moscou se fondèrent pour assurer la continuité du destin russe et exiger « le « rassemblement » des terres de la Russie du Sud à l'ensemble moscovite, puis leur « soumission » à cet ensemble »<sup>82</sup>. Finalement, cette collision de forces centrifuges et de forces centripètes a amené certains historiens à parler de fédéralisme pour décrire la Russie des apanages et a nourri l'imaginaire des opposants à l'Empire unitaire des Tsars. Dès lors, la question de la nature politique de la Russie des apanages mérite une attention particulière (B).

#### A. LA DIVERSITE POLITIQUE DES PRINCIPAUTES APANAGEES

Au début du XIII<sup>e</sup> siècle, apparut un nouveau danger venu d'Asie centrale - les Mongols - qui ne fit que renforcer la coupure de la Russie en deux grandes régions distinctes : le Nord-Est soumis à la domination mongole et le Sud-Ouest représenté par les principautés de Galicie et de Volhynie et tombant au milieu du XIV<sup>e</sup> siècle sous la dépendance polono-lituanienne.

Après l'unification réussie des tribus mongoles par Gengis Khan et à la suite de sa mort survenue en 1227, l'assemblée des guerriers (*Qouriltai*) de l'Empire mongol déclencha, conformément à la « vision cosmogonique »<sup>83</sup> du pouvoir qu'empruntent les systèmes politiques impériaux, une guerre mondiale, au nom de laquelle l'armée du petit-fils de Gengis Khan, Batou, pénétra sur les terres russes. Cette pénétration sur le territoire de la Russie, par le franchissement de la Volga à la fin de l'année 1237, s'acheva par la destruction de Kiev et des principautés de Galicie et de Volhynie en 1240-1241. Les conquêtes de Batou en Europe, favorisées par la désunion des princes russes et leur incapacité à mettre en place une défense commune, servirent d'assise territoriale à l'*Oulous* de Djötchi ou Horde d'Or, à l'origine partie intégrante de l'Empire mongol. Mais, des querelles successorales pour le titre de grand-khan, chef de l'Empire mongol élu par le *Qouriltai*, aboutirent au morcellement de cet empire en plusieurs khanats dans les années 1260-1264 dont celui de la Horde d'Or. A partir de l'indépendance de cette horde régionale, la Terre russe fut soumise exclusivement à la domination de ce khanat. Mais, la notion de « joug mongol », retenue généralement par les historiens et assimilée à un

<sup>81</sup> Guy LADREIT de LACHARRIERE, *op. cit.*, p. 9.

<sup>82</sup> Marie-Pierre REY, *op. cit.*, p. 4.

<sup>83</sup> Maurice DUVERGER, « Le concept d'empire », in *Le concept d'empire*, P.U.F., Paris, 1980, p. 17.

pouvoir étranger arbitraire dans la conscience populaire russe, reflète assez mal le système de gouvernement mis en place par les Mongols sur les terres russes. En effet, ces derniers appliquaient une forme d'administration indirecte des territoires conquis : voyant dans leur grand-khan « une puissance divine, intermédiaire entre ciel et terre » et considérant « de ce fait les autres nations comme leurs sujets »<sup>84</sup>, ils exigeaient des peuples soumis la reconnaissance de la suzeraineté mongole, c'est-à-dire la reconnaissance du khan comme chef suprême, le paiement d'un tribut et occasionnellement l'envoi de contingents de troupes dans les armées mongoles ; mais, les Mongols ou Tatars<sup>85</sup> ne géraient pas eux-mêmes les territoires conquis, ce qui aurait nécessité en cas contraire une logistique trop lourde. Ils maintinrent donc le système politique en place en Russie, s'arrogeant pour l'essentiel le droit d'investir les princes par le biais du *Yarlik*, « ordre écrit du khan, et plus spécialement [une] charte octroyant des privilèges »<sup>86</sup>, et obligeant les princes à se rendre à Saraï, capitale de la Horde d'Or fondée par Batou sur la Basse-Volga, pour recevoir cette investiture. Le fait que tous les princes, et pas seulement le grand-prince, pouvaient prétendre au *Yarlik* et donc avoir accès au khan transforma ce dernier en « arbitre des conflits entre les principautés, lui conférant le rôle de dernière instance »<sup>87</sup> dans la résolution de ces conflits. Ce système d'administration indirecte, laissant une large place à l'autonomie des principautés, conforta donc le caractère patrimonial du pouvoir, comme le souligne fort justement Hélène Carrère d'Encausse : « Le tempérament querelleur des princes russes qui, depuis le IX<sup>e</sup> siècle, les incitait à se battre les uns contre les autres pour s'emparer de la totalité du pouvoir, fut systématiquement utilisé par les Mongols et ne cessa de s'exacerber. Les intérêts particuliers, locaux, prirent le pas, durant toute cette période, sur toute volonté de résistance commune à l'envahisseur. [...] L'aptitude à privilégier l'intérêt général, qui préside à la formation de l'Etat et au développement d'une nation, en fut durablement freinée »<sup>88</sup>.

Ainsi, favorisé par la nature même du joug mongol, le renforcement du caractère patrimonial ou local du pouvoir se manifesta par une variété de systèmes politiques. Alexandre N. Tchertkov, dans son article « La Fédération de l'ancienne Rus », distingue principalement trois « formes de gouvernement et de régime politique » : l'« Etat aristocratique » représenté par la principauté de Galicie (1), la « République du *veche* » de Novgorod (2) et la « Monarchie » des princes de Vladimir-Souzdal (3)<sup>89</sup>. Cette analyse peut être rapprochée de celle de Nicholas V. Riasanovsky, qui considère que l'évolution distincte de Novgorod, du Sud-Ouest et du Nord-Est les « conduisit à accentuer tel ou tel

---

<sup>84</sup> John CHANNON, *Atlas historique de la Russie. Puissance et instabilité d'un empire européen, asiatique et arctique*, Collection Atlas/Mémoires - Editions Autrement, Paris, 1997, p. 28.

<sup>85</sup> Nom d'une des tribus mongoles, retenu dans les sources russes pour désigner l'envahisseur.

<sup>86</sup> Nicholas V. RIASANOVSKY, *op. cit.*, p. 86.

<sup>87</sup> Michel HELLER, *op. cit.*, p. 92.

<sup>88</sup> Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *op. cit.*, p. 60.

<sup>89</sup> Alexandre N. TCHERTKOV, art. préc., p. 158.

aspect de la société et des institutions kiéviennes, si composites et si complexes : le *vétché* [veche] démocratique, l'aristocratique pouvoir des boyards, ou l'autocratie princière »<sup>90</sup>.

### **1) Le gouvernement « aristocratique » des principautés du Sud-Ouest**

Le gouvernement aristocratique des boyards s'illustra dans le Sud-Ouest de la Russie, plus précisément dans les principautés de Galicie et de Volhynie. Ces dernières, dévastées par les Mongols, durent reconnaître la suzeraineté du khan mais cette reconnaissance n'empêcha nullement les influences occidentales extérieures de s'exprimer comme le témoigne le « fait unique dans l'histoire russe, [que] Daniel [prince de Volhynie] accepta la couronne royale que le pape [Innocent IV] lui offrait »<sup>91</sup> en 1253 et qu'il devint ainsi le monarque de la Petite-Russie. Ces principautés louvoyèrent entre ces deux pôles d'attraction ou de domination avant de tomber, pour un temps, dans le camp de l'Occident catholique, notamment sous la pression des boyards, opposés au pouvoir centralisateur du prince<sup>92</sup> susceptible d'être légitimé par le khan et à la pression fiscale imposée par la Horde d'Or : la Volhynie fut progressivement absorbée par les Lituaniens<sup>93</sup> qui reprirent Kiev aux Mongols en 1362 et la Galicie, convoitée par les Hongrois et les Polonais, fut finalement incorporée à la Pologne en 1349.

Si la Volhynie et la Galicie acceptèrent cette rupture avec les autres principautés russes, il faut en chercher les explications principales dans le mode de fonctionnement politique de ces principautés du Sud-Ouest, largement dominées par les boyards, et dans les intérêts que cette classe aristocratique sut retirer de l'incorporation à la Pologne et à la Lituanie. En effet, avant même d'être séparées du reste de la Terre russe, « l'évolution intérieure de la Volynie [Volhynie] et de la Galicie reflète avant tout l'exceptionnelle et croissante puissance des boyards. Bien établis depuis longtemps sur des sols fertiles, dans des villes prospères, les propriétaires terriens du Sud-Ouest s'arrogèrent souvent le droit d'appeler les princes sur le trône, comme de les déposer, et ils jouèrent un rôle de premier plan dans les innombrables luttes intestines et les intrigues politiques de cette époque. [...] Contrairement au pouvoir des boyards, l'autorité du prince en Galicie-Volynie est un phénomène tardif, plus superficiel, et strictement limité »<sup>94</sup>. Une fois tombés dans la mouvance catholique<sup>95</sup>, les boyards surent maintenir leur puissance, différemment selon le

<sup>90</sup> Nicholas V. RIASANOVSKY, *op. cit.*, p. 107.

<sup>91</sup> *Ibid.*, p. 103.

<sup>92</sup> Sur ce point, cf. Michel HELLER, *op. cit.*, p. 94.

<sup>93</sup> Tribu balte devenue à partir du XIII<sup>e</sup> siècle un des principaux ennemis de la Russie. Voir le chapitre consacré à « L'essor de la Lituanie », in Michel HELLER, *op. cit.*, pp. 115-121.

<sup>94</sup> Nicholas V. RIASANOVSKY, *op. cit.*, pp. 103-104.

<sup>95</sup> Les Lituaniens furent païens jusqu'au XIV<sup>e</sup> siècle puis durent se convertir au catholicisme, après la conversion de leur grand-duc Jagellon en 1386 qui put ainsi épouser la reine Jadwiga de Pologne et devenir souverain sous le nom de Ladislas II à la fois de la Lituanie et de la Pologne.

régime auquel ils furent intégrés. Au sein du Grand-Duché de Lituanie, où le pouvoir du monarque était également limité par la puissance de la classe aristocratique lituanienne, l'assimilation entre l'élément lituanien et l'élément russe se fit au profit de ce dernier. En effet, « les villes rest[èrent] russes ; les boyards russes et l'Eglise orthodoxe conserv[èrent] leur position et toute l'étendue de leurs privilèges ; princes russes et princes lituaniens gouvern[èrent], côte à côte, les différents apanages, sous l'autorité du grand-prince de Lituanie ; les mariages mixtes [furent] très fréquents entre les deux aristocraties. [...] Originaires d'une région encore païenne, relativement isolée, et arriérée du point de vue culturel, les classes supérieures lituaniennes entreprirent avec ardeur de s'initier à la culture de la Russie kiévienne. L'armée, l'administration, le droit, les finances lituaniennes furent calqués sur le modèle russe, et le russe devint la langue officielle du nouvel Etat »<sup>96</sup>. A l'opposé, au sein de la Pologne catholique qui avait mis en place une politique forcée de catholicisation, c'est la classe aristocratique russe qui subit l'attrait de la culture polonaise et accepta de se poloniser, en étant assimilée à la classe nobiliaire polonaise (*szlachta*) et en se voyant octroyer par conséquent les privilèges de cette dernière.

## **2) Le gouvernement « démocratique » de Novgorod**

Avant d'examiner l'organisation politique des principautés du Nord-Est, restées sous la domination tatare jusqu'au XV<sup>e</sup> siècle et placées sous le règne de l'autocratie princière, il nous apparaît nécessaire de souligner le modèle alternatif de développement que constituait Novgorod, capitale de la Russie septentrionale, comme traçant un lien entre le Sud-Ouest et le Nord-Est mais surtout comme proposant un système politique unique et particulièrement original.

D'une part, la puissance des boyards novgorodiens, allant en s'accroissant au point de pouvoir qualifier le système politique de Novgorod d'oligarchie aux XIV<sup>e</sup> et XV<sup>e</sup> siècles, rappelle celle des propriétaires terriens du Sud-Ouest. De plus, l'accès à l'indépendance de cette principauté en 1136<sup>97</sup> ne signifia nullement la cessation de toute relation avec les autres principautés russes. Au contraire, du fait de sa situation géographique stratégique à la frontière nord-ouest de la Russie et suite à la chute de Byzance, Novgorod devint « un comptoir de la Ligue hanséatique, un pôle économique d'importance » dans « le commerce extérieur de la Russie qui s'était déplacé vers la mer Baltique »<sup>98</sup>. De même, toujours en raison de sa position de poste frontière, cette principauté joua un rôle particulièrement décisif dans la défense de la Terre russe face aux menaces venues d'Occident et portées principalement par les Suédois et les Ordres

<sup>96</sup> Nicholas V. RIASONOVSKY, *op. cit.*, pp. 149-150.

<sup>97</sup> Cf. *Supra* (A, § 1).

<sup>98</sup> Marie-Pierre REY, *op. cit.*, p. 9.

germaniques au temps du prince de Novgorod, Alexandre Nevski<sup>99</sup>, qui finit par obtenir, en amorçant une politique de collaboration soutenue avec les Mongols, le titre de grand-prince de Vladimir et de toute la Russie. Ainsi cette principauté du Nord-Ouest continua-t-elle d'entretenir des relations étroites avec la région du Nord-Est, même si ces dernières furent davantage placées sous les signes de l'hostilité et de la rivalité que de l'association volontaire et aboutirent à l'annexion de Novgorod par Moscou lors du rassemblement des terres russes par cette principauté du Nord-Est au cours des années soixante-dix du XV<sup>e</sup> siècle.

D'autre part et surtout, c'est l'originalité de son système politique qui mérite d'être soulignée. En effet, même si Novgorod disposait à la tête de son organisation centrale d'une autorité princière, comme toutes les principautés russes, le véritable détenteur du pouvoir politique était le *veche*, assemblée urbaine composée des chefs de famille libres<sup>100</sup> et compétente dans de nombreux domaines : depuis 1136, le *veche* s'accordait le droit de déposer le prince si ce dernier ne respectait pas « l'accord [passé avec l'assemblée municipale] qui stipulait ses droits et ses obligations »<sup>101</sup> ; il élisait le *posadnik*, « le plus proche assistant et le principal adjoint du prince, responsable de l'administration et de l'armée en cas d'absence de celui-ci »<sup>102</sup>, et le chiliarque (*tysjachnik*), chargé de la police et de la justice, ces deux autorités partageant le pouvoir exécutif avec le prince et il participait également à la nomination de l'archevêque de la ville, conseiller du pouvoir temporel et représentant diplomatique occasionnel de la ville à l'étranger. Investi ainsi d'un véritable pouvoir de contrôle sur les autorités exécutives de la ville, le *veche* était également doté d'un pouvoir décisionnel pour rendre la justice, déclarer la guerre et conclure la paix, fixer les impôts et élaborer les lois imposées aux princes. Dans le cadre de sa fonction législative, l'assemblée était assistée par un Conseil des Notables, présidé par l'archevêque et composé des boyards les plus influents et préparant les mesures législatives destinées à être adoptées par le *veche*. L'originalité du système politique de Novgorod tenait donc principalement à la place prédominante accordée à cet « élément de pouvoir démocratique »<sup>103</sup> que constitua le *veche* au niveau central, mais reposait également sur la

<sup>99</sup> Alexandre Nevski (1219-1263) inscrivit son nom dans l'histoire russe en battant les Suédois sur les bords de la Néva (d'où son nom) en 1240 et les Chevaliers teutoniques en 1242, ordre de croisés qui cherchait à convertir au catholicisme les peuples de la Baltique.

<sup>100</sup> Sur simple sonnerie de la cloche du *veche*, les familles, représentées par leur chef, participaient automatiquement aux séances de l'assemblée. Cette cloche, symbole de l'indépendance de Novgorod et de son fonctionnement « démocratique », fut enlevée par Moscou en signe de capitulation de la capitale du Nord-Ouest.

<sup>101</sup> Tamara KONDRATIEVA, *op. cit.*, p. 50. Nicholas V. Riasanovsky énumère les restrictions au pouvoir princier : obligations de « respecter les anciennes coutumes de Novgorod, de nommer seulement des Novgorodiens pour administrer les terres de la ville, de ne révoquer aucun officier sans décision de justice, et de ne pas tenir de cour de justice hors de la présence du *posadnik*, un officier élu, ou de son délégué, comme représentant de la ville » ; interdictions d'établir sa résidence dans la ville, de « posséder des terres à Novgorod ou de faire du commerce avec les Allemands », in *Histoire de la Russie*, p. 95.

<sup>102</sup> Nicholas V. RIASANOVSKY, *op. cit.*, p. 95.

<sup>103</sup> Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *op.cit*, p. 60.

reconnaissance d'une large autonomie aux organisations locales. En effet, les cinq quartiers constitutifs de la ville, les *kontsy*, possédaient chacun leur propre responsable, le staroste, chargé notamment d'apposer son sceau pour rendre authentique les documents officiels de Novgorod, leur *veche* et leur armée. L'organisation locale formait une sorte de pyramide, à la base de laquelle se trouvait la rue, communauté à part entière pouvant réunir son assemblée en cas de nécessité et au sommet de laquelle on trouvait le *konets* ou quartier. De plus, l'autonomie locale dépassa le cadre strict de la ville pour atteindre les terres situées hors de cette dernière, directement administrées par les quartiers mais sous contrôle du *veche* novgorodien.

Puissance économique de première importance, régime politique de la « démocratie dans sa forme la plus simple et la plus primitive »<sup>104</sup>, autant de caractéristiques qui aurait pu permettre à Novgorod de s'imposer en Russie comme modèle de développement économique et politique si cette cité-Etat n'avait pas été confrontée à des conflits sociaux de plus en plus prononcés avec la montée en puissance des propriétaires terriens et des marchands, à la transformation subséquente de cette « république » en oligarchie, à la difficulté de « maintenir l'unité de son territoire tentaculaire »<sup>105</sup> et à l'impossibilité de résister face à la puissance moscovite. Lors de son annexion par Moscou, tout ce qui faisait la particularité et l'originalité de Novgorod, sa puissance économique, son indépendance politique et son fonctionnement « démocratique », fut réduit à néant : la principauté fut amputée d'une partie de ses terres puis directement et définitivement rattachée à la nouvelle capitale de la Russie et toutes les institutions propres à Novgorod, telles que le *veche*, le *chiliarque* et le *posadnik*, furent supprimées.

### **3) Le gouvernement « autocratique » des principautés du Nord-Est**

Finalement, face à l'élément aristocratique ou à l'élément démocratique hérités du système politique kiévien, c'est l'élément autocratique particulièrement actif dans la région du Nord-Est qui réussit à unifier la Russie et à servir de fondement à l'organisation politique en voie de formation, la Moscovie tsariste. Des raisons à la fois institutionnelles et conjoncturelles peuvent expliquer l'apparition et la victoire de l'autocratie.

Premièrement, en s'installant et en se fixant dans le Nord-Est, les princes évoluèrent dans une région où « il n'existait ni avantages acquis, ni institutions assez

---

<sup>104</sup> Anatole LEROY-BEAULIEU, *op. cit.*, p. 475. L'auteur en vient à parler de démocratie la plus simple, c'est-à-dire de démocratie directe, en constatant l'absence de recours au système représentatif et en comparant les *veche* de la Russie médiévale aux assemblées délibérantes des communes en Russie au XIX<sup>e</sup> siècle et aux *Landgemeinde* des vieux cantons suisses.

<sup>105</sup> Nicholas V. RIASANOVSKY, *op. cit.*, p. 97.

anciennement établies pour s'opposer à l'autorité princière »<sup>106</sup>, comme le témoigne l'éradication ou l'absence des assemblées urbaines. Ainsi, les princes apanagés, au fur et à mesure que les apanages proliféraient et en l'absence de toute résistance institutionnelle, purent se comporter en véritables propriétaires de leur principauté, au sein de laquelle « le droit et l'intérêt publics se confondaient presque avec le droit et l'intérêt privés »<sup>107</sup>, c'est-à-dire avec les intérêts princiers. En effet, même si un code (*Russkaja Pravda* ou Justice Russe) fut adopté au temps de Iaroslav le Sage et fut maintenu théoriquement en vigueur jusqu'au XV<sup>e</sup> siècle, le droit resta de nature essentiellement coutumière dans la mesure où « les institutions qui maintiennent le droit écrit en vigueur (lieux de formation juridique et d'élaboration du droit, corporations juridiques) n'existaient pas »<sup>108</sup>. De plus, ce droit coutumier fut complété par les législations des princes qui acquirent leurs propres particularités sur chaque terre, empêchant ainsi pendant toute la période des apanages la formation d'un espace juridique unifié, mais qui participèrent de la sorte au développement de la puissance locale princière.

Deuxièmement, cette domination de l'élément princier dans le schéma institutionnel des principautés du Nord-Est ne souffrit que très partiellement de l'invasion mongole. Même si ces principautés, dévastées par les armées tatares, ne furent pas envahies contrairement aux confins sud orientaux de la Russie, intégrés à la Horde d'Or et donc administrés directement par cette dernière, il fallut tout de même organiser la reconstruction des territoires dévastés et seules les autorités princières s'imposèrent d'office pour coordonner cette mission sociale. Surtout, les princes surent habilement profiter de la nouvelle dépendance politique et économique dans laquelle ils se trouvaient placés depuis l'invasion mongole pour affermir en définitive leur pouvoir. Obligés, comme tous les autres princes russes soumis, de reconnaître la suzeraineté du khan, d'obtenir leur investiture par le *Yarlik* et de payer un tribut, les princes optèrent pour une politique de collaboration avec les Mongols, au point de devenir des agents intermédiaires entre le khan et la population et même des collecteurs d'impôts chargés de prélever le tribut dû à la Horde<sup>109</sup>. Alexandre Nevski fut un des premiers à choisir de se fonder sur une politique de collaboration volontaire pour asseoir son autorité : non seulement, il reconnut la suprématie militaire des Mongols et paya le tribut mais surtout il s'efforça d'obtenir l'aval de la Horde dans sa lutte contre les parties de la Russie hostiles à son pouvoir

---

<sup>106</sup> *Ibid.*, p. 106.

<sup>107</sup> *Ibid.*, p. 133.

<sup>108</sup> Tamara KONDRATIEVA, *op. cit.*, p. 71.

<sup>109</sup> Initialement, le Khan disposait de ses propres représentants pour collecter l'impôt, les *baskaks*. Puis, à partir de la fin du XIII<sup>e</sup> siècle, les princes russes prélevèrent eux-mêmes le tribut sur leurs sujets au profit du khan. Ivan Kalita (1325-1341), grand-prince de Moscou, en échange de sa loyauté envers le khan, obtint le titre de collecteur général du tribut. Il put ainsi s'ingérer dans les affaires intérieures des autres principautés russes et participa donc activement à l'ascension de Moscou dans la conduite du destin russe.

centralisateur<sup>110</sup> et réussit à recevoir des mains du khan le titre de grand-prince de Vladimir-Souzdal et de toute la Russie.

Pour autant, dès la mort d'Alexandre Nevski en 1263, cette souveraineté fut remise en cause par le partage de la principauté de Vladimir-Souzdal entre ses héritiers selon les règles de succession précédemment évoquées et par les guerres fratricides qui s'ensuivirent pendant plus de quinze ans. Mais, l'idée politique d'Alexandre Nevski survécut à son initiateur puisque les descendants de son fils puîné, Daniel, premier prince de Moscou resté dans son apanage, reprirent à leur compte cette idée d'un pouvoir absolu et unique, héritée à la fois de Byzance et de Gengis Khan. Plusieurs facteurs peuvent expliquer l'ascension de cette petite principauté du Nord-Est, laquelle ascension scella définitivement l'ancrage du modèle autocratique en Russie. Sans compter sur le fait indéniable que la position géographique centrale de Moscou au carrefour des voies de communication fluviales (Moskova, Oka, Volga, Don) et dans une région boisée favorisa son expansion économique et sa capacité à apparaître comme un havre de paix et de prospérité pour les populations de Russie, une série de facteurs proprement politiques (classée en deux catégories) permet d'expliquer cette prise en main du destin russe par les princes moscovites et son corollaire, la prédominance de l'élément princier dans l'organisation politique de la principauté de Moscou puis de la Russie moscovite.

Premièrement, des raisons politico-généalogiques expliquent la rupture des princes de Moscou avec un mode de succession traditionnel – facteur de division et de précarité du pouvoir politique – comme le souligne Michel Heller : « le prince de Moscou n'a aucun espoir de remonter toute la lignée jusqu'au trône du grand-prince, compte tenu du système de succession en vigueur, fondé sur le droit d'aînesse. Les souverains de Moscou doivent donc assurer leur position et leur richesse par des moyens non traditionnels, en enfreignant les règles et dédaignant le « rang », l'ordre de succession »<sup>111</sup>. Ainsi, Iouri, fils de Daniel, s'appuya sur la Horde, notamment en perpétuant la politique d'alliances matrimoniales amorcée par son grand-père, pour obtenir le titre de grand-prince de Vladimir en 1318 au détriment de Michel de Tver, candidat légitime au trône. Le frère cadet de Iouri, Ivan Kalita (« l'Escarcelle ») resta fidèle à cette politique de collaboration avec les Tatars pour recevoir le grand-principat, définitivement acquis à partir de son règne à la principauté de Moscou puisque « la principauté de Vladimir, dont il était souverain en sa qualité de grand-prince, fut purement et simplement annexée à la principauté qu'il possédait en propre, et [que] Moscou resta la capitale de l'ensemble »<sup>112</sup>. Surtout, les

<sup>110</sup> Lors de son règne, Alexandre Nevski dut lutter contre les Novgorodiens qui firent appel à lui pour qu'il les protège des menaces occidentales mais qui cherchèrent à se débarrasser de ce prince peu accommodant une fois le danger écarté et contre les boyards des principautés du Sud-Ouest favorables au fractionnement de la Russie.

<sup>111</sup> Michel HELLER, *op. cit.*, p. 112.

<sup>112</sup> Nicholas V. RIASANOVSKY, *op. cit.*, p. 111.



princes de Moscou réussirent à asseoir leur pouvoir sur l'ensemble de la Terre russe en imposant le principe d'hérédité et en rompant ainsi avec le mode de succession traditionnel kiévien fondé sur les principes d'aînesse et de rotation, comme nous le raconte Nicholas V. Riasanovsky : « La mort d'Ivan le Débonnaire [grand-prince de 1353 à 1359] eut pour résultat une lutte pour le titre de grand-prince, dont le prince Dimitri de Souzdal et le fils d'Ivan, Dimitri, âgé de neuf ans, furent les protagonistes. En un sens, cette nouvelle crise était une résurgence des anciennes guerres civiles de l'époque kiévienne entre oncles et neveux : Dimitri de Souzdal, qui tout comme Dimitri de Moscou, descendait directement de Vsévolod III, était plus vieux d'une génération que le prince moscovite, et pouvait donc revendiquer un droit d'aînesse. Les éphémères autorités mongoles accordèrent leur investiture aux deux candidats. Ce fut le ralliement du peuple de Moscou derrière son souverain enfant, et le principe de succession directe de père en fils qui remportèrent la victoire [...]. Le système kiévien de succession n'avait pas réussi à s'implanter dans le Nord-Est »<sup>113</sup>. De nouveau, pendant le second quart du début du XV<sup>e</sup> siècle, une guerre de succession entre le grand-prince de Moscou, Basile ou Vassili II, et les princes de Galitch, sur fond de rivalité entre principe d'hérédité et droit d'aînesse, se solda par la victoire de Basile II et du premier principe. Cette victoire eut « des conséquences pour la direction que l'histoire de la Russie avait prise à ce moment »<sup>114</sup>, puisque les princes de Galitch défendaient les libertés économiques et politiques traditionnelles du Nord-Ouest et s'opposaient à la politique de centralisation du grand-prince de Moscou.

Deuxièmement, comme nous l'avons déjà en partie souligné, si les princes moscovites purent s'emparer du titre de grand-prince et à partir de là étendre leur autorité aux dépens des autres principautés russes, c'est en raison du soutien que ces princes surent obtenir d'institutions puissantes à l'époque : la Horde d'Or et l'Eglise orthodoxe. Non seulement, les princes de Moscou, suivant en cela la voie tracée par Alexandre Nevski, adoptèrent une « politique cohérente, immuable, de collaboration avec le khan »<sup>115</sup>, contrairement aux représentants de principautés rivales et aussi puissantes que celle de Moscou ; mais ils profitèrent aussi du soutien intangible de l'Eglise orthodoxe. En effet, sur ce dernier point, la politique de collaboration avec les Mongols garantit à Moscou l'appui de l'Eglise puisque les Mongols manifestèrent une grande tolérance à l'égard de l'Eglise russe, considérée comme un facteur d'ordre et donc dispensée du paiement du tribut. L'Eglise ne pouvait donc qu'approuver la politique générale de Moscou visant à mettre fin au fractionnement de la Russie et incluant le choix du loyalisme envers le khan. Or, ce soutien ne fut pas sans conséquences sur la légitimité nouvellement acquise par le

---

<sup>113</sup> *Ibid.*, p. 112.

<sup>114</sup> Tamara KONDRATIEVA, *op. cit.*, p. 74.

<sup>115</sup> Michel HELLER, *op. cit.*, p. 113.

grand-prince de Moscou, sur l'enracinement de la transmission héréditaire du pouvoir<sup>116</sup>, sur le statut acquis par Moscou de capitale à la fois politique et religieuse de la Russie<sup>117</sup> et sur « le rôle de ciment national que l'Eglise n'allait pas tarder à jouer »<sup>118</sup>. En effet, l'Eglise prit systématiquement le parti de celui qui cherchait à unifier le pays lors des conflits entre princes apanagés, donna sa bénédiction au pouvoir autocratique du prince de Moscou dans son affrontement avec les institutions kiéviennes<sup>119</sup> et apporta sa caution spirituelle et morale dans la lutte de Moscou contre ses ennemis extérieurs, la Lituanie<sup>120</sup> et la Horde. Ainsi, en 1380, s'amorça le déclin du joug mongol lorsque le grand-prince de Moscou, Dimitri, mit fin au mythe de l'invincibilité mongole en battant les troupes tatares à Koulikovo et en obtenant la bénédiction de l'Eglise dans cette expédition. Même si le joug tatar se maintint encore pendant près d'un siècle avant la proclamation par Ivan III en 1480 de la complète libération de la Russie, « par-delà les péripéties de 1380, les faits montraient que le prince et la principauté de Moscou étaient destinés à jouer un rôle tout nouveau dans l'histoire russe »<sup>121</sup>, notamment en encourageant l'apparition et le développement d'un sentiment national directement lié à la religion et en conduisant le rassemblement des terres russes, amorcé dès le XV<sup>e</sup> siècle.

Dès lors que ce rassemblement des terres russes se fit au profit d'un prince et d'un centre politique unique, « la monarchie patriarcale où l'un des princes exerçait une prééminence toute théorique sur les autres apanagistes, ses parents et alliés, [laissa] la place à une monarchie unitaire et centralisée sur laquelle règne le tsar devenu monarque absolu »<sup>122</sup>. Mais, avant d'en arriver aux conditions d'apparition et d'évolution de la puissance impériale russe, il convient de se pencher une dernière fois sur cette Russie des apanages, tant la diversité de son fonctionnement politique sur fond de destinée commune soulève des interrogations sur sa nature politique.

---

<sup>116</sup> L'Eglise russe, devenue nationale et autocéphale suite à l'acceptation par Byzance de la réunion des Eglises d'Orient et d'Occident en 1439, déclara, en tant qu'unique gardienne de l'orthodoxie, comme seule juste la transmission du pouvoir de père à fils. Sur ce point, cf. Michel HELLER, *op. cit.*, p. 137.

<sup>117</sup> Il est possible d'attribuer ce qualificatif à Moscou à partir de l'installation en 1328 du métropolite Théognoste dans cette principauté.

<sup>118</sup> Marie-Pierre REY, *op. cit.*, p. 12.

<sup>119</sup> Par exemple, le métropolite Alexis approuva l'exécution du fils du dernier chef du *veche* de Moscou, qui avait contesté la suppression du dernier reste de liberté de l'ancien *veche*. Sur ce point, cf. Michel HELLER, *op. cit.*, p. 125.

<sup>120</sup> Le métropolite Alexis soutint Dimitri Donskoï lors du siège de Moscou par les troupes lituaniennes en 1372.

<sup>121</sup> Nicholas V. RIASANOVSKY, *op. cit.*, p. 113.

<sup>122</sup> Henri BOGDAN, *op. cit.*, p. 85.

## B. LA NATURE POLITIQUE DE LA RUSSIE DES APANAGES

A l'image de la diversité politique de la Russie des apanages, tenter d'apporter des éléments de réponse à une telle question nécessite d'adopter une approche multiple. En effet, l'aspect fédératif de la Russie des apanages (2) ne peut être saisi sans l'analyse de la nature politique de la Russie de Kiev (1) puisque la Russie des apanages apparaît bien comme l'héritière sur les plans culturel et politique de la première organisation politique russe. De plus, cette question peut être rapprochée de celle du féodalisme en Russie si l'on considère que « la vassalité n'était qu'un état de transition entre la décentralisation du droit interne et la compétence internationale » et qu'« elle se rattachait donc à la fois au fédéralisme et au protectorat »<sup>123</sup> (3). Enfin, il convient de faire une place au fonctionnement du système russo-lituanien, issu de l'incorporation à la Lituanie des principautés occidentales russes, qui aurait pu se substituer à Moscou comme centre des principautés orthodoxes et qui présentait contrairement au monolithisme de cette dernière des formes de décentralisation (4).

### 1) La nature politique de la Russie de Kiev

Lorsque les historiens qualifient politiquement la Russie de Kiev, ils utilisent la terminologie étatique. Mais, définir la première véritable forme d'organisation politique de la Russie de structure étatique nous apparaît excessif et anachronique. Bien sûr, il est évident que « notre façon d'appréhender le passé est nécessairement déterminée par les outils conceptuels du présent »<sup>124</sup> et lorsqu'on prend conscience de « l'ordre de magnitude du phénomène [étatique] »<sup>125</sup>, aujourd'hui omniprésent dans nos vies et dans nos réflexions, on pourrait dès lors adopter une démarche évolutive ou déterministe et considérer l'Etat comme un phénomène naturel, intemporel et universel, donc comme un phénomène susceptible de transcender la relativité historique et de qualifier n'importe quelle formation politique, un tant soit peu organisée. Mais, la rigueur juridique et la réalité historique nous interdisent de procéder par analogie ou symbolisme car « cette simplification comporte au moins cet inconvénient de ne plus pouvoir nommer correctement l'Etat quand, à telle période de l'histoire, il surgit, enfin, indiscutablement avec toute sa force et son éclat, pour s'imposer ensuite jusqu'à ce jour dans sa complexité spécifique »<sup>126</sup>.

<sup>123</sup> Georges SCHELLE, *Précis de droit des gens*, p. 134.

<sup>124</sup> Olivier BEAUD, *La puissance de l'Etat*, Léviathan, P.U.F., Paris, 1994, p. 31.

<sup>125</sup> Gérard BERGERON, *Petit traité de l'Etat*, La politique éclatée, P.U.F., Paris, 1990, p. 5.

<sup>126</sup> Gérard BERGERON, *op. cit.*, p. 9. L'auteur conteste l'idée du phénomène étatique comme phénomène inéluctable, en constatant que « l'Etat n'apparaît pas comme le produit de quelque déterminisme politique universel à partir d'un passé fort lointain » et que « c'est sur le tard, et selon une originalité propre, que l'Etat a pris sa place par-delà les minuscules peuplades et tribus, les cités-Etat, petits ensembles à forte intégration, et les empires antiques, vastes étendues à faible cohésion sociale », (pp. 17-18). Dans le

En fait, si les historiens utilisent la notion d'*Etat*, c'est justement pour opposer l'unité de l'« Etat » kiévien au fractionnement politique de la Russie des apanages. Or, dans un premier temps, l'utilisation de la notion d'*Etat* nous apparaît abusive en ce sens que l'unité de la Russie, fondée sur la contrainte au temps des premiers Riourikides, s'est concrétisée quasi exclusivement par le paiement d'un tribut à Kiev et la menée de campagnes militaires communes<sup>127</sup>. Les liens politico-juridiques entre la principauté de Kiev et le reste de la terre russe, la *Russkaja Zemlja*, étaient donc relativement lâches. Il apparaît donc plus rigoureux de considérer que « durant les premiers règnes [Oleg, Igor, Olga, Sviatoslav], l'Etat gardait encore l'aspect d'une confédération de tribus sur laquelle le prince de Kiev régnait en qualité de chef des Polianes, la plus puissante union de tribus »<sup>128</sup>. En retenant la classification opérée par Gérard Bergeron, dans son *Petit traité de l'Etat*, il conviendrait même de qualifier cette union de tribus, fondée sur une base lignagère, d'« infra-Etat ». En effet, l'auteur en question, dans sa prise en compte de la très longue préhistoire de l'Etat, distingue, en sus des empires comme « extra-Etats » et des cités-Etat comme « embryons d'Etat », les sociétés infraétatiques qui constituaient avant toute chose des « arrangements sociaux, toujours rudimentaires comme ensembles » à la « nature globalement *infra-étatique* » et « assez peu *politiques* dans le rapport qui en noue les parties »<sup>129</sup>. Le caractère quasi apolitique des rapports sociaux se manifesta par ce souci constant des princes de Kiev d'augmenter leurs possessions territoriales afin d'accroître la population redevable du paiement du tribut et de la fourniture d'esclaves. Par la suite, il est vrai que la Russie accède à une cohésion territoriale et idéologique autour de Kiev, notamment à partir du règne de Saint Vladimir et du baptême de la Russie, et dépasse le stade de la simple structure tribale<sup>130</sup>. Mais, si l'on s'attache à l'appartenance des princes russes au même lignage, à la domination strictement nominale du prince de Kiev sur les autres princes, aux rivalités intestines entre ces princes et au morcellement du pouvoir politique, les considérations de Gérard Bergeron selon lesquelles ces « sociétés segmentaires », fondées sur la famille ou le lignage, étaient « privées de presque toute polarisation spécifiquement politique » et « le chef du clan ou la tête du lignage n'[étaient] considérés le plus souvent que comme une espèce de *primus inter pares*, démunis du

---

même sens, Olivier Beaud considère qu'il convient d'adopter une « démarche, discontinue et singulière » pour appréhender l'histoire de l'Etat, afin de ne pas manquer « le moment de cristallisation où surgit le nouveau concept d'Etat qui éclaire rétrospectivement ce à quoi il s'oppose », in *La puissance de l'Etat*, p. 33.

<sup>127</sup> Alexandre N. TCHERTKOV, art. préc., p. 155.

<sup>128</sup> Tamara KONDRATIEVA, *op. cit.*, p. 26.

<sup>129</sup> Gérard BERGERON, *op. cit.*, p. 24.

<sup>130</sup> Des villes fortifiées autour de Kiev furent construites pour défendre en premier lieu la principauté de Kiev mais également pour démanteler les structures tribales dans la mesure où ces villes étaient habitées par des représentants de diverses tribus, transplantés hors de leur région d'origine. L'administration princière « supprim[a] les frontières séparant les tribus [...], retail[a] les territoires claniques et patrimoniaux, imposant une nouvelle organisation des provinces ». Sur ce point, Michel HELLER, *op. cit.*, pp. 42-43 et pp. 45-46.

pouvoir d'obliger<sup>131</sup>, et encore moins, d'exécuter [et] symbolis[aient] l'unité du segment mais sans incarner une organisation hiérarchique, encore une fois inexistante »<sup>132</sup> s'appliquent parfaitement au cas spécifique de la Russie de Kiev.

Se focaliser sur l'idée d'unité autour de la principauté de Kiev présente ainsi l'inconvénient de rétrograder à une place secondaire tout un pan de l'histoire politique russe, à savoir la tendance centrifuge, allant en s'amplifiant, des autres principautés et surtout de ne pas tenir compte de la nature même de cette Russie de Kiev, « semblant de fédération de principautés, liées entre elles, non par un contrat politique, mais par des attaches généalogiques »<sup>133</sup>. Ce qui revient à dire que dans cette organisation politique, il manquait l'idée d'un projet politique commun, visant à régler « de façon générale et virtuelle la quasi-totalité des intérêts globaux et fondamentaux »<sup>134</sup> de la société dans la mesure où la Russie kiévienne « était composée de cités qui avaient chacune leur prince et leur aristocratie », « les princes locaux ne respect[ant] pas tous leur vœu d'allégeance et refus[ant] parfois de se soumettre au grand-prince »<sup>135</sup>. Et lorsque l'unité sembla réalisée sous le règne de certains princes de Kiev, la contrainte dont elle résultait souligne la contradiction avec l'idée d'une union volontaire, reflet d'un véritable vouloir-vivre ensemble.

Finalement, la Russie kiévienne ressemblait plus à une « sorte de fédération ou d'association, regroupant de nombreuses régions, [...] la cohérence de l'ensemble ne [pouvant] être assurée que pour de courtes périodes de temps et par des souverains exceptionnellement capables »<sup>136</sup>. En effet, dans la « Fédération de l'Ancienne Rus »<sup>137</sup>, on peut constater l'alternance de périodes où les forces centripètes prédominent et celles où ce sont les forces centrifuges qui l'emportent, les cas d'unification de la Russie de Kiev autour d'un prince puissant et « rassembleur » restant cependant exceptionnels<sup>138</sup>. Plus exactement, on peut dire que « politiquement, [elle] ne représentait qu'un embryon d'Etat, [...] une unique dynastie [celle des Riourikides] présid[ant] à l'organisation de l'ensemble kiévien [qui] fonctionnait, sous l'égide du grand-prince de Kiev, comme une fédération familiale de principautés [mais] était toutefois très lâche »<sup>139</sup>.

---

<sup>131</sup> On pourrait prendre en compte le pouvoir d'imposer par la force mais l'histoire politique russe, à l'époque médiévale, nous révèle la précarité du pouvoir princier et l'absence de personnalisation de ce dernier.

<sup>132</sup> Gérard BERGERON, *op. cit.*, p. 33.

<sup>133</sup> Michel HELLER, *op. cit.*, p. 53.

<sup>134</sup> Gérard BERGERON, *op. cit.*, p. 14.

<sup>135</sup> John CHANNON, *op. cit.*, p. 16.

<sup>136</sup> Nicholas V. RIASANOVSKY, *op. cit.*, p. 51.

<sup>137</sup> Alexandre N. TCHERTKOV, art. préc., p. 152.

<sup>138</sup> Outre les règnes des premiers princes de Kiev, on peut citer ceux de Saint Vladimir (980-1015), de Iaroslav le Sage (1019-1054) et de Vladimir Monomaque (1113-1125).

<sup>139</sup> Marie-Pierre REY, *op. cit.*, p. 7.

Cela dit, il serait tout aussi excessif et anachronique d'entrevoir dans l'organisation politique kiévienne une organisation fédérative au sens que peut revêtir la notion de fédération aujourd'hui dans la mesure où la contrainte imposée par le prince de Kiev pour maintenir la fiction de l'unité s'oppose radicalement à l'idée d'association volontaire, au cœur même de la notion moderne de fédéralisme. Seulement, comme le souligne Alexandre N. Tchertkov, « les leçons de la Fédération de l'Ancienne Rus constituent sans aucun doute un héritage historique et politico-juridique qu'il est interdit de ne pas prendre en considération pour comprendre les tendances actuelles du développement de la Fédération de Russie »<sup>140</sup> et pour saisir celles, plus proches dans le temps, de la Russie des apanages.

## **2) Le « fédéralisme » de la Russie des apanages en question**

Les arguments soulignés pour mettre en exergue l'« aspect fédératif » de la Russie de Kiev sont d'autant plus valables appliqués à la Russie des apanages que cette période de l'histoire politique russe correspond à une accentuation du fractionnement de l'autorité politique. En effet, le constat préalable de la diversité des systèmes de gouvernement souligne la juxtaposition de plusieurs ordres politiques au sein d'un même espace, la Terre russe. Ainsi, Nikolaï Kostomarov, historien ukrainien (1817-1885) et professeur à l'Université de Pétersbourg, y vit la naissance d'une fédération : « les éléments unissant les pays (russes) entre eux, quoiqu'ils fussent suffisants pour empêcher les pays de se dissocier et chacun d'eux de commencer à vivre tout à fait indépendamment des autres, n'étaient pas cependant assez forts pour englober toute manifestation locale et fondre toutes les parties en un tout. Et la nature et les circonstances historiques, tout conduisait la vie du peuple russe à une autonomie des pays qui se fût accompagnée de la formation et du maintien entre tous les pays d'un lien permanent. Ainsi la Russie tendait vers une fédération, et la forme d'une fédération était celle qu'elle commençait de revêtir. Toute l'histoire de la Russie sous le régime des apanages est celle du développement progressif du principe fédératif, mais en même temps celle de sa lutte contre le principe unitaire »<sup>141</sup>. Dans cet extrait, transparaît l'idée à l'origine même du phénomène fédératif, telle que l'a systématisée Georges Scelle, celle de l'association entre les autonomies des différents groupements politiques et le besoin d'ordre et de sécurité. D'une part, la multiplication des principautés apanagées (*pays* pour Kostomarov) et leur fonctionnement hétéroclite font écho au « besoin d'autonomie et de liberté » des groupements politiques<sup>142</sup>. D'autre part,

<sup>140</sup> Alexandre N. TCHERTKOV, art. préc., p. 155.

<sup>141</sup> Nikolaï I. KOSTOMAROV, *Réflexions sur le principe fédératif de la Russie Antique*, Osnova, 1861, premier fascicule, cité par Guy LADREIT de LACHARRIERE, *op. cit.*, p. 8.

<sup>142</sup> Georges SCELLE, *op. cit.*, p. 188.

« les éléments unissant les pays », c'est-à-dire « la communauté de race, de langue, de coutumes, la commune origine même de ces princes régnants »<sup>143</sup> se renforcèrent sous la Russie des apanages et incitèrent les princes à collaborer, justement dans un souci d'ordre et de sécurité, en participant à des conférences princières et en signant des traités, les *Krestnye Gramoty* (« Chartes de la Croix »). Ces traités visaient notamment à reconnaître sur une base mutuelle la légitimité du pouvoir de chaque prince et leurs possessions territoriales respectives et à assurer une défense commune. La collaboration princière dans ces domaines peut être considérée comme le reflet de la conscience de leur destin commun, largement infusée par l'Eglise. En effet, parmi les facteurs d'unité des principautés, il convient de faire une place, de première importance, à l'appartenance de ces princes à la même orthodoxie religieuse. Ainsi, dans la lutte contre les ennemis païens, « l'Eglise intervint avec une insistance particulière dans les relations entre les princes pour prévenir ou résoudre les conflits qui surgissaient sans cesse au sein de la dynastie »<sup>144</sup> et imposa le serment sur la Croix (*Krestotslelovanie*), « échange de crucifix [semble-t-il] entre les parties comme gages de la parole donnée »<sup>145</sup>, lors de la signature des traités princiers<sup>146</sup>. Le facteur religieux fut d'autant plus important pour maintenir le lien entre les différentes collectivités politiques que « [sans modifier] les structures sociales et politiques telles qu'elles existaient au X<sup>e</sup> siècle et [sans guère influencer] leur évolution ultérieure, le christianisme contribua largement à la création [...] d'une entité politique nouvelle, pour les Russes eux-mêmes, d'une collectivité nationale et religieuse située dans un univers dont ils mesuraient approximativement l'étendue dans l'espace et dans le temps »<sup>147</sup>. Finalement, la confusion de l'appartenance ethnique et religieuse, que Dostoïevski exprima dans *Les Possédés* par - « un athée ne peut être russe » ou « un athée cesse aussitôt d'être russe », fut certainement le facteur le plus puissant qui réussit à maintenir l'unité de l'espace russe, malgré la diversité politique des apanages.

Pour résumer, l'analyse de Kostomarov s'appuyait sur la conviction que « la centralisation était contraire au génie slave, [...] naturellement porté au fédéralisme » et sur le constat que « la période des apanages [fut] une manifestation spontanée des instincts fédéralistes du Slave russe avant la domination moscovite »<sup>148 149</sup>.

---

<sup>143</sup> Guy LADREIT de LACHARRIERE, *op. cit.*, p. 9.

<sup>144</sup> Vladimir VODOFF, *Naissance de la Chrétienté russe*, Fayard, Paris, 1988, p. 269.

<sup>145</sup> *Ibid.*

<sup>146</sup> L'expression même de *Krestnye Gramoty*, « Chartes de la Croix », souligne la dimension spirituelle de ces traités.

<sup>147</sup> Vladimir VODOFF, *op. cit.*, p. 375.

<sup>148</sup> Anatole LEROY-BEAULIEU, *op. cit.*, p. 505.

<sup>149</sup> Le point de vue de Kostomarov s'explique parfaitement si l'on connaît le parcours politique de ce spécialiste de l'histoire nationale de la Petite-Russie (Ukraine) : libéral convaincu donc en lutte contre l'autocratie et l'unitarisme de la Grande-Russie, il fut un des fondateurs en 1846 à Kiev de la société secrète dénommée « Confrérie de Cyrille et Méthode », qui favorisa la naissance du sentiment national ukrainien moderne en dégagant du passé de l'Ukraine (Cosaquerie, Communautés religieuses) les principes d'égalité, de liberté et de souveraineté du peuple ukrainien ; il fut également séduit par l'idée

Contrairement à Kostomarov, Guy Ladreit de Lacharrière, tout en reconnaissant l'existence de puissants facteurs d'unité parallèlement au fractionnement de l'autorité politique, réfute cette idée d'une fédération sous la Russie des apanages. Dans le cadre de sa thèse dirigée par le Professeur Georges Scelle visant à étudier les systèmes fédéralistes en Russie et à apporter ainsi une contribution à l'étude théorique du fédéralisme, l'auteur souligne l'outrance de l'emploi de l'expression « fédéralisme » pour qualifier le régime des apanages : « la Russie des apanages n'était aucunement une fédération, ou bien ce terme n'a plus de sens »<sup>150</sup>. Il s'appuie pour cela sur les réfutations apportées par l'historien Filipov : « Filipov condamne avec juste raison cette opinion [celle de Kostomarov], faisant remarquer que les princes ne surent pas créer des institutions communes et permanentes capables d'assurer l'exécution des décisions prises par eux : c'est ainsi que leurs assemblées étaient fort irrégulières et que les décisions devaient être prises (au reste par les princes eux-mêmes et non des plénipotentiaires) à l'unanimité »<sup>151</sup>. Il convient d'ajouter, à ces arguments, la non-superposition des ordres politiques, mais leur juxtaposition, du fait de l'absence d'un pouvoir central institué. En effet, il ne faut pas oublier le sens essentiellement laudatif accordé au titre de grand-prince et la supériorité purement nominale dont jouissait le grand-prince vis-à-vis des autres princes. De même, le manque d'une conscience véritablement collective et publique, conséquence de la conception patrimoniale du droit<sup>152</sup> et du pouvoir, était perceptible.

Guy Ladreit de Lacharrière apporte une précision supplémentaire en réfutant, cette fois-ci de son seul chef, la thèse de Filipov qui voyait dans le système des apanages, non pas une fédération, mais une confédération : « l'erreur serait moins grossière, mais subsisterait cependant, sans quoi l'Europe de Metternich serait le type de la Confédération »<sup>153</sup>. En effet, malgré le *liberum veto* attribué à chaque prince lors des conférences princières et l'aspect coopératif (associatif) des rapports princiers, les raisons évoquées pour dénier à la Russie des apanages le caractère d'une fédération (non permanence des congrès, juxtaposition des principautés au sein de l'espace russe, confusion du droit public et du droit privé) permettent de conclure que le système des apanages ne constituait pas plus une confédération qu'une fédération.

---

d'une fédération slave réunissant les peuples slaves au sein d'un même ensemble mais sur un pied d'égalité et non plus selon un rapport de sujétion vis-à-vis de l'Empire russe.

<sup>150</sup> Guy LADREIT de LACHARRIERE, *op. cit.*, p. 10.

<sup>151</sup> *Ibid.*

<sup>152</sup> Cf. *Supra* (3, A, § 2). Le premier code russe, la *Russkaja Pravda* (Justice Russe), régissait principalement les rapports privés et économiques (succession, statut des femmes veuves, statut des esclaves, etc.). Voir *Russkaja Pravda, in Istorija gosudarstva i prava Rossii v dokumentakh i materialakh* [Histoire de l'Etat et du droit en Russie, à partir de documents et matériaux des temps anciens à 1930], Amalfeia, Minsk, 2000, pp. 9-21.

<sup>153</sup> Guy LADREIT de LACHARRIERE, *op. cit.*, p. 10.



Cette conclusion s'impose d'autant plus que les analogies mises en exergue par le Professeur Louis Le Fur entre les formes fédératives anciennes et celles de l'ère moderne ne se retrouvent pas à l'époque des apanages en Russie. En effet, ce juriste décela des analogies entre ces formes fédératives en ayant préalablement rompu avec la doctrine classique, laquelle était opposée à l'étude des Etats fédératifs antiques pour appréhender juridiquement l'Etat fédéral, « phénomène [ayant] pour supposition la vie politique moderne »<sup>154</sup>. Selon lui, au-delà de l'adoption d'une forme d'organisation commune - la forme fédérative, trois analogies, du point de vue interne et constitutionnel, sont révélatrices des similitudes de fonctionnement entre ces organisations politiques : l'existence d'un gouvernement central dont les décisions s'imposent à tous les membres de l'union fédérative dans les limites de sa compétence ; la participation des membres de l'union à la volonté fédérale au sein d'une assemblée délibérante notamment et la superposition du pouvoir central aux gouvernements locaux pour assurer la bonne harmonie entre eux<sup>155</sup>. Or, rien de tel n'exista à l'époque des apanages si l'on tient pour acquis le caractère temporaire et non permanent des relations fédératives entre princes, l'absence de superposition d'un pouvoir central aux principautés apanagées, l'impossibilité pour le grand-prince d'imposer politiquement le symbolisme de sa domination et l'incapacité des princes à mettre en place effectivement une défense commune<sup>156</sup>.

Cela dit, même si nous sommes dans l'impossibilité de voir dans la Russie des apanages une forme fédérative d'organisation politique, sans risquer de tomber dans la « galvanisation » intemporelle de la notion même de fédéralisme, il n'en demeure pas moins vrai que « la Russie des apanages possédait certains éléments favorables au développement d'un régime fédératif mais que ces facteurs furent contrebalancés par d'autres plus importants et qu'elle s'engagea, avec les princes de Moscou, dans la voie d'un régime centralisateur auquel ces monarques lièrent leur destin et qui ne devait périr qu'avec eux »<sup>157</sup>.

### **3) La question du féodalisme en Russie**

L'intérêt d'aborder la question du féodalisme en Russie dans le cadre de notre interrogation sur la nature fédérale de la Russie des apanages apparaît dès lors que dans la chaîne évolutive des sociétés politiques<sup>158</sup>, la féodalité arrive en dernière position avant les

<sup>154</sup> Louis LE FUR, *Etat fédéral et confédération d'Etats*, Les Introuvables, Editions Panthéon-Assas, L.G.D.J. Diffuseur, Paris, 2000, p. 47.

<sup>155</sup> *Ibid.*, pp. 50-51.

<sup>156</sup> L'incapacité des princes apanagés à se défendre de façon collective se manifesta notamment lors de l'invasion mongole, chacune des principautés préférant défendre ses intérêts et ses terres.

<sup>157</sup> Guy LADREIT de LACHARRIERE, *op. cit.*, p. 10.

<sup>158</sup> Gérard Bergeron dresse un tableau de cette chaîne évolutive en s'appuyant sur la classification opérée par le politologue et anthropologue français Jean-William Lapierre, in *Petit traité de l'Etat*, pp. 27-33.

sociétés proprement étatiques, dont sont issues les formes fédératives modernes. En effet, « [l'Etat] constitue une invention occidentale plutôt récente qui a permis à l'Europe, ou du moins à une partie d'entre elle, de quitter l'ère féodale pour entrer dans la modernité politique »<sup>159</sup>. Ce jugement établi à la fin du XX<sup>e</sup> siècle avait déjà été prononcé un siècle plus tôt par Louis Le Fur qui avait constaté que la période féodale s'était achevée par l'enfantement de l'Etat, sous ses formes unitaire ou fédérative<sup>160</sup>. Louis Le Fur alla encore plus loin dans son analyse en semblant lier l'apparition de l'Etat fédératif à l'enracinement du système féodal : alors que des pays comme l'Angleterre et la France surent rompre rapidement avec le système féodal et devinrent ainsi des Etats unitaires, « dans d'autres pays [Allemagne et Suisse], au contraire, peut-être plus imprégnés de la forme féodale, ou placés dans des conditions moins favorables au point de vue de l'unité de la race, de la constitution physique du territoire, etc., les barons régaliens, les villes libres, les cantons ne se laiss[èrent] pas absorber complètement : on arriv[a] alors à la confédération d'Etats, qui elle-même ne [fut] qu'un acheminement vers l'Etat fédéral »<sup>161</sup>. Cette idée d'une dynamique évolutive de la féodalité vers le fédéralisme se retrouve chez Georges Scelle qui avait envisagé lui aussi « [le passage] insensiblement du système féodal [...] au système fédéral »<sup>162</sup>.

Surtout, le rapprochement entre ces deux thématiques se trouve justifié si l'on s'appuie sur les similitudes entre ces deux formes d'organisation politique. Ainsi Louis Le Fur rapproche-t-il la féodalité et le fédéralisme par désagrégation, comme ayant tous deux connu les mêmes phases d'évolution (affaiblissement d'un vaste ensemble, indépendance de groupements politiques issus de la désagrégation de ce vaste ensemble comme les seigneuries féodales et regroupement possible au final au sein d'un Etat fédératif)<sup>163</sup>. Quant à Georges Scelle, il ne se contente pas d'évoquer les origines de la vassalité (subordination de collectivités plus faibles à des gouvernements plus puissants, désagrégation des grands empires) lesquelles font écho au fédéralisme par agrégation et au fédéralisme par désagrégation ; il constate aussi l'existence d'éléments du fédéralisme dans d'autres systèmes que l'étatique, dont celui de la vassalité, notamment la superposition de plusieurs groupes de gouvernants et l'organisation pyramidale des compétences entre suzerains et vassaux<sup>164</sup>. Même s'il n'est pas question de partir de ces similitudes pour assimiler par approximation ces deux formes d'organisation politique<sup>165</sup>, il n'en demeure pas moins vrai

---

<sup>159</sup> Olivier BEAUD, *La puissance de l'Etat*, Léviathan, P.U.F., Paris, 1994, p. 36.

<sup>160</sup> Louis LE FUR, *op. cit.*, p. 10.

<sup>161</sup> *Ibid.*

<sup>162</sup> Georges SCELLE, *op. cit.*, p. 206.

<sup>163</sup> Louis LE FUR, *op. cit.*, pp. 5-10.

<sup>164</sup> Georges SCELLE, *op. cit.*, pp. 134-141 et p. 206.

<sup>165</sup> Louis Le Fur voyait deux différences fondamentales entre la forme féodale et la forme fédérative, ou plus exactement, deux caractéristiques propres à la forme fédérative que l'on ne retrouvait pas dans le système

que l'appréhension du fonctionnement de la Russie des apanages à la lumière de la question féodale ne pourra qu'affiner la contribution de cette période historique à la problématique fédérale. Ainsi, constater l'enracinement du féodalisme en Russie ou *a contrario* son absence pourrait expliquer le choix de la forme fédérative ou de la forme unitaire au sortir des apanages.

Pour ce qui est de la question féodale appliquée à la Russie, comme le rappelle Nicholas V. Riasanovsky, « traditionnellement, les spécialistes considéraient que l'évolution de la Russie avait été substantiellement différente de celle des autres pays européens, un des points de divergence étant précisément l'absence de féodalisme dans l'ancienne Russie »<sup>166</sup>. Face à cette position unanime des historiens, il fallut attendre le début du XX<sup>e</sup> siècle pour qu'un historien Pavlov-Silvanski considère, démonstration à l'appui, que la Russie avait connu sa période féodale : « le féodalisme, selon Pavlov-Silvanski, pouvait se définir par trois caractéristiques, toutes trois présentes dans la Russie des apanages : la division du pays en domaines indépendants ou semi-indépendants, les seigneuries ; l'inclusion de ces domaines dans un système unique par des relations hiérarchisées de vassalité et la possession conditionnelle des fiefs »<sup>167</sup>. De plus, lorsqu'on sait qu'un des spécialistes de la féodalité<sup>168</sup> situe ses origines en Occident dans la situation anarchique de l'Etat franc aux VI<sup>e</sup> et VII<sup>e</sup> siècles, situation issue de la division du territoire à la mort du roi entre ses fils et des guerres qui s'ensuivirent entre héritiers et aristocraties régionales, et donc dans « la structure embryonnaire » de la « puissance publique »<sup>169</sup>, il suffit de rappeler les causes du fractionnement territorial et politique de la Russie (la complexité des règles de succession et les luttes intestines entre princes<sup>170</sup>) et la conception patrimoniale que les princes russes pouvaient avoir de leur puissance pour, le parallèle facile aidant, entrevoir les similitudes entre l'Occident féodal et la Russie des apanages.

Mais de là à conclure que la Russie des apanages connut la féodalité au sens que cette dernière revêtit sur son terrain de prédilection, il n'y a qu'un pas qu'il convient de ne pas franchir. En effet, de nombreuses dénégations peuvent être apportées à cette thèse du féodalisme en Russie, en confrontant le système des apanages au système d'institutions

---

féodal : la participation des divers membres à la formation de la volonté suprême de l'Etat et la souveraineté du pouvoir central, celui-ci étant distinct de tous les membres de l'union, p. 10.

<sup>166</sup> Nicholas V. RIASANOVSKY, *op. cit.*, p. 129.

<sup>167</sup> *Ibid.*, pp. 129-130.

<sup>168</sup> F.L. GANSHOF, *Qu'est-ce que la féodalité ?*, 5<sup>e</sup> édition, Tallandier, Bruxelles, 1982, 297 p.

<sup>169</sup> *Ibid.*, p. 20. Louis Le Fur ne disait pas autre chose en constatant que la première phase d'évolution de la féodalité, celle correspondant à l'affaiblissement du pouvoir royal, était due à « la fausse conception du pouvoir royal qu'apportent avec eux les rois barbares » (pouvoir conçu comme une chose ou un patrimoine privé) et à « la conception féodale de la puissance publique » (puissance publique absente ou inerte relayée par des droits régaliens attribués aux seigneurs), in *Etat fédéral et confédération d'Etats*, pp. 8-9.

<sup>170</sup> Cf. *Supra* (A, § 1).

féodo-vassaliques qui correspond à la féodalité appréhendée dans son acception technique et juridique<sup>171</sup>. Si l'on considère que la féodalité consiste en la rencontre systématique de deux éléments, la vassalité et le fief, respectivement « élément personnel » et « élément réel »<sup>172</sup> des relations féodo-vassaliques, il convient d'examiner si de tels éléments existèrent sous la Russie des apanages.

Concernant l'élément personnel de la féodalité, celui-ci consistait principalement à établir des rapports de subordination d'un homme envers un autre. Mais, ces rapports n'existaient qu'en vertu de contrats synallagmatiques faisant naître des obligations de protection et d'entretien à la charge du seigneur et des obligations d'obéissance et de fidélité à la charge du vassal. Or, ce fondement contractuel des relations vassaliques va à l'encontre des rapports de libre dépendance qui s'établirent en Russie entre les princes, les boyards et même les paysans. En effet, les boyards se constituèrent leurs propres *votchina*, c'est-à-dire leurs propres terres privées, à l'intérieur même d'une principauté, terres pour lesquelles ils recevaient parfois du prince le droit d'exercer des fonctions régaliennes (justice, prélèvement de l'impôt). La liberté des boyards vis-à-vis du prince s'exprimait par la possibilité de passer librement au service d'un autre prince sans formalité juridique et sans perdre pour autant la possession de leur domaine<sup>173</sup>. De même, le paysan, lui aussi possesseur de sa *votchina* et rattaché à la fois à la principauté et à la commune, était libre de quitter l'une et l'autre sans d'autres obligations que celle de s'assurer que « les redevances et les charges seraient bien acquittées par son remplaçant »<sup>174</sup>. Cette liberté fondamentale dont jouissaient aussi bien les boyards que les paysans au temps des apanages contraste d'autant plus avec la hiérarchisation complexe des liens de dépendance en Occident que son éradication constitua un des instruments de la lutte de Moscou contre les principautés patrimoniales. En effet, le grand-prince de Moscou utilisa le droit au départ, expression de cette liberté fondamentale, pour anéantir les *udely* de la principauté de Moscou. Ainsi, d'une liberté inconditionnelle, ce droit au départ devint « une autorisation donnée aux paysans et aux princes de passer du service d'un grand-prince à celui d'un autre »<sup>175</sup>, et une autorisation de plus en plus réglementée : « le droit séculaire de libre passage d'un maître à un autre reconnu aux paysans fut limité. D'abord sporadiquement, dans certains traités conclus entre les princes, puis, cette pratique est légalisée dans le *Justicier* promulgué en 1497 par Ivan III. Désormais, les paysans pouvaient changer de village seulement pendant la semaine qui précédait, ou celle qui

<sup>171</sup> Cette acception technique et juridique de la féodalité est celle retenue par F.L. Ganshof pour décrire les institutions féodales, par opposition à l'acception plus large « sociale et politique », retenue également par les historiens et correspondant à la « société féodale » selon l'expression utilisée par Marc Bloch, in *Qu'est-ce que la féodalité ?*, pp. 11-14.

<sup>172</sup> Qualifications retenues par F.L. Ganshof dans son ouvrage sur la féodalité.

<sup>173</sup> Sur ce point, cf. Tamara KONDRATIEVA, *op. cit.*, pp. 66-68.

<sup>174</sup> *Ibid.*, p. 69.

<sup>175</sup> Michel HELLER, *op. cit.*, p. 143.

suivait, le jour de la Saint-Georges d'automne (26 novembre) »<sup>176</sup>. Et ce n'est qu'après la période des apanages que le servage s'établit durablement en Russie lorsque Boris Godounov au début du XVII<sup>e</sup> siècle abolit définitivement ce système d'autorisation du droit au départ. Il serait donc erroné de voir une similitude parfaite entre la vassalité occidentale fondée sur une base contractuelle et les rapports de libre dépendance en Russie<sup>177</sup>, d'autant plus que ces derniers n'entraînèrent pas automatiquement la concession d'une terre en bénéfice, comme cela se produisit en Occident avec l'obtention progressivement par le fief du rôle essentiel ou causal dans les relations vassaliques.

La principale objection à apporter à l'affirmation de l'existence d'une propriété conditionnelle en Russie au temps des apanages tient au fait, en partie déjà souligné, que tant les princes que les boyards et même les paysans purent se constituer des *votchina*, ces terres privées qu'ils pouvaient librement transmettre en héritage, louer ou vendre et qu'ils ne détenaient donc pas en échange d'un service. Ce système de *votchina* se maintint en vigueur jusqu'au XV<sup>e</sup> siècle, période pendant laquelle il céda la place au système du *pomest'e*, du nom de cette « terre [...] octroyée en échange du service [qui] seul [...] ouvrait droit à la terre [et qui] fit apparaître une nouvelle classe, une sorte de noblesse de service »<sup>178</sup>. La même conclusion que celle établie pour la vassalité s'impose donc, à savoir que pendant la majeure partie de la période des apanages, il est impossible de voir dans le système de la *votchina* un système équivalent à celui du fief. De même, le système du *pomest'e*, même s'il peut être considéré comme une propriété conditionnelle, ni aliénable, ni héréditaire, donc plus proche du fief que de la *votchina* et même s'il est apparu dès le XIII<sup>e</sup> siècle, ne serait lui aussi être regardé comme équivalent à la féodalité occidentale aux motifs principaux que ce système trouva seulement son plein essor au XV<sup>e</sup> siècle sous la Moscovie et qu'il n'établit pas de lien de dépendance à divers étagements mais un lien unique de sujétion générale au grand-prince puis au tsar.

Au final, entre l'affirmation d'une analogie parfaite entre la féodalité occidentale et le système des apanages et celle de l'absence de féodalisme en Russie, il y a sans doute un juste milieu que ne manque pas d'exprimer Nicholas V. Riasanovsky : « il semble que si l'on donne du féodalisme une définition précise, incluant, comme il convient, ses caractères juridiques, elle ne pourra s'appliquer à la société russe. D'un autre côté, on constate en Russie l'existence de nombreux phénomènes, qu'il s'agisse du morcellement de l'autorité à l'époque des apanages, de l'économie, où les grands domaines l'emportent,

---

<sup>176</sup> Tamara KONDRATIEVA, *op. cit.*, p. 77.

<sup>177</sup> Ce modèle de relations sociales peut s'expliquer par référence à la tradition culturelle russe qui rejetait la notion de contrat au motif que celui-ci équivalait à passer un pacte avec le Diable et à affirmer sa nature humaine (par opposition au divin). Sur ce point, cf. « Deux modèles archétypes de culture : « conclure un pacte » et « s'en remettre à autrui » », in Iouri LOTMAN et Boris OUSPENSKI, *Sémiotique de la culture russe*, L'Age d'Homme, Lausanne, 1990, pp. 140-155.

<sup>178</sup> John CHANNON, *op. cit.*, p. 31.

ou même de l'institution plus tardive du pomestié concédé aux serviteurs de l'Etat, qui ressemblent fortement à la féodalité occidentale. Comme on l'a déjà dit, les formes qu'ils revêtent en Russie semblent souvent rudimentaires, ou du moins plus simples et plus frustes que leur version occidentale. C'est pourquoi de nombreux spécialistes qualifient la structure sociale de la Russie médiévale de féodalisme naissant, ou non développé ». Et l'auteur de conclure que « ce féodalisme se révéla particulièrement faible face au pouvoir croissant des grands-princes, et surtout des tsars autocrates »<sup>179</sup>. Autrement dit, selon la même logique que celle qui avait présidé à l'effacement du « fédéralisme » des apanages face à la dynamique centralisatrice initiée par Moscou, l'enracinement précaire du féodalisme en Russie peut expliquer en partie le choix de la forme unitaire et non fédérative pour la nouvelle organisation politique russe, lors du rassemblement des terres russes sous l'égide du grand-prince de Moscou.

#### **4) Le système russo-lituanien face au monolithisme moscovite**

Dans le cadre de notre étude sur la Russie des apanages, un dernier point mérite d'être soulevé : celui de l'opposition dans le processus de rassemblement des anciennes terres kiévienne des modèles moscovite et lituanien. A la suite de l'invasion mongole et de l'expansionnisme des Litaniens et des Polonais et ceci dès le XIII<sup>e</sup> siècle, l'espace territorial russe fut divisé et confronté à diverses sphères d'influence politique. Il a déjà été question de la diversité des systèmes de gouvernement sous la Russie des apanages et notamment du gouvernement « aristocratique », que l'on rencontrait dans les principautés du Sud-Ouest placées sous la domination de la Lituanie et de la Pologne<sup>180</sup>. Mais, alors que les régions incorporées à la Pologne subirent une polonisation à la fois forcée et attractive, les terres russes annexées par la Lituanie profitèrent de la tolérance religieuse véhiculée par cette dernière et de l'autonomie conférée en matière locale pour imposer leur propre modèle d'organisation politique (armée, administration, droit, finances) à leurs conquérants. C'est la raison pour laquelle il est possible de parler d'un « système russo-lituanien » et de considérer la Lituanie « comme une nouvelle variation sur le thème kiévien, comme un héritier de Kiev, et non comme un corps étranger imposé à la Russie »<sup>181</sup>. La Lituanie était donc à même de se substituer à son grand rival Moscou comme centre des principautés orthodoxes puisque « cette symbiose [entre éléments lituanien et russe] aurait pu conduire à la mise en place d'un véritable Etat russo-lituanien, qui, face à la Horde d'or, aurait alors pu faire figure par sa culture et sa volonté d'unification territoriale d'héritier de la Russie kiévienne »<sup>182</sup>.

<sup>179</sup> Nicholas V. RIASANOVSKY, *op. cit.*, pp. 130-131.

<sup>180</sup> Cf. *Supra* (1, A, § 2).

<sup>181</sup> Nicholas V. RIASANOVSKY, *op. cit.*, p. 150.

<sup>182</sup> Marie-Pierre REY, *op. cit.*, p. 14.

Cette prospective se révèle d'autant plus pertinente dans le cadre d'une étude sur le « fédéralisme » des apanages que de nombreux indices propres au système russo-lituanien s'opposent au système moscovite de plus en plus centralisé. Le constat selon lequel « contrairement à Moscou, la monolithique, la Lituanie eut toujours affaire à des peuples et à des cultures différents, et constituait un Etat fédéral, non un Etat unitaire »<sup>183</sup> s'appuie sur divers arguments.

Premièrement, il convient de rappeler le fonctionnement du système politique proprement lituanien, au sein duquel la puissance de la classe aristocratique était susceptible de rivaliser et de dépasser celle du grand-duc : « leur pouvoir [celui des grands-ducs] était limité par les intérêts d'une classe puissante de boyards, et de villes qui pour l'essentiel se gouvernaient elles-mêmes ; les grands-princes [grands-ducs] de Lituanie devinrent des monarques constitutionnels élus, qui octroyaient à leurs sujets de plus en plus de droits et de privilèges. Au commencement, il leur fallait l'accord d'un conseil où siégeait l'aristocratie ; après les statuts de 1529 et de 1566, ils eurent besoin en outre de l'approbation de la noblesse tout entière, réunie dans une diète »<sup>184</sup>. Ainsi, contrairement à la dynamique identifiable dans la principauté de Moscou, c'est-à-dire une tendance à la centralisation par le biais de la personnalisation du pouvoir, c'est plutôt une dynamique centrifuge, impliquant un affaiblissement du pouvoir princier et un accroissement des droits des chefs locaux, qui caractérisa la Lituanie. Il est d'ailleurs significatif qu'en Lituanie « c'est le système de la *votchina*, ou tenure patrimoniale de la terre, qui l'emporte, tandis que le système du *pomestié* n'a qu'un rôle secondaire »<sup>185</sup>. Or, nous serons amenée à constater qu'un des moyens pour le grand-prince de Moscou de réaliser l'unification territoriale de la Russie et de s'imposer comme son seul souverain consista justement dans le remplacement de la *votchina* par le *pomest'e*, terre de service.

Deuxièmement, ce sont principalement les principautés russes, opposées au gouvernement « autocratique » émergeant dans le Nord-Est de la Russie, qui furent annexées par la Lituanie. Ainsi est-il notable que des principautés comme celles de Tver, Riazan ou Souzdal, favorables au séparatisme et à la restauration des anciens usages de Kiev, jurèrent obéissance au grand-duc de Lituanie qui respectait leur autonomie. De plus, il a déjà été fait mention de l'importance économique et politique des boyards au sein de ces principautés. La perspective du maintien de leurs privilèges, lors de l'incorporation à la Lituanie, les encouragea à soutenir le modèle alternatif de développement et de gouvernement que représentait la Lituanie, par opposition au modèle moscovite. Lors du processus d'unification du pays, le système russo-lituanien, axé fondamentalement sur les principes de tolérance religieuse et d'autonomie politique, aurait alors pu servir

---

<sup>183</sup> Nicholas V. RIASANOVSKY, *op. cit.*, p. 154.

<sup>184</sup> *Ibid.*, p. 153.

<sup>185</sup> *Ibid.*, p. 154.

d'alternative à Moscou qui s'orientait dans une voie radicalement différente, celle de la centralisation et de l'autocratie.

Seulement, plusieurs évènements politiques écartèrent progressivement la Lituanie de son statut de rassembleur potentiel des terres russes. Lors de la bataille de Koulikovo en 1380, l'armée menée par Dimitri Donskoï, prince de Moscou, s'opposa à celle du khan de la Horde de la Volga, Mamaï, ce dernier s'étant allié au grand-duc de Lituanie, Jagellon. Or, la victoire de Moscou ne pouvait que confirmer le droit de cette principauté à devenir le centre de la Russie, contrairement à la Lituanie qui avait rejoint le camp de l'envahisseur. En 1386, une union dynastique fut scellée entre la Pologne et la Lituanie lorsque Jagellon épousa la reine Jadwiga de Pologne, se convertit pour cela au catholicisme en abjurant l'orthodoxie et devint le souverain de cette union personnelle entre la Pologne et la Lituanie, sous le nom de Ladislas II. Cette conversion eut des répercussions fondamentales sur le destin de la Russie puisque elle sonna le début de la polonisation de la Lituanie, c'est-à-dire principalement sa catholicisation. Dès lors, la domination lituanienne fut perçue comme un pouvoir étranger dont les prétentions sur la Russie souffraient d'un déficit de légitimité face à celles de Moscou, de plus en plus liée à l'Eglise orthodoxe. Toutefois, l'unité entre la Pologne et la Lituanie resta fragile dans la mesure où en 1392 Ladislas fut obligé de reconnaître son cousin Vitovt souverain de la Lituanie même si ce dernier restait son vassal. Ce n'est qu'en 1447 que le processus d'unification des deux pays se poursuivit lorsque Casimir IV devint roi de Pologne tout en conservant le grand-duché de Lituanie. Désormais, « ce processus d'unification s'accompagna, comme la conversion de Jagellon au catholicisme romain l'avait laissé entrevoir, de changements culturels et sociaux considérables : la langue et la culture polonaises, marquées par le poids de l'Eglise catholique, furent peu à peu à l'honneur en Lituanie, en particulier auprès des classes dirigeantes et influencèrent aussi les Russes des régions occidentales et méridionales soumises à l'Etat russo-lituanien »<sup>186</sup>. En 1569, l'Union de Lublin entérina durablement l'association entre la Lituanie et la Pologne en donnant naissance à une organisation politique unique, la *Rzeczpospolita*, sorte d'union personnelle dirigée par un roi élu et une diète commune et au sein de laquelle chacun des deux royaumes conservait ses lois, son administration, sa justice et son armée. Seulement, même si l'égalité entre les deux pays était posée en principe, ce fut l'élément polonais qui l'emporta dans cette union puisque notamment « chaque district envoyait deux représentants à la diète commune, mais [qu'] il y avait beaucoup plus de districts en Pologne qu'en Lituanie, si bien qu'il y avait trois députés polonais pour un lituanien »<sup>187</sup>. De plus, les classes aristocratiques tant lituanienne que russe s'intégrèrent facilement aux

<sup>186</sup> Marie-Pierre REY, *op. cit.*, p. 15.

<sup>187</sup> Nicholas V. RIASANOVSKY, *op. cit.*, p. 152.



structures sociales de la Pologne dans la mesure où celles-ci étaient largement favorables au règne sans partage de la classe nobiliaire sur une paysannerie fixée dans ses domaines. Une coupure culturelle et sociale apparut donc entre ces boyards, retrouvant dans le système polonais le principe d'une monarchie élective et l'attribution de nombreux privilèges, et les paysans, ces derniers percevant le régime seigneurial comme un pouvoir oppresseur et étranger à leurs traditions. La transformation de l'Eglise orthodoxe de ces provinces russes en Eglise uniante en 1590, c'est-à-dire en Eglise soumise à Rome mais conservant les rites orientaux et l'usage du slavon comme langue de la liturgie, ne fit qu'accentuer cette coupure entre le haut clergé orthodoxe favorable au ralliement à la papauté et le bas clergé et la majorité des fidèles, demeurés attachés à la foi orthodoxe.

En s'alliant à la Pologne catholique et en se fondant dans les structures sociales polonaises, la Lituanie perdit ainsi sa légitimité à se présenter comme un pôle de rassemblement national. En 1494, le grand-duc de Lituanie, Alexandre, renonça explicitement à cette prétention en reconnaissant au grand-prince de Moscou, Ivan III, le titre de « souverain de toute la Russie ». Désormais, la voie était libre pour que la principauté de Moscou accomplisse son destin d'unificateur de la Russie et de défenseur de l'orthodoxie. En effet, « à [une] époque où la religion et non la nationalité - notion obscure – détermin[ait] la place de l'homme dans l'espace »<sup>188</sup>, seule la Moscovie autocratique, soutenue par l'Eglise orthodoxe, pouvait s'imposer comme l'héritière légitime de Kiev dans le processus de rassemblement des terres russes. S'ouvrit donc une nouvelle phase dans l'histoire politique russe, celle de la Moscovie tsariste à partir de laquelle l'aspect impérial de la Russie ne se démentira plus. La période historique des apanages est alors révolue.

## **SECTION II. L'EMPIRE AUTOCRATIQUE OU LE REGNE DE LA DOMINATION**

A partir du XV<sup>e</sup> siècle, la phase de rassemblement des terres russes s'opéra autour de la principauté de Moscou puisque dans l'affrontement entre les différents systèmes politiques dérivés de la Russie de Kiev, c'est le principe autocratique soutenu par l'Eglise orthodoxe et emblématique de cette principauté du Nord-Est qui l'emporta<sup>189</sup>. Dans cette tâche, le grand-prince de Moscou fut non seulement aidé par l'affaiblissement des autres principautés apanagées ou l'illégitimité de la Lituanie, à partir de son union avec la Pologne, à se présenter comme un pôle de rassemblement des terres russes mais également

---

<sup>188</sup> Michel HELLER, *op. cit.*, p. 244.

<sup>189</sup> Cf. *Supra* (3, A, § 2, section I et 4, B, § 2, section I).

par l'éclatement de la Horde d'Or en plusieurs *khanats*<sup>190</sup>. Ainsi, Ivan III (1462-1505) fut à la fois le grand-prince qui dénonça publiquement le joug mongol et refusa de s'y soumettre et celui qui réussit à imposer son autorité à l'ensemble des principautés placées sous ce joug. Pour rassembler les terres russes, il utilisa différentes méthodes qui avaient toutes pour objectif de mettre fin au système des apanages, synonyme de morcellement du pouvoir politique : pour l'affermissement de son pouvoir au sein de la principauté de Moscou, la réglementation stricte du droit au départ<sup>191</sup> et pour l'acquisition des autres principautés apanagées, l'achat (Iaroslav, Rostov), l'héritage (Dmitrov, une partie de la principauté de Riazan) ou la conquête (Perm, Novgorod, Tver). Dès 1493, Ivan III prit le titre de « Souverain (*gosudar*) de toute la Russie », inaugurant ainsi l'ère des souverains autocrates.

Si l'on considère l'autocratie comme un pouvoir illimité et absolu entre les mains d'une personne, son corollaire semble être inévitablement une centralisation politique et administrative accentuée. L'étude de ce régime politique est doublement intéressante dans la mesure où il s'agit d'une forme de gouvernement qui s'oppose par essence à la logique fédérale et dont seule la pratique pluriséculaire peut expliquer l'apparition des discours fédéralistes, du XIX<sup>e</sup> siècle notamment, qui « [eurent] tous pour trait commun de se présenter, par rapport à la législation en vigueur, comme des programmes d'opposition, de réforme, voire de révolution ou d'utopie »<sup>192</sup>. De plus, au sens où « l'histoire ne connaît guère de ruptures ni de recommencements absolus, et [où] toute révolution conserve (ou restaure) plus qu'elle ne détruit », l'étude du régime autocratique reste « le point de passage obligé de toute histoire de la Russie moderne ou contemporaine »<sup>193</sup>.

Cela dit, le concept d'autocratie ne suffit pas à décrire la Russie tsariste puisqu'on peut également la caractériser d'empire. En effet, à partir du moment où le grand-prince de Moscou s'est présenté comme le libérateur des terres russes, il se confronta à des puissances étrangères, principalement à la Lituanie et à la Pologne, pour ramener dans son giron les anciennes terres kiéviennes. Dès lors, la vocation expansionniste de la Russie est devenue une donnée immuable de l'histoire russe au point de se transformer en vocation impériale. Et, même si la Russie ne devint formellement un empire qu'en 1721, la dynamique expansionniste de la Russie moscovite, dès ses origines, lui fit acquérir des

---

<sup>190</sup> La Horde d'Or, confrontée à des querelles intestines, s'était scindée en plusieurs royaumes : les *Khanats* de Crimée, de Kazan, d'Astrakhan et de Sibir.

<sup>191</sup> Alors qu'au cours de la période des apanages, le droit au départ des princes et des paysans, c'est-à-dire le droit de passer du service d'un grand-prince à celui d'un autre, constituait une liberté fondamentale, Moscou, dans sa volonté de démanteler les principautés patrimoniales, élaborait sa propre conception de ce droit en accueillant ceux qui se réfugiaient à Moscou, en rejetant ceux qui la quittaient et en interdisant à ses sujets de passer sous la juridiction des autres principautés.

<sup>192</sup> Guy LADREIT de LACHARRIERE, *op. cit.*, p. 7.

<sup>193</sup> Régis LADOUS, *De l'Etat russe à l'Etat soviétique, 1825-1941*, Sedes, Paris, 1990, pp. VIII-IX.

territoires peuplés de populations non slaves et « acheva de donner à l'Etat russe un trait caractéristique des empires : le caractère multinational »<sup>194</sup>. Or, si l'on s'appuie sur les critères communs aux différents systèmes politiques impériaux dégagés par Maurice Duverger<sup>195</sup> et susceptibles de servir de fondements à l'élaboration d'un concept d'empire, un rapprochement peut être fait entre les notions d'empire et de fédéralisme. En effet, même si l'organisation centralisée est intrinsèquement liée au fonctionnement impérial, « le maintien d'un empire exige que son unité apporte des avantages aux peuples englobés, et que chacun conserve son identité. [...] Une autonomie est [alors] indispensable pour que toutes les ethnies puissent maintenir leur culture, leur langue, leurs mœurs »<sup>196</sup>. A travers cette description du fonctionnement de l'empire, on retrouve bien les deux idées au cœur même de la notion de fédéralisme, à savoir celles d'autonomie et d'union.

C'est la raison pour laquelle il convient de distinguer le concept d'autocratie, lequel s'inscrit dans une logique d'opposition par rapport à celui de fédéralisme et implique essentiellement un fonctionnement centralisé de l'administration (§ 1) de celui d'empire, lequel, tout en reposant aussi sur cette centralisation, admet des formes d'autonomie pour tenir compte de son assise territoriale surdimensionnée et participe donc de ce « pseudo-fédéralisme » que nous évoquions en introduction (§ 2).

## **§ 1. Le concept d'autocratie et l'organisation administrative de la Russie**

Jusqu'en 1917, « la volonté [de puissance des souverains russes] s'incarna dans le qualificatif *samoderzec* – équivalent du titre byzantin *autocrator* – dont Ivan III se dota pour souligner sa liberté à l'égard de toute puissance étrangère. [...] Cependant, dès le règne d'Ivan III – et plus encore au fil des décennies suivantes –, le sens donné à ce mot évoluera, signifiant de plus en plus nettement un pouvoir illimité, de type absolu »<sup>197</sup>. Pour comprendre le poids réel d'un tel pouvoir, on peut considérer que l'histoire de la Russie moscovite est celle de l'autocratie perçue comme une des seules institutions typiquement originales et nationales<sup>198</sup>. Autrement dit, le souverain russe fait partie « des éléments constants [...] d'une sorte d'ellipse des forces sociales et politiques » en tant que « clé de

---

<sup>194</sup> Jean-Louis VAN REGEMORTER, « L'empire russe : l'empire avoué », in *Les empires occidentaux de Rome à Berlin*, sous la direction de Jean TULARD, P.U.F., Paris, 1997, p. 141.

<sup>195</sup> Maurice DUVERGER, « Le concept d'empire », in *Le concept d'empire*, P.U.F., Paris, 1980, pp. 5-23.

<sup>196</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>197</sup> Marie-Pierre REY, *op. cit.*, p. 25.

<sup>198</sup> C'est le constat dressé par Anatole Leroy-Beaulieu, un des plus éminents spécialistes de la Russie de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, dont l'ouvrage *L'Empire des Tsars et les Russes* est un modèle du genre pour appréhender toute la complexité de la société russe et qui reste plus d'un siècle après sa parution encore d'actualité sur de nombreux points.

voûte du système politique, social et idéologique russe »<sup>199</sup>. Mais, la compréhension de l'enracinement et de la portée de l'autocratie, pendant plus de cinq siècles en Russie, ne saurait se réduire uniquement à une analyse de la praxis. Seul l'examen au préalable des théories en vue de la légitimation de ce pouvoir absolu et ses significations (A) permet de saisir les implications d'un tel pouvoir sur le plan administratif (B) et, à plus longue vue, de comprendre la dimension alternative du fédéralisme. En effet, l'autocratie a façonné l'image politique de la Russie et c'est principalement par opposition à ses significations et modes de fonctionnement que le fédéralisme a pu apparaître comme une solution idéologique et gestionnaire plus à même de répondre aux enjeux territoriaux et nationaux de la Russie.

## A. LES LEGITIMATIONS ET SIGNIFICATIONS DE L'AUTOCRATIE RUSSE

L'autocratie russe, comme tout autre forme de gouvernement, n'a pas connu un fonctionnement linéaire et uniforme. Même si l'absolutisme est le dénominateur commun du pouvoir autocratique tout au long de son existence, deux grandes périodes, au cours desquelles les justifications et, par conséquent, les caractéristiques de ce pouvoir évoluèrent, peuvent être identifiées. La première période correspond à la phase d'apparition et d'acclimatation de l'autocratie, qui puise ses sources principalement dans l'organisation sociétale de la Russie et dans la référence à Dieu (1). La seconde période, laquelle s'amorce à partir du XVII<sup>e</sup> siècle, correspond à la phase de transition de l'autocratie de nature divine à sa sécularisation et à celle de son affaiblissement consécutif et progressif (2).

### 1) De l'Etat patrimonial à l'autocratie-théocratie

Sans revenir sur les causes de l'ascension de Moscou et donc de la victoire de l'élément autocratique<sup>200</sup>, nombreuses sont les explications susceptibles de justifier l'existence et la nature de l'autocratie russe. Celles-ci trouvent leurs origines dans des éléments à la fois internes et extérieurs au système moscovite puisque la Russie autocratique a combiné essentiellement trois traditions politiques différentes : « le système seigneurial moscovite, le despotisme mongol et le césaro-papisme de Byzance »<sup>201</sup>.

---

<sup>199</sup> Marc RAEFF, *Comprendre l'Ancien Régime russe. Etat et société en Russie impériale*, Seuil, Paris, 1982, p. 194.

<sup>200</sup> Cf. *Supra* (3, A, § 2, section I).

<sup>201</sup> Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *La Russie inachevée*, Fayard, Paris, 2000, p. 73.

Premièrement, on peut noter que la nature spécifique de l'autocratie russe est parfois justifiée par référence à la situation géographique et climatique de la plaine russe. Ainsi, dans la droite ligne d'un Montesquieu ou d'un Hippolyte Taine<sup>202</sup>, Anatole Leroy-Beaulieu constate que la tyrannie du climat prépare l'homme au pouvoir absolu puisque « tout son effort étant de vivre, le despotisme lui a paru moins lourd »<sup>203</sup>. Il ajoute, à ces causes naturelles, une cause plus spécifiquement sociale : l'absence de liens de solidarité au sein des différents groupes de la constitution sociale de la Russie. Selon lui, « toutes [les classes sociales] demeuraient dépendantes de l'autorité absolue dont elles étaient la création. [...] Il n'y avait point dans les classes russes, dans la noblesse et la bourgeoisie en particulier, d'organisme vivant, pourvu d'un moteur spontané et d'un mouvement propre ; il n'y avait qu'un mécanisme inerte, docile à la main qui le dirigeait »<sup>204</sup>. En effet, dans une région dépourvue de traditions et d'institutions originales consacrées par le temps, seul le souverain de Moscou pouvait s'appuyer sur une légitimité historique et charismatique, issue de son appartenance à la dynastie des Riourikides et à la religion orthodoxe, pour asservir une société sans assise corporative concurrente<sup>205</sup>. Ainsi, en sus de l'instauration progressive du servage qui touchait la communauté paysanne, cet asservissement de la société concernait également la noblesse dans la mesure où « la distribution des terres à titre de « bénéfice » [en place de la *votchina*, terre héréditaire et aliénable] était un moyen efficace d'attacher à sa personne les petits princes d'*oudel* et les boïare [boyards] qui passaient au service du grand-prince »<sup>206</sup>. De plus, le système du *mestnichestvo*, cet ordre de préséance qui établissait une hiérarchie entre les personnes en fonction du rang de leur famille et de leur propre place au sein des familles, participa à l'assujettissement de la noblesse : « d'une part, il assurait au tsar le contrôle effectif, suprême, sur tous ses nobles de service, car leur rang dépendait des fonctions et des titres que seul le souverain était à même de décerner ; de l'autre, en entretenant des éléments permanents de conflit entre les membres des familles de sa noblesse de service [...], il empêchait la formation d'un front commun, de ces liens tenaces et résistants qui auraient pu mettre en cause l'autorité absolue du tsar »<sup>207</sup>.

Ainsi peut-on considérer que « la caractéristique, la plus frappante peut-être, du système politique de la Moscovie était l'universalité du service d'Etat » puisque ce service touchait l'ensemble de la société, divisé en deux catégories : ceux qui servaient de leur

---

<sup>202</sup> Sur cette filiation, cf. l'introduction de Marc Raeff à *L'Empire des Tsars et les Russes*, pp. VII-IX.

<sup>203</sup> Anatole LEROY-BEAULIEU, *L'Empire des Tsars et les Russes*, Robert Laffont, Paris, 1990, p. 117.

<sup>204</sup> *Ibid.*, p. 218.

<sup>205</sup> Anatole Leroy-Beaulieu considère que les Russes connaissaient seulement l'esprit d'association (*artel'*) et non celui de corps, inhérent à la féodalité et inexistant en Moscovie. A la différence des corporations fermées reposant sur le principe hiérarchique et l'inégalité, les membres de l'*artel'* possédaient des droits égaux et travaillaient pour le bien commun sous la direction de chefs librement élus, in *L'Empire des Tsars et les Russes*, pp. 232-233.

<sup>206</sup> Tamara KONDRATIEVA, *La Russie ancienne*, Que sais-je ?, n° 3092, P.U.F., Paris, 1996, p. 78.

<sup>207</sup> Marc RAEFF, *op. cit.*, p. 26.

personne (les nobles) et ceux qui payaient les impôts (les paysans principalement). Mais, l'unique bénéficiaire du service d'Etat était le tsar – incarnation de l'Etat à lui tout seul – comme le souligne la terminologie employée pour désigner l'Etat, *gosudarstvo*, terme dérivé de *gosudar*. A cette époque, l'Etat n'était donc rien d'autre que la chose du souverain « dirigée comme un domaine privé, les habitants, avec les territoires et tout ce qu'ils contenaient, étant considérés comme la propriété de la couronne »<sup>208</sup>. Par conséquent, le qualificatif « patrimonial » est sans conteste le plus approprié pour désigner le régime politique de cette époque.

Finalement, pour comprendre l'acceptation par la population de cette soumission à un pouvoir personnel, on peut se référer à la notion de *rod* (famille). En effet, comme le rappelle Michel Heller, c'est l'historien Ivan Zabeline, dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, qui s'est intéressé principalement à la monade initiale de la vie sociale, la famille, pour « trouver l'origine des particularismes de la société, de l'homme et de l'Etat russes »<sup>209</sup>. Pour lui, le souverain agit comme un père. Or, dans la société moscovite, « l'individu n'a d'existence que par rapport au père, dans les relations aînés/puînés »<sup>210</sup>. La conséquence inéluctable de ce pouvoir patriarcal, au niveau de ses applications concrètes, fut, comme nous le constaterons, le principe d'une tutelle administrative : le tsar est le tuteur de son peuple mineur. Ce système gouvernemental était parfaitement accessible à la majorité de la population composée de paysans puisque « [le paysan] pouvait le comprendre d'après sa propre expérience de la cellule familiale paysanne qui s'organisait sur le même modèle »<sup>211</sup>. Il pouvait d'autant plus le comprendre que l'idée d'un abandon total du serviteur à son maître était justifiée culturellement par l'authenticité de ce service, à l'image de celui offert à Dieu<sup>212</sup>.

Deuxièmement, une filiation est parfois tracée entre le despotisme mongol et le pouvoir autocratique russe. Mais sur ce point, les avis sont loin d'être unanimes. En effet, la majorité des historiens a suivi le célèbre poète Pouchkine pour qui les Mongols n'auraient rien apporté à la culture russe, à la différence des Arabes qui ont apporté à la civilisation occidentale Aristote et l'algèbre. Seulement, d'autres voix se sont fait entendre pour présenter les souverains russes comme les successeurs du khan mongol. Ainsi Ivan III fut-il le premier souverain moscovite à se faire appeler « tsar », avant qu'Ivan le Terrible soit, lui, le premier à se faire couronner tsar. Or, « cette contraction slave du mot *caesar*, hérité de Byzance, affichait bien sûr la filiation byzantine mais, d'une manière moins

<sup>208</sup> Richard PIPES, *La Révolution russe*, P.U.F., Paris, 1993, p. 48.

<sup>209</sup> Michel HELLER, *op. cit.*, p. 327.

<sup>210</sup> *Ibid.*, pp. 327-328.

<sup>211</sup> Richard PIPES, *op. cit.*, p. 49.

<sup>212</sup> Sur ce point, cf. Iouri LOTMAN, Boris OUSPENSKI, « Deux modèles archétypes de culture : « conclure un pacte » et « s'en remettre à autrui » », art. préc., p. 145. Les auteurs constatent la construction en Russie d'un modèle isomorphe de relations inconditionnelles socio-religieuses : « Dieu est le maître de l'Univers, le tsar maître de son Etat, le père est le maître de la famille ».

patente, elle exprimait aussi un héritage de l'épopée mongole, puisque à partir du milieu du XIII<sup>e</sup> siècle, il n'était pas rare de donner au khan de la Horde d'or le titre de « tsar »<sup>213</sup>. Ce sont surtout les théoriciens de l'école eurasiennne qui « soulignent le rôle décisif qu'auraient joué les Mongols dans la transformation de la Russie faible et divisée de l'époque des apanages en une autocratie puissante, disciplinée et monolithique »<sup>214</sup>. Hélène Carrère d'Encausse rejoint les Eurasiens en considérant que c'est surtout sur le terrain politique, c'est-à-dire celui de la « toute puissance de l'Etat », que les apports des Tatars seraient les plus significatifs : « le système mongol avait pour objectif l'instauration d'un Empire mondial [...], et il prétendait organiser, par une autorité imposée partout, la paix universelle et un ordre social dont les deux maîtres mots étaient *justice* et *égalité*, sous l'égide du khan tout puissant. Mais l'humanité ainsi organisée, assurée de la sécurité et de l'égalité, devait payer le prix de tels bienfaits en servant toujours et sans réserve l'Etat, c'est-à-dire le khan qui en était l'incarnation »<sup>215</sup>. Par mimétisme, les grands-princes auraient gouverné tyranniquement sur le modèle de leurs oppresseurs. De plus, le despotisme du souverain aurait été la contrepartie de leur servitude vis-à-vis des Tatars<sup>216</sup>.

Cela étant dit, pour Nicholas Riasanovsky, la référence au système politique mongol pour expliquer l'apparition d'un pouvoir absolu et despotique en Russie ne saurait résister à une comparaison précise des sociétés mongole et russe et au constat de l'instabilité des organisations politiques mongoles : « les Mongols restaient des nomades, qui n'avaient pas dépassé le stade clanique dans leur évolution. Ni leurs institutions, ni leur droit ne pouvaient en aucune manière être adoptés par une société agricole, beaucoup plus complexe. [...] Même la dureté croissante du droit criminel russe de cette période doit probablement être attribuée aux circonstances troublées que connaissait la Russie plutôt qu'à un emprunt mongol. [...] Bien loin d'être des exemples de bonne organisation, d'efficacité, de durée, [les Etats mongoles] se révélèrent relativement instables et éphémères. [...] Les Mongols n'ont jamais régné eux-mêmes sur le pays, et se sont bornés à être les suzerains des princes russes »<sup>217</sup>. Il ne peut donc être question de succession. Selon Riasanovsky, c'est donc plus dans l'héritage kiévien et dans le modèle byzantin qu'il faut rechercher les origines de l'Etat moscovite, sans oublier « qu'en fait, de l'Atlantique à l'Oural, la monarchie absolue tendait à remplacer la féodalité et ses divisions »<sup>218</sup>.

<sup>213</sup> Marie-Pierre REY, *op. cit.*, p. 24. Le mot en italique a été souligné par l'auteur.

<sup>214</sup> Nicholas V. RIASANOVSKY, *op. cit.*, p. 87.

<sup>215</sup> Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *op. cit.*, p. 62. Les mots en italique ont été soulignés par l'auteur.

<sup>216</sup> C'est l'argument avancé par Anatole Leroy-Beaulieu comme effet de la domination mongole sur la souveraineté politique russe. Il est d'ailleurs important de rappeler que le grand-prince de Moscou, en devenant l'unique responsable de la collecte du tribut dû au khan, disposa d'un instrument politique puissant pour soumettre les autres principautés.

<sup>217</sup> Nicholas V. RIASANOVSKY, *op. cit.*, pp. 87-88.

<sup>218</sup> *Ibid.*, p. 88. François-Xavier Coquin (*Des pères du peuple au père des peuples. La Russie de 1825 à 1929*, Sedes, Paris, 1990, p. 2) distingue les monarchies absolues occidentales, au premier rang desquelles la monarchie française, de l'autocratie russe au motif que les premières, reflets de l'absolutisme classique, étaient confrontées à des traditions et coutumes millénaires (états provinciaux, villes et corporations,

Finalement, l'influence byzantine est sans doute la plus probante pour justifier l'existence et la nature du pouvoir autocratique russe. En effet, la Russie de Kiev, par le biais du choix de la foi grecque lors de sa conversion, avait déjà eu comme modèle politique, Byzance. Cette insertion dans la sphère d'influence byzantine fut loin d'être seulement conjoncturelle. Au contraire, elle dévoile toute sa portée si l'on prend conscience du legs laissé par Rome à Byzance : les idées de « pouvoir absolu qu'aucune constitution ne vient tempérer » et de « puissance universelle », ce qui signifie que « l'empereur est maître de l'ordre, donc de la guerre et de la paix, [qu'il] est source du pouvoir (c'est le sens du terme *Imperator*) ; [qu'il] est le seul législateur et le juge suprême, car il est interprète de la loi (il est « maître de la loi ») ; [qu'il] est *dominus* [...] car son pouvoir est absolu, [qu'il] est « Auguste » car son pouvoir est sacré (tout ce qui l'entoure et le touche bénéficie de ce qualificatif) ; [que] son autorité se fonde indépendamment de la délégation du peuple, [qu'elle] est source de pouvoir »<sup>219</sup>.

Mais, alors qu'au début, la Russie de Kiev se trouvait vis-à-vis de Byzance dans un rapport de vassalité, il est davantage question d'héritage après la chute de Constantinople en 1453. C'est à cette époque d'ailleurs qu'est apparue la doctrine de la « Troisième Rome », sous la plume d'un moine de Pskov, Philotée. Ce dernier, dans une épître adressée au tsar Vassili III en 1510, évoquait les trois Romes : les deux premières (la Rome antique et Byzance) étant tombées, seule « la troisième, Moscou, se dresse vers les cieux et il n'y en aura pas de quatrième »<sup>220</sup>. Même s'il ne s'agit pas de justifier l'absolutisme en tant que tel (puisque « la théorie de Philotée concerne les Eglises, non les Etats, et que c'est de préserver la vraie foi qui lui importe »<sup>221</sup>), il n'en demeure pas moins vrai qu'il fait référence à l'origine divine du prince, en le présentant comme « l'unique prince des chrétiens ». En cela, il se situe dans la tendance de l'époque visant à légitimer le pouvoir illimité des princes moscovites par référence à leur généalogie prestigieuse et à la nature divine du pouvoir princier. Ainsi, « [un certain nombre de légendes et de chroniques] fait remonter les origines de la dynastie à l'empereur romain Auguste et proclame que Constantin X, empereur de Byzance, aïeul maternel de Vladimir Monomaque, lui avait offert les symboles du pouvoir – le sceptre, le globe et la couronne »<sup>222</sup>. De même, le mariage d'Ivan III avec Zoé Paléologue, la nièce du dernier empereur byzantin, Constantin XI, confirma la volonté du souverain russe de revendiquer

---

Eglise, noblesse de sang, droit coutumier, droit romain) alors que l'autocratie russe « ignorait, quant à elle, toutes ces entraves, ces traditions, ces droits acquis, ou qui en avait fait table rase dans le passé ».

<sup>219</sup> Hélène AHRWEILER, « L'Empire byzantin », in *Le concept d'empire*, P.U.F., Paris, 1980, p. 134. Les mots en italique ont été soulignés par l'auteur.

<sup>220</sup> Message de Philotée à Vassili III cité par Marie-Pierre REY, in *De la Russie à l'Union soviétique : la construction de l'Empire*, p. 31.

<sup>221</sup> Nicholas V. RIASANOVSKY, *op. cit.*, p. 140.

<sup>222</sup> Tamara KONDRATIEVA, *op. cit.*, p. 83.



sa filiation byzantine et d'inscrire ainsi son action politique dans la continuité de celle des empereurs byzantins, c'est-à-dire sous l'autorité de Dieu.

C'est sans doute sur ce dernier point que l'apport du système byzantin fut le plus substantiel. Alors qu'avant le prince tirait son pouvoir de l'héritage reçu de son père, l'idée, selon laquelle le tsar - au même titre que l'empereur byzantin - était le vicaire de Dieu, fit son chemin. Pourtant, en Russie, la théorie sur l'essence divine du pouvoir princier fut l'objet de nombreuses controverses théologiques avant d'imprégner durablement les consciences collectives. En effet, la nature du pouvoir princier opposa au sein de l'Eglise orthodoxe le courant des « acquéreurs » (ou « thésauriseurs ») à celui des « non-acquéreurs » (ou « non-thésauriseurs »). Pour les uns, guidés par Joseph de Volok - supérieur du monastère de Volokolamsk et « auteur d'un système achevé d'absolutisme théocratique, devenue la théorie du pouvoir des souverains moscovites »<sup>223</sup>, il s'agissait de fonder idéologiquement le pouvoir temporel autocratique, en se référant à la nature divine du souverain et en fixant les relations entre pouvoir temporel et pouvoir spirituel. En échange d'une protection de ses privilèges et de ses biens, l'Eglise soutenait de façon inconditionnelle le pouvoir absolu de l'autocrate jusqu'à lui permettre d'administrer l'Eglise. Le césaro-papisme de Byzance n'était pas loin. Pour les autres, représentés par Nil de la Sora ou Maxime le Grec, il ne pouvait être question d'une quelconque interférence du pouvoir temporel dans les affaires religieuses mais au contraire d'« une symphonie des pouvoirs spirituel et temporel »<sup>224</sup>. De même, la doctrine de l'absolutisme princier était mise à mal par la conviction des non-acquéreurs selon laquelle « le pouvoir du prince – dans le domaine temporel – est restreint par une loi morale suprême »<sup>225</sup>. Finalement, lors du concile de 1503, ce furent les acquéreurs qui l'emportèrent, notamment « [en] invoqu[ant] des exemples byzantins pour appuyer leurs thèses »<sup>226</sup>. Il ne restait plus qu'à concrétiser l'idée de Troisième Rome et l'héritage byzantin, ce qui fut fait à partir du couronnement d'Ivan IV le Terrible comme tsar en 1547 et de l'instauration d'un patriarcat indépendant de Russie en 1588. Dès lors, puisant dans la foi religieuse du peuple russe pour son souverain et combinant en ce sens les deux fondements principaux de l'unité russe que furent l'autocratie et l'orthodoxie, le tsarisme fonctionna comme « une théocratie patriarcale »<sup>227</sup>.

---

<sup>223</sup> Michel HELLER, *op. cit.*, p. 159.

<sup>224</sup> *Ibid.*, p. 178.

<sup>225</sup> *Ibid.*

<sup>226</sup> Nicholas V. RIASANOVSKY, *op. cit.*, p. 138. Dans le cadre de son analyse sur cette opposition théologique, Nicholas V. Riasanovsky rappelle que, pour les historiens soviétiques, les acquéreurs étaient favorables à l'ascension croissante de Moscou alors que les non-acquéreurs représentaient l'opposition aristocratique à la centralisation.

<sup>227</sup> Anatole LEROY-BEAULIEU, *op. cit.*, p. 933.

## 2) De la « théocratie patriarcale » à la sécularisation du pouvoir autocratique

Jusqu'à l'avènement de « la révolution pétroviennne »<sup>228</sup>, expression servant à désigner les réformes substantielles - notamment politiques et administratives - initiées par Pierre le Grand, la Russie moscovite fut gérée comme un domaine privé par le tsar, lieutenant de Dieu, et donc à ce titre détenteur d'un pouvoir illimité. L'intrication entre le pouvoir spirituel et le pouvoir temporel ne se démentit pas pendant plusieurs décennies. En effet, la période, appelée dans l'histoire russe « le Temps des troubles », reste une parfaite illustration de cette intrication. A l'origine de cette époque mouvementée, on trouve une crise dynastique, survenue à la suite de la mort sans héritier du tsar Fiodor, dernier fils survivant d'Ivan le Terrible et en l'absence d'une loi de succession. Dès lors, une lutte acharnée pour le trône de Russie se poursuivit pendant plus de quinze ans, sur fond de conflit de légitimité. A la légitimité élective et populaire d'un Boris Godounov<sup>229</sup> s'opposait notamment celle du Faux Dimitri, prétendant soi-disant légitime en tant que descendant direct de la dynastie des Riourikides et donc titulaire d'une hérédité divine<sup>230</sup>. Mais, au-delà du fait que cette crise dynastique révélait que « la force du système politique moscovite ne devient une faiblesse qu'au moment où l'unique lieu naturel du pouvoir, le souverain, disparaît »<sup>231</sup>, c'est la signification même du pouvoir autocratique qui se trouva remise en cause. En effet, l'instabilité et les rivalités contrastaient avec la notion même de pouvoir absolu, censé s'inscrire dans le temps et ne rencontrer aucune opposition. La période des troubles en était arrivée à un tel point d'imbroglio que c'est « le processus séculaire de rassemblement de l'Etat autour de Moscou »<sup>232</sup> qui était en train de s'inverser du fait de la faiblesse du pouvoir central et du manque de légitimité des différents tsars de cette période<sup>233</sup>. La politique menée par l'aristocratie pour instaurer un pouvoir autocratique restreint, au-delà de son caractère illogique par essence, conduisit à une révolte nationale menée par le Patriarche de Moscou, Hermogène. Lors de l'élection du tsar qui fondera la dynastie des Romanov par un *Zemskij sobor* le 21 février 1613, Michel

<sup>228</sup> Marc RAEFF, *op. cit.*, p. 47.

<sup>229</sup> Boris Godounov fut élu en 1598 par un *Zemskij sobor*, convoqué par le patriarche Job. Cette assemblée, que l'on peut comparer aux Etats généraux français, était composée de représentants des principales catégories sociales de la Moscovie (clergé, boyards, noblesse de service), siégeant séparément. Après cette élection, Boris exigea qu'on lui prête serment dans les églises, afin de souligner le lien entre son pouvoir et Dieu.

<sup>230</sup> Le Faux Dimitri se présenta comme le fils d'Ivan le Terrible, mort mystérieusement en 1591. Selon de nombreux historiens, il s'agirait en fait d'un moine, Gregori Otrepiev, qui aurait usurpé l'identité du tsarévitch afin de s'appuyer sur le prestige de son ascendance pour conquérir le trône.

<sup>231</sup> Michel HELLER, *op. cit.*, p. 185.

<sup>232</sup> *Ibid.*, p. 289.

<sup>233</sup> Au cours de cette période, la Russie connut cinq tsars. La confusion atteignit son paroxysme en 1608 quand la Moscovie se retrouva dotée de deux tsars (l'ancien prince Vassili Chouïski et un second Faux Dimitri), de deux patriarches et de deux administrations et quand un *Zemskij sobor* élut tsar le fils du roi de Pologne, Ladislas.

Romanov s'appuya sur « la notion, solidement enracinée, de caractère du « père-tsar » »<sup>234</sup> en faisant valoir ses liens de parenté avec l'ancienne dynastie régnante<sup>235</sup>. Dès lors, Michel, élu de Dieu, put revenir à l'autocratie, entendue au sens absolutiste du terme, en profitant de la présence à ses côtés de son père, le patriarche Philarète, élevé à la dignité de *Velikij Gosudar* (« Grand Souverain »). C'est la période de « la dualité des pouvoirs »<sup>236</sup> ou de « la symbiose entre l'Etat et l'Eglise »<sup>237</sup> pendant laquelle le tsar et le patriarche gouvernèrent de concert, sur un mode égalitaire au motif que l'Eglise et l'autocratie étaient les deux forces nationales apparaissant comme seules légitimes pour conduire le destin de la Russie.

Mais, cette fusion ne perdura pas. Lors du règne d'Alexis (1645-1676), le fils de Michel, le patriarche Nikon se fonda sur la théorie scolastique des deux pouvoirs pour faire valoir la prééminence du pouvoir spirituel. Selon lui, cette prééminence découlait de l'onction donnée au tsar par l'Eglise. Mais, Nikon, qui avait provoqué un schisme irréversible (le *Raskol*) au sein de l'Eglise à la suite de sa réforme des livres liturgiques et des rites, perdit son ascendant sur une partie de la population orthodoxe et fut déposé par un concile en 1667. Cependant, la réforme nikonienne peut être considérée comme une prémisse dans la rupture du lien unissant le pouvoir séculier et le pouvoir spirituel. Pierre le Grand, en succédant à son père Alexis, remplaça le Patriarcat par le Saint-Synode, organe collégial composé de membres nommés par le tsar et dirigé par un haut-procureur laïc, au motif qu'il ne pouvait pas y avoir un chef spirituel unique comparable à l'empereur temporel dans un système autocratique. Or, cette nouvelle organisation de l'Eglise fut inscrite dans un Règlement ecclésiastique de 1721, rédigé - selon Nicholas V. Riasanovsky - par Théophane Prokopovitch. Cette paternité prend tout son sens si l'on sait que Prokopovitch fut le théoricien russe à l'origine de la sécularisation de l'absolutisme monarchique. Dans un ouvrage intitulé *La Vérité de la Volonté du Monarque*, il affiche son appartenance à la famille des jus naturalistes en s'inspirant des œuvres des penseurs et des juristes de l'Europe occidentale du XVII<sup>e</sup> siècle (Grotius, Hobbes, etc.), et en considérant que « le pouvoir politique absolu s'était imposé quand l'homme à l'état de nature s'était trouvé confronté à d'autres hommes [et que] le souverain était comme le père de famille jouissant d'une autorité morale découlant de ce qu'il apportait aux siens : la sécurité en tous domaines et un progrès continu »<sup>238</sup>. Sur fond de contrat social, on retrouve bien la notion d'autorité patriarcale à l'origine du pouvoir autocratique sauf que « la fonction du

---

<sup>234</sup> Michel HELLER, *op. cit.*, p. 304.

<sup>235</sup> Michel Romanov était lié à l'ancienne dynastie du fait du premier mariage d'Ivan le Terrible avec Anastasia Romanova.

<sup>236</sup> Michel HELLER, *op. cit.*, p. 313.

<sup>237</sup> Marc RAEFF, *op. cit.*, p. 16.

<sup>238</sup> Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *op. cit.*, pp. 159-160.

souverain chez Prokopovitch n'est plus d'ordre hiératique, mais tout simplement d'ordre pragmatique et matériel »<sup>239</sup>.

Plus largement, cette sécularisation du pouvoir autocratique s'inscrit dans une adaptation à la Russie des concepts d'Etat policé et de caméralisme, en œuvre en Europe occidentale et centrale depuis le XVI<sup>e</sup> siècle. Issue de « l'éclatement de la conception « médiévale » de l'univers, d'un univers fermé et achevé »<sup>240</sup>, la prise de conscience du potentiel infini des ressources du monde et de la possibilité de connaître ce dernier par le biais de la raison a débouché sur « un système plus ou moins homogène de gestion administrative et de principes politiques »<sup>241</sup>. En effet, pour vaincre les mentalités traditionnelles repliées sur elles-mêmes et sur le passé, le gouvernement devait intervenir de façon plus active et décisive pour organiser rationnellement la société, et cela dans une perspective à long terme. A ce titre, on peut parler « d'une extension, d'une irradiation des fonctions directrices et organisatrices de l'Etat à tous les niveaux de la vie publique »<sup>242</sup>. Mais, comme le constate Marc Raeff, l'Etat ne pouvait pas s'occuper seul de toutes ces nouvelles fonctions ; « [il] était donc amené à coopter des groupes sociaux, des classes, des « états » et des « ordres » - en un mot, il devait se servir des « corps intermédiaires » dont fourmillait la société d'Ancien Régime en Europe »<sup>243</sup>. En Russie, ces bouleversements de la conception du monde et de sa gestion se traduisirent sur le plan politique par deux données principales qui finirent par s'opposer.

D'une part, même si la volonté de démanteler les institutions patrimoniales et de présenter le tsar comme le premier serviteur de l'Etat est manifeste dès le règne de Pierre le Grand (1682-1725), on ne peut pas parler véritablement de réelle dépersonnalisation du pouvoir ou de dépérissement du principe autocratique. En effet, c'est Pierre le Grand en personne qui fut l'initiateur et le promoteur de la transformation de la société et de ses modes de fonctionnement par un alignement sur les modèles européens. Mais, pour lui, « en aucun cas, il ne s'agissait d'emprunter à l'Angleterre son fonctionnement parlementaire, ou aux Pays-Bas leur attachement aux prérogatives spécifiquement des villes, autant d'éléments susceptibles de mettre en danger l'autocratie »<sup>244</sup>. Par la suite, les successeurs de Pierre, qu'ils se situent dans une perspective libérale ou réactionnaire, restèrent fidèles au concept autocratique. Ainsi, Catherine II, pourtant influencée par la philosophie des Lumières et se réclamant en particulier de Montesquieu et de Beccaria, soutint le gouvernement autocratique, indispensable à la cohésion de l'Empire ; dans l'Instruction (*Nakaz*) rédigée pour la Commission législative qu'elle convoqua en 1767 en

---

<sup>239</sup> Marc RAEFF, *op. cit.*, p. 62.

<sup>240</sup> *Ibid.*, p. 38.

<sup>241</sup> Michel HELLER, *op. cit.*, p. 450.

<sup>242</sup> Marc RAEFF, *op. cit.*, p. 41.

<sup>243</sup> *Ibid.*

<sup>244</sup> Marie-Pierre REY, *op. cit.*, p. 64.

vue d'une codification des lois, « elle consacre les trois premiers chapitres à démontrer qu'en Russie, « les vastes dimensions de l'Etat imposent que le pouvoir absolu s'incarne dans la personne qui en assure le gouvernement » [et ...] proclame haut et fort : « tout autre gouvernement serait non seulement néfaste à la Russie, mais dévastateur » »<sup>245</sup>. A l'opposé du despotisme éclairé de Catherine II ou de celui d'Alexandre II, sur lequel nous reviendrons, on peut trouver le despotisme radical d'un Nicolas I<sup>er</sup> ou d'un Alexandre III. Nicolas I<sup>er</sup> s'appuya sur le triptyque idéologique « Orthodoxie, Autocratie, *Narodnost'* » proclamé par le ministre de l'Instruction publique, Sergueï Ouvarov, pour souligner les liens entre ces trois éléments et fonder ainsi la doctrine officielle du pouvoir. Alors que les rapports entre l'orthodoxie et l'autocratie apparaissaient comme pluriséculaires et donc ancrés dans la conscience collective, l'idée de *narodnost'* servit à souligner le lien « indéfectible » entre le peuple et l'autocratie : « le génie national (*narodnost'* en russe) désignait une qualité particulière au peuple russe, qui, à en croire la doctrine officielle, faisait de lui un partisan dévoué et infatigable de la dynastie et du gouvernement »<sup>246</sup>. Enfin, Nicolas II, le dernier Empereur de Russie, n'entendit pas rompre avec l'autocratie qu'il considérait comme « une charge sacrée »<sup>247</sup>, comme un héritage patrimonial destiné à être transmis à son successeur. Ainsi, l'autocrate-père, jusqu'en 1917, resta le noyau central du système politique russe, une donnée qui semblait immuable.

D'autre part, l'application des concepts d'Etat policé et de caméralisme impliquait forcément le recours à des corps intermédiaires. Or, en Russie, l'absence de ces corps intermédiaires, hérités de la féodalité occidentale, exigeait une adaptation particulière. C'est la raison pour laquelle l'eupéanisation de la société ne toucha qu'une élite, principalement l'ancienne noblesse de service militaire qui se transforma en bureaucratie. Or, « cette institution [la bureaucratie] était un vestige du Moyen Age, du temps où l'on ne faisait pas encore la distinction entre la personne du monarque et l'institution de l'Etat ». A ce titre, « [elle constituait] le personnel privé du monarque et n'était soumise à aucune des lois nationales ni à aucun contrôle qui lui fût extérieur »<sup>248</sup>. Dans un premier temps, cette toute-puissance de la bureaucratie au service du souverain participa donc au renforcement de l'autocratie et à l'atomisation de la société russe. Mais, progressivement, par son inertie, sa corruption et l'impunité dont elle jouissait, elle cristallisa autour d'elle les griefs, au point d'ébranler la figure du père-autocrate. De plus, à partir du règne de Catherine II (1762-1796), les corps intermédiaires furent reconnus en tant que tels, notamment au niveau local, le point d'orgue de la participation de ces corps à la vie locale, à défaut d'être nationale, se situant dans les réformes « libérales » d'Alexandre II, notamment celle touchant au *self-government* local<sup>249</sup>. Or, ces réformes, en favorisant le développement de

<sup>245</sup> Michel HELLER, *op. cit.*, p. 551.

<sup>246</sup> Nicholas V. RIASANOVSKY, *op. cit.*, p. 353.

<sup>247</sup> Richard PIPES, *op. cit.*, p. 51.

<sup>248</sup> *Ibid.*, p. 58.

<sup>249</sup> Cf. *Infra*.

l'autonomie des élites locales et leur participation à la vie publique, permirent l'apparition de discours opposés à la politique centralisatrice et nationaliste suivie par le gouvernement à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, et par extension, opposés au fondement même du régime politique russe, à savoir l'autocratie.

Ainsi peut-on considérer qu'au début du XX<sup>e</sup> siècle, « le régime patrimonial était [...] une chose du passé à une exception près : le système politique du pays [et que] pendant qu'elle affranchissait la société sur les plans économique, social et culturel, la Couronne se refusait toujours à lui donner voix au chapitre en matière de législation et d'administration, [qu'elle] continuait d'affirmer qu'elle détenait le droit exclusif au pouvoir législatif et exécutif, que le tsar était « autocratique » et ses pouvoirs illimités, et que toute loi devait émaner de lui »<sup>250</sup>. De sorte qu'un décalage existait entre la constitution politique fondée sur le principe autocratique et les réalités économiques et sociales de la Russie, reflets de l'émergence d'une société civile. Ce décalage fut fatal au maintien du système autocratique russe lorsque les corps intermédiaires revendiquèrent une participation à la vie publique nationale et obtinrent ce droit en 1905. Avec les Lois fondamentales de 1906 et « cette autoduperie – le concept absurde d'un autocrate constitutionnel »<sup>251</sup>, preuve sera faite que l'autocratie n'était pas un concept modulable ou flexible, c'est-à-dire susceptible d'accepter des contre-pouvoirs, comme en témoignent dans leurs grandes lignes les manifestations administratives d'un tel régime, synonyme d'absolutisme.

## B. L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE LA RUSSIE AUTOCRATIQUE

Dans un pays aux dimensions aussi vastes, la centralisation pourrait apparaître comme un contresens. Mais, il serait plus juste, à l'instar d'un Anatole Leroy-Beaulieu, de considérer que « l'histoire de la formation de l'Etat russe est l'histoire même de la centralisation tsarienne »<sup>252</sup>. En effet, la centralisation doit être considérée comme inhérente non seulement à la nature russe mais également à la culture russe. Autrement dit, la centralisation administrative fut tout à la fois l'œuvre de la nature, du fait de la structure géographique du pays (continuité des provinces, absence de frontières naturelles), et celle des gouvernants qui, par leur volonté unificatrice et expansionniste, se sont efforcés de

---

<sup>250</sup> *Ibid.*, p. 49.

<sup>251</sup> *Ibid.*, p. 39.

<sup>252</sup> Anatole LEROY-BEAULIEU, *op. cit.*, p. 504. Ce spécialiste de la Russie mit en exergue plusieurs causes pour justifier le caractère naturel de la centralisation en Russie : la conception patriarcale du pouvoir à l'origine de la tutelle administrative, la configuration spatiale du pays, la cohésion et l'unité nationale, la politique expansionniste des gouvernants, l'état social et économique de la Russie (manque de cités comme centres de la vie provinciale et absence des classes en possession du gouvernement local dans les autres pays, notamment l'aristocratie territoriale).

lutter contre cet espace surdimensionné. Dès lors, la concentration des pouvoirs doit être appréhendée comme une donnée historique de la Russie, voire même comme « une condition d'existence »<sup>253</sup> de cette dernière. Il est donc impossible de dissocier la centralisation du système autocratique, tant l'empreinte du pouvoir personnel a conditionné l'organisation et le fonctionnement de l'administration centrale (1). Pour autant, le paradoxe selon lequel « le pouvoir en Russie est ainsi ultracentralisé et pousse tout à la fois à plus de décentralisation »<sup>254</sup> doit nous amener à examiner séparément la question de l'organisation et du fonctionnement de l'administration locale (2), sans renoncer à déceler l'impact que l'autocratie, en tant qu'élément constant et suprême du système politique russe, a pu avoir sur cette administration.

### **1) L'organisation de l'administration centrale**

Dans le système autocratique russe, d'essence divine et patriarcale, l'organe central resta, jusqu'au début du XX<sup>e</sup> siècle, le tsar devenu empereur en 1721. D'un point de vue pratique, la figure du tsar se confondait avec la puissance publique et la résultante de cette confusion en fut une concentration des pouvoirs au profit du souverain ou corrélativement une soumission de la société à ce même souverain.

Ainsi plusieurs techniques furent-elles expérimentées par les tsars moscovites pour briser les centres de pouvoir existants et rivaux et imposer leur volonté à l'ensemble de la société.

Ivan IV, par un *ukaz* datant de février 1565, divisa la Russie en deux territoires gérés différemment : d'un côté, la *Zemshchina* qui continua à être administrée selon les anciennes traditions et par les institutions en place (Douma des boyards) et de l'autre, l'*Oprichnina*, sorte de territoire de réserve au sein duquel le tsar disposait de tous les pouvoirs et d'une troupe personnelle chargée d'imposer, si besoin en recourant à la violence systématique, la volonté du souverain. Or, l'*Oprichnina* fut principalement instituée dans les « domaines de nombreux descendants des anciens princes et principicules apanagés, qui conservaient encore, sur leurs terres héréditaires, le prestige et, pour une large part, les pouvoirs du souverain, dont le droit de justice et celui de lever des impôts »<sup>255</sup>. Le système de l'*Oprichnina* marqua tellement le règne du premier tsar de Russie que même s'il fut aboli sept ans après sa création, « [il] s'inscrit dans l'histoire comme un élément constitutif de l'autocratie »<sup>256</sup>. Il traduit surtout la volonté du souverain,

---

<sup>253</sup> *Ibid.*

<sup>254</sup> Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *op. cit.*, p. 92.

<sup>255</sup> Nicholas V. RIASANOVSKY, *op. cit.*, p. 171. Les propriétaires des terres situées sur le territoire de l'*Oprichnina* furent expulsés afin non seulement d'éradiquer les puissances patrimoniales mais également de récompenser, sous forme d'octroi de terres, les nouveaux hommes de main du tsar.

<sup>256</sup> Tamara KONDRATIEVA, *op. cit.*, p. 94.

que l'on retrouvera chez ses successeurs, de systématiser la dépendance des habitants de la Russie au pouvoir central : remplacement de la noblesse patrimoniale fondée sur le sang par une noblesse de service, lutte contre les habitudes nomadisantes des paysans par la reconnaissance juridique du servage.

Plus largement, cette systématisation peut s'analyser en « un processus de transformation de la *votchina* [au sens où la Russie était considérée comme le domaine privé du tsar] en Etat »<sup>257</sup>. L'élaboration d'un code des lois en 1497, le *Sudebnik*, ayant vocation à se substituer aux lois et coutumes locales et donc à s'appliquer à l'ensemble du pays, s'inscrit dans cette logique. En effet, elle marqua ce souci que « la volonté souveraine s'exprime de plus en plus fréquemment sous une forme juridique, et non plus dans le seul intérêt de l'*oudiel* princier »<sup>258</sup>. En 1649, sous le règne du tsar Alexis, un nouveau code, l'*Ulozhenie*, entra en vigueur afin de mettre fin à la survivance des particularismes locaux et de consacrer ainsi l'exigence d'uniformisation, corollaire indispensable de la centralisation<sup>259</sup>. Ce code fut remplacé par un Recueil complet des lois de l'Empire depuis 1649 sous le règne de Nicolas I<sup>er</sup>, assorti en 1835 d'un résumé, le *Svod Zakonov* (Code des Lois), qui regroupait seulement les lois en vigueur ordonnées par thème. Pour autant, une fois réaffirmée la nature autocratique du pouvoir, il n'était nullement question de « codifier le droit public, c'est-à-dire l'ensemble des règles relatives à l'organisation de l'Etat » car « c'eût été remettre en question le principe même de l'autocratie »<sup>260</sup>. C'est donc essentiellement au service de la centralisation, entendue comme un système de concentration personnalisée des pouvoirs, que la technique nivelisatrice de la codification fut employée.

Cela dit, même si l'assimilation entre le tsar et la puissance publique se dessinait de plus en plus dans le sens d'un monopole de la domination sur un territoire donné, le tsar moscovite ne gouvernait pas seul. Deux institutions au moins, la Douma des boyards et le *Zemskij sobor*, méritent une attention particulière dans la mesure où elles appartiennent à la période historique de la Moscovie et où leur disparition témoigne de l'ancrage ou de la victoire de l'autocratie.

Premièrement, la Douma des boyards – organe hérité de la Russie de Kiev permettant aux princes de consulter les membres les plus illustres de leur *druzhina* – constituait le cadre institutionnel au sein duquel l'aristocratie pouvait participer à la conduite des affaires publiques et donc s'opposer au pouvoir du tsar. Composée

<sup>257</sup> Michel HELLER, *op. cit.*, p. 179.

<sup>258</sup> *Ibid.* Les mots en italique sont soulignés par l'auteur.

<sup>259</sup> Nicholas V. Riasanovsky, dans son *Histoire de la Russie* (p. 212), rappelle qu'en sus des coutumes locales applicables dans les principautés apanagées, certains droits étrangers, comme la Loi de Magdebourg d'origine allemande, qui avaient servi de cadre juridique pour la libre administration des villes russes de l'Ouest sous domination polono-lituanienne, disparurent également.

<sup>260</sup> Régis LADOUS, *op. cit.*, p. 25.



initialement des membres des grandes familles aristocratiques assurés de leur rang et de leur rôle dans la société par le système figé du *mestnichestvo*, elle s'ouvrit progressivement à des milieux plus populaires dont la fidélité et le dévouement au souverain pouvaient contraster avec l'opposition récurrente et classique des boyards. Nicholas V. Risanovsky constate que « [la Douma] faisait partie intégrante de l'autorité suprême du pays »<sup>261</sup>. Pour fonder son jugement, il rapproche la formule précédant les décisions d'Etat, « le souverain a ordonné et les boyards ont donné leur accord », de celle utilisée en Angleterre, « le Roi siégeant en son Conseil », et en conclut que la Douma ressemblait aux conseils royaux des monarchies d'Europe. Dès lors, le paradoxe de la participation de la Douma à l'autorité suprême, c'est-à-dire la possibilité de concurrencer le pouvoir personnel du souverain par principe absolu, explique la mise à l'écart de cette institution lors des réformes administratives qui surviendront au début du XVIII<sup>e</sup> siècle.

Deuxièmement, le *Zemskij sobor*, dont il a déjà été question lors des élections des tsars au « Temps des troubles », fut une institution proche par sa composition (en ordre) et son fonctionnement (périodicité de ses convocations pour résoudre des problèmes particuliers) des Etats généraux français. Les avis parmi les historiens sont partagés quant à l'étendue de ses pouvoirs et ses possibilités ainsi de limiter l'autorité du souverain. Certains se fondent notamment sur la nature légitimante des décisions du *Zemskij sobor*, comme celle de l'élection de Michel Romanov en 1613, pour y voir une restriction à l'autorité du tsar. Et, c'est justement pour affirmer leur pouvoir absolu que les tsars auraient de moins en moins convoqué ces assemblées à partir du milieu du XVII<sup>e</sup> siècle, jusqu'à ce que ces dernières, au même titre que la Douma des boyards, tombent dans un passé moscovite révolu.

Finalement, l'affirmation de l'absolutisme autocratique se retrouve dans l'organisation de l'administration centrale moscovite. Cette dernière reposait sur un nombre important et sans cesse croissant (plus d'une cinquantaine) de bureaux chargés de la gestion des différents secteurs de la vie publique, appelés *prikazy* (*prikaz* au singulier) dans la terminologie juridique russe et sur l'enchevêtrement de leurs compétences. Or, comme le souligne Hélène Carrère d'Encausse, « une certaine confusion suggère un désir des autorités d'éviter que ne grandissent et s'affirment des administrations autonomes »<sup>262</sup>. Par la suite, Pierre le Grand rompit définitivement avec les institutions emblématiques de la tradition moscovite (Douma des boyards, *Zemskij sobor*, *prikazy*) en créant en 1711 un « Sénat dirigeant » et en remplaçant, dès 1717, les *prikazy* par des collèges au nombre limité (neuf puis douze). Ces réformes, décidées au sommet, soulignaient la volonté de Pierre le Grand « de tout savoir, tout contrôler, prendre les décisions ultimes dans tous les

---

<sup>261</sup> Nicholas V. RIASANOVSKY, *op. cit.*, p. 209.

<sup>262</sup> Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *op. cit.*, p. 90.

domaines »<sup>263</sup>, et ceci dans un souci de rationalisation et de systématisation. En effet, les collèges furent organisés « selon des critères fonctionnels et non pas géographiques et historiques, comme cela avait été le cas des *prikazy* et des autres organismes moscovites »<sup>264</sup> afin non seulement de délimiter précisément les domaines de compétence de chaque collège mais également d'éviter, grâce au principe de collégialité, les risques de personnalisation du pouvoir<sup>265</sup>. De même, le Sénat, originellement créé pour remplacer le tsar absent mais devenu très vite un organe permanent, ne put jamais réellement s'imposer comme l'institution dirigeante centrale en raison du « caractère du pouvoir autocratique, [de] l'intérêt qu'avait l'autocrate à préserver son autorité souveraine et personnelle »<sup>266</sup>.

La souveraineté personnelle du tsar, devenu empereur à partir du règne de Pierre le Grand, ne se trouva pas réellement altérée par les réformes administratives initiées par Alexandre I<sup>er</sup>. En effet, par un décret de 1802, l'Empereur substitua aux collèges des ministères, dirigés chacun par un ministre. Mais, même si « [la réforme] ancrerait fermement le principe et la pratique du monocratisme ministériel qui faisait du ministre le seul maître dans sa juridiction »<sup>267</sup>, il n'était pas pour autant question de mettre en place un véritable gouvernement solidaire au sein duquel les différents départements ministériels auraient travaillé de concert. Le projet de faciliter la coordination entre les ministères par l'institution d'un conseil des ministres<sup>268</sup> n'aboutit pas et les ministres restèrent individuellement responsables devant l'empereur, seul à même de régler les conflits interministériels. Finalement, « l'administration russe s'organisait de façon verticale, sans relations latérales entre les différents services ou presque, les lignes de commandement convergeant au sommet, dans la personne du monarque »<sup>269</sup>. En présence de ministres mais en l'absence de ministère au sens politique du mot, le pouvoir autocratique était ainsi préservé. De même qu'il ne fut pas menacé par la création du Conseil d'Etat en 1811, sur le modèle de son homologue français. Ce conseil, composé de fonctionnaires nommés par l'empereur et chargé de préparer les lois à l'échelle de l'Empire, d'examiner le budget et de contrôler l'activité ministérielle, n'eut aucun rôle décisionnel et se contenta d'être un organe technique et consultatif. Seul l'autocrate continua d'être la source exclusive des lois, aux termes de l'article 51 du premier volume du Code des lois : « personne dans le

<sup>263</sup> Michel HELLER, *op. cit.*, p. 450.

<sup>264</sup> Marc RAEFF, *op. cit.*, p. 57.

<sup>265</sup> Les décisions, au sein des collèges, étaient prises à la majorité des voix (et non selon la volonté d'un seul). Nicholas V. Riasanovsky (p. 255) rappelle que « l'empereur faisait remarquer qu'il n'avait pas assez de collaborateurs dignes de confiance au point de leur laisser l'entière responsabilité d'un département ministériel et qu'il était obligé, par conséquent, de s'appuyer sur des groupes d'hommes, qui se contrôlaient mutuellement ».

<sup>266</sup> Marc RAEFF, *op. cit.*, p. 78. Les décisions du Sénat n'étaient effectives qu'avec la signature du Procureur général, agent de liaison entre le Sénat et l'Empereur et en cas de conflit entre le Sénat et le Procureur, seul le souverain pouvait trancher.

<sup>267</sup> Marc RAEFF, *op. cit.*, p. 125.

<sup>268</sup> Un conseil des ministres, ouvert à des représentants d'autres agences centrales, exista dans la forme mais ne disposait d'aucune autorité.

<sup>269</sup> Richard PIPES, *op. cit.*, p. 59.

royaume, quelque soit son poste (*mesto*) ou sa fonction (*pravitel'stvo*), ne peut, de sa propre initiative, faire passer une loi, et nulle loi ne peut entrer en vigueur sans la sanction de l'autorité autocratique »<sup>270</sup>.

Ce n'est réellement qu'au début du XX<sup>e</sup> siècle, sur fond de rapprochement de la Russie aux démocraties parlementaires pour des raisons économiques et budgétaires et à la suite de la guerre russo-japonaise qui avait discrédité le pouvoir autocratique, que des changements structurels survinrent au niveau de l'administration centrale. Des voix, particulièrement au sein des *zemstva* - ces assemblées locales créées en 1864, revendiquèrent l'instauration d'une assemblée législative, composée de représentants élus par le peuple. Après de multiples atermoiements et suite à la révolution de 1905, Nicolas II fut contraint de signer un Manifeste le 17 octobre 1905. Or, ce Manifeste s'inspira des résolutions du Congrès des *zemstva*, tenu à Moscou (12-15 septembre 1905), parmi lesquelles on trouvait le principe de l'élection de la future assemblée, la Douma, au suffrage universel et celui de l'adoption des lois avec le consentement obligatoire de la Douma.

Seulement, le 27 avril 1906, des Lois fondamentales<sup>271</sup> furent promulguées, lesquelles ne concrétisèrent pas l'espoir de voir naître un véritable régime représentatif en Russie. D'une part, « le mot même de constitution, devenu si populaire en Russie, en était banni, et ce détail de rédaction n'était point dépourvu de signification »<sup>272</sup> puisqu'il donnait l'illusion au monarque que le principe autocratique était préservé, que c'était lui qui avait octroyé ces Lois fondamentales et qu'il pouvait donc les modifier selon son bon vouloir. D'autre part, les prérogatives de l'autocrate étaient dans l'ensemble préservées<sup>273</sup>, même si la Douma participait concurremment avec l'Empereur et le Conseil d'Etat, devenu la chambre haute du régime, au pouvoir législatif. De même, la loi électorale, détachée des

<sup>270</sup> Cité par Richard PIPES, *op. cit.*, p. 47. Les mots en italique sont soulignés par l'auteur.

<sup>271</sup> Une traduction en français de ces Lois a été publiée dans la *Revue du Droit public* (1909, tome 26, pp. 362-372).

<sup>272</sup> L. CHEINISSE, « Les Lois Fondamentales de l'Etat Russe », *Revue du Droit public*, 1909, t. 26, p. 363. Les rédacteurs du texte préférèrent l'expression Lois fondamentales (*osnovye Zakony*), désignant traditionnellement le premier volume du Code des Lois, le *Svod Zakonov* de 1832.

<sup>273</sup> Conservant « le pouvoir suprême autocratique » placé sous l'autorité de Dieu (art. 4), l'Empereur possède l'initiative des lois (art. 8) et un droit de veto absolu sur ces lois (art. 9). Il peut dissoudre, par un simple décret (*ukaz*), la Douma (art. 63) avant l'expiration du mandat de cinq ans de cette dernière (ce qu'il ne manquera pas de faire à deux reprises, en 1906 et en 1907, pour contrer des majorités parlementaires trop libérales à son goût). De plus, le Gouvernement dispose, aux termes de l'article 87, du droit d'édicter des lois d'urgence lorsque le Parlement ne siège pas, c'est-à-dire d'un moyen de détourner la procédure législative normale et de passer outre l'opposition parlementaire. L'Empereur conserve également ses prérogatives face aux ministres puisque l'article 17 cumulé à l'article 81 implique que seul l'Empereur peut révoquer les ministres sans l'accord de la Douma.

La Douma, quant à elle, doit approuver les lois de l'Empire mais ses pouvoirs sont limités en matière budgétaire (certaines matières comme la dette publique ou les dépenses impériales échappent à son examen) et dans ses rapports avec le Gouvernement (elle ne possède qu'un droit d'interpellation selon l'article 60).

Lois fondamentales et donc susceptible d'être modifiée à chaque scrutin, privilégia un système de scrutin indirect et par ordres à un scrutin « à quatre épithètes – universel, direct, égal et secret »<sup>274</sup>.

Finalement, la première expérience constitutionnelle russe ne put fonctionner dans la mesure où « [chaque partie] considérait le nouvel arrangement comme un obstacle, comme une déviation par rapport au système idéal pour le pays, à savoir l'autocratie selon la monarchie et une république démocratique selon l'intelligentsia »<sup>275</sup>. Plus précisément, pour la Couronne et la bureaucratie conservatrice, la Douma n'était rien d'autre qu'une assemblée consultative dans la plus pure tradition des organes consultatifs de la Moscovie. En revanche, pour les libéraux, les Lois de 1906 n'allaient pas assez loin dans la mise en place d'un régime représentatif alors que pour les radicaux, le principe d'une monarchie constitutionnelle – sans que le nom n'ait besoin d'être prononcé – était en lui-même inadmissible.

Cela dit, avec la promulgation pour la première fois en Russie de Lois fondamentales, ayant une existence autonome à part entière et un contenu matériellement constitutionnel, et l'apparition d'une assemblée législative élue même indirectement, le caractère immuable de l'autocratie s'en trouva irrémédiablement ébranlé. La société étant appelée à participer à la vie publique nationale, il ne pouvait plus être question de centralisation au sens de concentration des pouvoirs entre les mains du seul autocrate. Or, il convient de ne pas perdre de vue que la participation nationale n'est que le prolongement, voire l'aboutissement, de la participation de la société au niveau local, obtenue dès 1864. C'est donc dans le cadre de la dynamique décentralisatrice et de l'organisation de l'administration locale qu'il faut chercher les premiers soubresauts auxquels fut confronté le système autocratique.

## **2) L'organisation de l'administration locale**<sup>276</sup>

*Si la centralisation a créé l'Etat russe, la décentralisation et le self-government local peuvent seuls le faire vivre, le développer matériellement et moralement, mettre en œuvre ses ressources naturelles, élever sa richesse et sa civilisation au niveau de sa grandeur territoriale. Les dimensions mêmes de l'Etat, la variété des populations qui y sont renfermées, les différences du sol et du mode de tenure de la terre, y rendent le règne de la bureaucratie centraliste plus intolérable et plus stérile que dans des Etats moins*

<sup>274</sup> Richard PIPES, *op. cit.*, p. 147. La loi fut modifiée dans un sens restrictif en 1907 après la dissolution de la deuxième Douma.

<sup>275</sup> *Ibid.*, p. 143.

<sup>276</sup> Cf. Annexe 2 (Présentation de la configuration administrativo-territoriale de la Russie tsariste et impériale).

*étendus, à population plus dense et plus également répartie. Dans un pareil empire, il est souvent malaisé de légiférer à la fois pour toutes les provinces, impossible de leur appliquer à toutes les mêmes règles. Quelle que soit la complexité de ses lois et règlements, le pouvoir central ne saurait prévoir toutes les exceptions et se conformer partout aux besoins locaux.*<sup>277</sup>

Au-delà de la position personnelle d'un partisan du développement des franchises provinciales, ce jugement porté à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle souligne surtout les contradictions d'une centralisation outrée dans le cadre de l'espace territorial russe. Ces contradictions, la Russie ne réussit jamais à y échapper puisque le développement d'une administration locale autonome s'opposait par principe à l'affirmation du système autocratique. C'est la raison pour laquelle, s'il est possible d'identifier un dénominateur commun entre les différents systèmes d'administration locale qu'expérimenta la Russie, c'est bien l'empreinte que l'autocratie y laissa. Ainsi, les réformes qui touchèrent l'organisation et la gestion du territoire russe furent toujours initiées au sommet et souffrirent de la tutelle du pouvoir central.

Au temps de la Moscovie, à l'image de l'administration centrale, l'administration locale ne répondait à aucun plan d'organisation systématique et cohérent si ce n'est celui d'être subordonnée au pouvoir du souverain<sup>278</sup>. Le grand-prince envoyait des représentants (les *namestniki* dans les villes et les *volosteli* dans les campagnes) dans les nouveaux territoires annexés pour les administrer, sans que le statut et les moyens d'action de ces représentants ne soient précisés. Ce système appelé « *kormlenie* » (allaitements, affouragement), parce qu'il permettait aux représentants - pour services rendus - de se nourrir sur la province dont ils avaient la charge, fut surtout synonyme d'arbitraire et de concussion. Au cours de la première période du règne d'Ivan IV, une réforme de l'administration locale, impliquant une participation de la population à la gestion des affaires locales et une substitution du principe d'électivité des organes locaux au système ancien de nomination, fut expérimentée pour lutter contre les dérives du système antérieur. Si la population s'engageait à verser une certaine somme au Trésor, elle était en droit d'élire des officiers municipaux pour remplacer les officiers nommés par Moscou et contrôler l'activité de ceux restés en place. Mais, cette auto-administration ne survécut pas au « Temps des troubles » et au rétablissement de l'autorité du tsar. Après une période d'alternance entre les deux systèmes de désignation des fonctionnaires locaux, c'est finalement le système de nomination, plus propice à l'affirmation de l'autocratie, qui s'imposa. Le *voevoda* (gouverneur militaire) agissait avant tout en représentant du tsar de

<sup>277</sup> Anatole LEROY-BEAULIEU, *op. cit.*, p. 616.

<sup>278</sup> Cf. J.L. SHUL'ZHENKO, *Iz istorii federatsii v Rossii* [De l'histoire de la fédération en Russie], Institut de l'Etat et du droit, Académie russe des sciences, Moscou, 2005, pp. 7-17.

sorte que « chaque province était une Russie en miniature et comme une réduction de l'empire autocratique, dont elle reproduisait en petit l'organisation »<sup>279</sup>.

Ce n'est qu'à partir du règne de Pierre le Grand qu'un plan d'ensemble fut élaboré avec la division du pays en huit gouvernements<sup>280</sup> (*gubernii*) en 1708. Afin de gérer plus efficacement le territoire russe, ces gouvernements, à l'étendue trop vaste, furent divisés en cinquante provinces à partir de 1719, ces provinces dirigées par un *voevoda* étant elles-mêmes divisées en districts (*uezdy*), administrés par des commissaires (*ispravniki*) élus par les nobles locaux. La volonté de Pierre le Grand d'abolir le système du *kormlenie* par le biais de la rétribution des fonctionnaires locaux et de créer ainsi un corps de fonctionnaires « capables et moraux »<sup>281</sup> au niveau local ne put se réaliser dans la pratique pour deux raisons principales : le maintien de la tutelle administrative et l'omnipotence d'une bureaucratie vénale et corrompue.

Premièrement, la tutelle du pouvoir autocratique se reflétait dans le découpage artificiel des divisions administratives, issu de « la volonté [du pouvoir autocratique], qui a découpé à son gré le territoire de l'empire, sans tenir compte des traditions historiques, ni de l'origine des habitants »<sup>282</sup>, et dans la subordination des gouverneurs au pouvoir central, ces derniers ne faisant que relayer au niveau local les décisions prises au niveau central.

Deuxièmement, l'inertie de la bureaucratie, en raison de la Table des Rangs, ce système de hiérarchisation sociale qui faisait correspondre chaque grade (*chin*) civil ou militaire à des fonctions précises dans l'administration et dans l'armée, se doublait d'une corruption des fonctionnaires, affranchis de la juridiction des tribunaux ordinaires car soumis à leurs seuls supérieurs hiérarchiques.

A la suite de l'insurrection menée par le Cosaque Pougatchev contre « l'ordre pétersbourgeois, notamment contre ses méthodes et ses formes de gouvernement, à savoir la centralisation, l'institutionnalisation, l'uniformisation, calquées sur des modèles étrangers »<sup>283</sup>, Catherine II réforma l'administration provinciale selon « trois idées directrices : décentralisation, répartition rationnelle des pouvoirs et des fonctions, association de la noblesse locale au pouvoir »<sup>284</sup>. L'essentiel de la réforme consistait à instituer des organes locaux élus, ces corps intermédiaires indispensables dans le cadre d'un Etat policé. A la différence de Pierre le Grand qui s'était appuyé principalement sur une bureaucratie centrale placée sous ses ordres, « les chartes [de 1775 sur le Statut des

---

<sup>279</sup> Anatole LEROY-BEAULIEU, *op. cit.*, p. 525.

<sup>280</sup> Arkhangelsk, Ingrie, Moscou, Smolensk, Kiev, Azov, Kazan et Sibérie.

<sup>281</sup> Anatole LEROY-BEAULIEU, *op. cit.*, p. 526.

<sup>282</sup> *Ibid.*, p. 523. Anatole Leroy-Beaulieu rapproche les provinces russes des départements français comme étant tous deux « le produit du même esprit, des mêmes habitudes de centralisation ».

<sup>283</sup> Marc RAEFF, *op. cit.*, pp. 97-98.

<sup>284</sup> Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *op. cit.*, p. 173.

Provinces et de 1785 sur la noblesse et les villes] ont officiellement institué un appareil qui permettait aux élus des « états » urbains et nobles, organisés en corporations juridiques autonomes, de contribuer à l'application de la législation impériale au niveau local »<sup>285</sup>. Ainsi, la noblesse, en tant que classe privilégiée et principal collaborateur du souverain, obtint le droit de nommer les principaux fonctionnaires et juges locaux (commissaires de district, présidents et assesseurs des tribunaux criminels et civils, inspecteur des magasins de blé, etc.), celui de contrôler l'activité des gouverneurs de province, notamment pour ce qui était de l'emploi des revenus de la province et le droit d'adresser des pétitions directement à l'empereur, contrairement aux autres classes de la population privées de ce droit<sup>286</sup>. Cette réforme, aussi imparfaite fut-elle car reposant sur une assise corporative inégalitaire, aurait pu déboucher sur un embryon d'autonomie régionale.

Seulement, les mêmes travers déjà rencontrés, intrinsèquement liés au système autocratique, empêchèrent cette réalisation. La noblesse agit avant tout en qualité de représentant de l'ordre impérial et ne put réellement exercer son contrôle sur les fonctionnaires qu'elle élisait et qui « restaient les employés de l'Etat et non les siens »<sup>287</sup>. Surtout, la noblesse exerça un contrôle de pure forme sur les gouverneurs, protégés par leur statut de représentant direct du pouvoir central. Finalement, « la pratique paternaliste dégénérant en arbitraire bureaucratique et le rôle déterminant laissé à la volonté personnelle de l'autocrate rognèrent sur les libertés concédées »<sup>288</sup>.

Ces libertés esquissées sous le règne de Catherine II connurent un regain de vigueur avec les grandes réformes du règne d'Alexandre II (1855-1881), dont la principale reste celle concernant l'émancipation des serfs et leur accès à la propriété. A partir de là, la perte subséquente par la noblesse du privilège de la propriété foncière déboucha sur une perte du monopole de la représentation provinciale.

Par la loi de janvier 1864, des institutions nouvelles, les *zemstva*, « [du] mot *zemstvo* [qui] signifie le territoire, le pays ou le peuple, par opposition au gouvernement central »<sup>289</sup>, regroupant en une seule assemblée les différentes classes de la population (nobles, paysans et habitants des villes)<sup>290</sup>, furent mises en place au niveau du gouvernement et du district. Dans les districts, ces assemblées provinciales étaient composées par trois catégories différentes d'élus : ceux des villes, ceux des communes de

---

<sup>285</sup> Marc RAEFF, *op. cit.*, p. 108.

<sup>286</sup> La noblesse fut confirmée dans son statut de partenaire principal et quasi exclusif du souverain par l'attribution de nombreux privilèges : exemptions du paiement de l'impôt à titre individuel, de l'obligation de servir l'Etat et des châtiments corporels ; jugement par ses pairs, etc.

<sup>287</sup> Anatole LEROY-BEAULIEU, *op. cit.*, p. 573.

<sup>288</sup> Marc RAEFF, *op. cit.*, p. 112.

<sup>289</sup> Nicholas V. RIASANOVSKY, *op. cit.*, p. 406.

<sup>290</sup> La composition des *zemstva* apparaît comme une innovation par rapport à la tradition russe de regrouper les habitants en catégories sociales compartimentées.

paysans et les représentants des propriétaires fonciers individuels<sup>291</sup>. La répartition des sièges était proportionnelle à la fortune en biens immobiliers, système qui favorisait la classe nobiliaire - seule détentrice de la propriété territoriale avant l'émancipation des serfs survenue en 1861. Au niveau des provinces, les assemblées étaient composées de membres élus, par tête et non plus par ordre, par les représentants des *zemstva* des districts de la province (chaque *zemstvo* de district envoyait en moyenne sept ou huit de ses membres). Ces assemblées provinciales, élues tous les trois ans et se réunissant seulement une fois par an pour voter le budget et fixer les grandes orientations de leur politique régionale, élaient des commissions (*uprava*) siégeant à titre permanent et faisant office « en quelque sorte [de] ministère de ces petits parlements provinciaux »<sup>292</sup>. De nombreux domaines furent placés sous la juridiction de ces *zemstva* : instruction publique, santé, assistance publique, réseau routier local, agriculture locale, etc.

Pour ambitieuse que fut la réforme en remettant notamment au goût du jour le principe électif et celui d'autonomie, deux indices témoignent des dysfonctionnements du nouveau système mis en place : l'absence d'uniformité dans l'application de la réforme et la survivance de la tutelle du pouvoir central. D'une part, la réforme ne toucha pas l'ensemble du territoire de l'Empire puisque seulement 34 provinces de la Russie à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle jouissaient de ce *self-government* local et que les régions frontalières, les moins russes au sens ethnique (provinces baltiques, provinces polonaises, provinces du Sud-Ouest), en furent privées et furent « précisément celles qui souffr[irent] le plus de l'arbitraire bureaucratique et de la centralisation pétersbourgeoise »<sup>293</sup>. D'autre part, la perspective de mettre fin à l'omnipotence bureaucratique, par l'attribution à ces assemblées provinciales d'un certain nombre de compétences, fut en partie annihilée par l'assujettissement de ces dernières au pouvoir central, et plus précisément à son représentant, le gouverneur. Celui-ci possédait un droit de veto suspensif sur toutes les décisions des *zemstva*, lequel veto obligeait l'assemblée à de nouveau délibérer, et le droit d'en référer au ministre de l'Intérieur en cas de vote définitif de l'assemblée, ce qui suspendait l'exécution de la décision dans un tel cas jusqu'au règlement définitif du conflit par le Sénat, la plus haute autorité judiciaire de l'Empire. De plus, en l'absence d'un droit de pétition, les assemblées étaient obligées de passer par le gouverneur pour adresser des demandes au pouvoir central. Surtout, les moyens d'action des *zemstva* restaient en partie chimériques en raison d'un manque de fonds réel et de la maîtrise du budget par les autorités centrales qui « fixaient l'assiette de l'impôt par le truchement de leurs représentants locaux (gouverneurs, etc.) »<sup>294</sup>.

<sup>291</sup> Pour une analyse détaillée des procédures d'élection des différents collèges, cf. Anatole LEROY-BEAULIEU, *op. cit.*, pp. 578-581.

<sup>292</sup> Anatole LEROY-BEAULIEU, *op. cit.*, p. 589.

<sup>293</sup> *Ibid.*, p. 586.

<sup>294</sup> Marc RAEFF, *op. cit.*, p. 181. Les *zemstva* devaient obtenir le consentement du gouverneur pour l'accroissement des taxes locales ou celui du ministre de l'Intérieur pour la levée des principaux impôts.



Sous le règne d'Alexandre III (1881-1894), cette tutelle du pouvoir central fut renforcée par une loi du 14 août 1881 qui autorisait les gouverneurs à demander au ministre de l'Intérieur qu'il déclare l'état d'urgence en cas d'agitation sociale et qui leur permettait ainsi de gouverner par décret dans les provinces. Mais, la « contre-réforme », qui gangrena le plus sévèrement le *self-government* local, fut l'institution en juillet 1889 des *zemskie nachal'niki*, ces chefs de canton ruraux nommés par le ministère de l'Intérieur sur recommandation du gouverneur de la province et recrutés parmi la noblesse terrienne locale. En restituant à la noblesse ses droits sur la paysannerie (les chefs de canton détenaient des pouvoirs administratifs et judiciaires pour surveiller les paysans) et en faisant de ces chefs des fonctionnaires de l'Etat rémunérés, elle visait à établir « un nouveau réseau administratif, celui des chefferies rurales »<sup>295</sup>, au sein duquel la tutelle de l'Etat, par l'intermédiaire de la noblesse locale rétablie dans ses droits et privilèges, était préservée au détriment de la logique du système d'autogestion locale, fondée sur le principe de *vesesoslovnost'* qui « servait à désigner tout à la fois l'abaissement des barrières entre les ordres, le décroisement de la société et le recul des privilèges corporatifs au profit d'une certaine égalité civique »<sup>296</sup>. En 1890, une réforme, répondant à la même logique que la précédente contre-réforme, toucha directement le système des *zemstva*. Désormais, les nobles voyaient leur position renforcée lors des élections aux assemblées de district puisqu'ils n'étaient plus visés dans la catégorie globalisante des propriétaires individuels et qu'ils formaient ainsi un collège distinct représentatif de leur classe. De plus, les paysans ne faisaient plus qu'élire des candidats, parmi lesquels le gouverneur sur recommandation des chefs ruraux choisissait ceux qui siègeraient aux assemblées.

Cela dit, malgré les faiblesses de ce système représentatif local<sup>297</sup> que Lénine qualifiait de « cinquième roue du carrosse administratif »<sup>298</sup>, les *zemstva* jouèrent un rôle considérable dans le développement d'une conscience publique appelée à agir au niveau national : celui d'une tribune politique où les opposants au monopole politique de l'autocrate pouvaient s'exprimer. En effet, comme nous l'avons déjà souligné, c'est

---

<sup>295</sup> Nicholas V. RIASANOVSKY, *op. cit.*, p. 425.

<sup>296</sup> François-Xavier COQUIN, *op. cit.*, p. 134.

<sup>297</sup> Ce *self-government* local fut étendu aux villes en 1870. Les villes furent dotées d'une douma municipale élue pour quatre ans sur la base d'une représentation de la propriété et non des classes, d'une commission permanente (*uprava*) nommée par la douma et chargée de suppléer cette dernière dans la gestion quotidienne des affaires municipales et d'un maire. Mais, comme dans le cas de l'administration régionale, les gouverneurs pouvaient contester la légalité des décisions des doumas municipales et se retrouvaient dans un tel cas dans la position de juge et partie puisqu'ils présidaient le comité provincial pour les affaires des villes chargé de trancher le conflit (ils pouvaient également en appeler au Sénat). De même, l'autonomie des villes était limitée par leur assujettissement aux assemblées de district et de gouvernement, qui pouvaient leur imposer certains services et impôts. Pour de plus amples précisions sur l'administration des villes, cf. Anatole LEROY-BEAULIEU, *op. cit.*, pp. 619-650.

<sup>298</sup> Cité par François-Xavier COQUIN, *op. cit.*, p. 195.

notamment au sein de ces assemblées que les élites locales lancèrent le mouvement, connu sous le nom de libéralisme des *zemstva*, qui aboutira à l'instauration d'une représentation nationale et non plus seulement locale<sup>299</sup>.

Dès lors, l'implantation d'une représentation nationale, à l'incitation des assemblées territoriales, nous ramène forcément à la problématique fédérale puisque la loi de participation des collectivités fédérées à la volonté générale est « un *trait* capital du fédéralisme [et que] c'est par lui qu'il est un droit de *collaboration* et non de subordination »<sup>300</sup>. Seulement, il convient d'objecter que la Douma ne constituait qu'un organe de représentation, même imparfaite, des habitants et nullement des collectivités territoriales, et cela dans le cadre d'un système dominé par la figure de l'autocrate. Une seconde objection, toujours en lien avec les critères fondamentaux du fédéralisme systématisés par Georges Scelle, se doit d'être évoquée : celle de l'absence de réel pouvoir décisionnel des *zemstva* dans le cadre de leurs compétences en corrélation cette fois-ci avec le principe d'autonomie. Il est donc impossible d'entrevoir, à travers le fonctionnement de l'administration locale au temps des tsars, les manifestations d'un fédéralisme moderne. Pour autant, ce jugement ne doit pas minimiser l'influence que ces *zemstva* et leur personnel ont pu avoir sur le cours de l'histoire politique russe, et plus particulièrement sur la mise en perspective d'une solution décentralisée à la gestion du territoire russe, alternative de la centralisation. Comme le prouve plus d'un siècle plus tard l'appel d'Alexandre Soljenitsyne à la régénération des *zemstva* comme unique moyen d'enraciner la démocratie en Russie, c'est-à-dire par le bas et dans de petits espaces<sup>301</sup>. Et, comme en témoigne l'adhésion pragmatique en 1917 des Bolcheviks à une solution fédérale donc décentralisée malgré leur hostilité de principe à celle-ci.

Mais, avant d'en arriver à l'examen de la première tentative de construction fédérale en Russie, il ne faut pas perdre de vue que l'Etat russe, dont l'unité et l'indivisibilité furent consacrées dans l'article 1 des Lois fondamentales de 1906, ne fut pas uniquement une autocratie mais également un empire. Or, c'est justement l'étude du fonctionnement de l'Empire russe qui « nous aide à nuancer notre jugement sur l'unité de l'Empire des Tsars, mais de plus, ajoutant l'intérêt politique au juridique, nous permet d'apprécier à sa juste valeur le fondement historique des revendications autonomistes ou séparatistes des nationalités des régions »<sup>302</sup>. Autrement dit, cette étude est un point de passage nécessaire, si ce n'est obligé, pour saisir l'aspect multiethnique du territoire russe,

<sup>299</sup> Pour de plus amples précisions sur ce point, cf. François-Xavier COQUIN, *op. cit.*, pp. 230-241 et Richard PIPES, *op. cit.*, pp. 8-45.

<sup>300</sup> Georges SCELLE, *op. cit.*, p. 198. Les mots en italique ont été soulignés par l'auteur.

<sup>301</sup> Alexandre SOLJENITSYNE, *Comment réaménager notre Russie ? Réflexions dans la mesure de mes forces*, Fayard, Paris, 1990, p. 65-100.

<sup>302</sup> Guy LADREIT de LACHARRIERE, *op. cit.*, p. 13.

par un dépassement de l'idée faussement reçue d'une correspondance étroite entre l'Etat russe et la nation éponyme, et pour comprendre ainsi en quoi une solution fédérale peut être la plus appropriée pour répondre aux enjeux territoriaux et nationaux, nés de l'expansionnisme impérial et à l'acuité toujours aussi contemporaine.

## **§ 2. Le concept d'empire et les autonomies des « Marches » de l'Empire russe**

En 1721, après sa victoire sur la Suède et la signature du traité de Nystad, Pierre, à l'invitation du Sénat, prenait les titres de « Grand », de « Père de la Patrie » et d'« Empereur de toutes les Russies ». Officiellement, la Moscovie devenait un empire. Or, l'utilisation de ce concept pour caractériser la Russie a non seulement l'avantage de donner un sens juridique à une réalité politique, devenue indéniable avant même sa reconnaissance officielle, mais surtout celui de révéler la nature « pseudo-fédérale » de la Russie, par la mise en corrélation des notions d'empire et de fédéralisme (A). Ainsi, parmi les différents critères du concept d'empire que nous serons amenée à identifier, il en est certains qui peuvent être rapprochés de la pratique du fédéralisme, voire même de sa philosophie. L'existence de politiques dérogatoires dans la gestion du territoire surdimensionné de la Russie impériale, par rapport à l'organisation administrative locale de droit commun, est certainement la meilleure illustration de notre postulat (B).

### **A. LE « PSEUDO-FEDERALISME » IMPERIAL ET LA RUSSIE**

La naissance officielle de l'Empire russe au début du XVIII<sup>e</sup> siècle doit être appréhendée comme la reconnaissance juridique d'une politique expansionniste menée par les tsars dès le XV<sup>e</sup> siècle, initialement dans un but de reconquête des anciennes terres kiéviennes puis progressivement dans une perspective plus ouvertement impérialiste. Ainsi peut-on, avant même la transformation officielle de la Russie en empire, considérer que la vocation impériale fut au cœur même de l'identité de la Russie (2). Or, seule la mise en lumière des signes de convergence entre les notions d'empire et de fédéralisme (1) permet d'appréhender la Russie impériale comme une forme de « pseudo-fédéralisme ».

## **1) La convergence des notions de fédéralisme et d'empire**

Maurice Duverger, dans un ouvrage collectif publié par le Centre d'Analyse Comparative des Systèmes Politiques en 1980<sup>303</sup>, dégageait, à la lumière de la confrontation de différentes sociétés politiques que l'Histoire a retenues comme ayant formé des systèmes impériaux, des critères communs à ces sociétés, susceptibles de contribuer à l'élaboration d'un concept d'empire. C'est à partir de l'identification de certains de ces critères que nous pourrions mettre en lumière les points de convergence entre les problématiques impériale et fédérale.

Pour approcher le concept d'empire, le politologue, après avoir préalablement inclus l'empire dans la catégorie de la monarchie - « système politique où le pouvoir suprême est assumé par un seul titulaire, désigné par voie d'hérédité et présentant un caractère sacré »<sup>304</sup>, a focalisé son attention sur les éléments propres à l'empire permettant de le distinguer du royaume, ce dernier répondant aussi à la définition de la monarchie. Le premier critère de distinction correspond à l'étendue de l'assise territoriale de l'empire et implique automatiquement un second élément, « la pluralité des peuples, opposée à l'unité du royaume »<sup>305</sup>. L'empire, au même titre que le fédéralisme, apparaît donc bien comme une technique d'organisation d'un espace physiquement étendu et culturellement pluriel.

Il est d'ailleurs significatif que parmi les formes d'organisation des espaces impériaux multiethniques, Maurice Duverger cite les cas de l'union personnelle et de la féodalité, de l'ordre de l'exceptionnel, et celui de la centralisation administrative et militaire, de l'ordre du commun. Or, l'union personnelle a longtemps été considérée par la doctrine classique comme relevant du phénomène fédératif et la féodalité peut présenter de nombreuses analogies avec le fédéralisme<sup>306</sup>. Mais, il est inutile de s'attarder sur ces formes qui ne réalisent pas (union personnelle) ou que partiellement (féodalité) une « superposition de couches juridiques »<sup>307</sup>, selon la définition qu'a pu donner Georges Scelle du fédéralisme. Il est plus pertinent d'étudier la forme la plus commune qu'ont pu revêtir les empires, celle d'une organisation centralisée et militaire. Mais, ce qui nous intéresse dans ce cas, c'est moins son aspect centralisateur, qui renvoie à cette volonté d'imposer l'autorité du pouvoir central déjà rencontrée dans le système autocratique russe et qui s'éloigne ainsi de l'essence du fédéralisme, que l'exigence du respect de la diversité pour maintenir la structure impériale. L'unité ou l'unification qu'implique l'empire ne signifie pas forcément l'intolérance ou le despotisme. Effectivement, Maurice Duverger insiste sur le fait que « [l'organisation des peuples] oscille partout entre deux exigences

<sup>303</sup> *Le concept d'empire*, P.U.F., Paris, 1980, 485 p.

<sup>304</sup> Maurice DUVERGER, « Le concept d'empire », in *Le concept d'empire*, p. 8.

<sup>305</sup> *Ibid.*

<sup>306</sup> Sur les similitudes entre féodalité et fédéralisme, cf. *Supra* (3, B, § 2, section I).

<sup>307</sup> Georges SCELLE, « Le fédéralisme européen et ses difficultés politiques », Fascicule n° 4, Centre européen universitaire, Nancy, 1952, p. 2.

contraires et complémentaires : celle de la diversité, celle de l'unité »<sup>308</sup> ou que « le maintien d'un empire exige que son unité apporte des avantages aux peuples englobés, et que chacun conserve son identité »<sup>309</sup>. Or, cette combinaison entre pluralisme et unité reste la marque de fabrique du fédéralisme, comme le souligne la devise « *E Pluribus Unum* » du premier Etat fédéral moderne, les Etats-Unis.

De plus, l'empire et le fédéralisme pourraient avoir en commun le fait de présenter une finalité pacifiste, aussi paradoxale que cela puisse paraître dans le cas particulier de l'empire. En effet, le modèle impérial reste par excellence l'Empire romain dont une des caractéristiques, mise en exergue par les historiens, fut la capacité à imposer la « Pax Romana » aux peuples conquis. On peut s'interroger alors, à l'instar de Maurice Duverger, sur l'impact, voire même la responsabilité, de la puissance impériale dans l'établissement de la paix et sur les possibilités d'induire ainsi de ces intrications l'existence d'une « paix impériale »<sup>310</sup>. Or, Emmanuel Kant, dans un essai de 1795 intitulé *Vers la paix perpétuelle*, donnait comme objectif axiologique au fédéralisme, celui d'assurer la paix. Pour contrer « la méchanceté de la nature humaine, qui se montre à nu dans les libres relations des peuples entre eux »<sup>311</sup>, c'est-à-dire le désir de puissance qui rend toujours possible l'état de guerre, le philosophe de Königsberg n'entrevoit comme seule solution que celle, pour les Etats, « de renoncer, comme les individus, à leur liberté sauvage (déréglée), pour se soumettre à la contrainte de lois publiques et former ainsi un *Etat de nations* (*voelkerstaat, civitas gentium*), qui croîtrait toujours et embrasserait à la fin tous les peuples de la terre »<sup>312</sup>. La paix, par l'instauration progressive d'une fédération mondiale qui obligerait les hommes à régler leurs différends selon des voies juridiques, serait donc assurée. Depuis, la pratique fédérale, que ce soit dans sa dimension internationale (institutionnalisation des rapports interétatiques) ou interne (succès du fédéralisme constitutionnel), ne semble pas infirmer cette idée d'une corrélation étroite entre la paix et un mode compromissaire d'agencement institutionnel qui, par la division de la puissance publique entre des échelons différents, « apparaît comme une solution intrinsèquement libérale à la question de l'Etat »<sup>313</sup>.

Mais, c'est justement en mettant l'accent sur l'appartenance du fédéralisme au monde de la liberté et de l'association que l'on dévoile les limites de la convergence entre les deux notions. Ou comme le résume Mario Albertini : « l'unification du genre humain [objectif de la paix] ne pourrait se maintenir que sur la base de la liberté et de la justice,

---

<sup>308</sup> Maurice DUVERGER, art. préc., p. 8.

<sup>309</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>310</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>311</sup> Extrait de l'essai d'Emmanuel Kant publié par Mario Albertini dans *Qu'est-ce que le fédéralisme ?*, Recueil de textes choisis et annotés, Société Européenne d'Etudes et d'Informations, Paris, 1963, p. 43.

<sup>312</sup> *Ibid.*, p. 46. Les mots en italique sont soulignés par Kant.

<sup>313</sup> Stéphane RIALS, *Destin du fédéralisme*, L.G.D.J., Paris, 1986, p. 22.

c'est-à-dire dans un ordre fédéral et non pas dans un ordre impérial »<sup>314</sup>. Il ne faut pas perdre de vue que, dans le cas de l'empire, « la conquête en est le ressort »<sup>315</sup> et que donc sa vocation à l'unicité, à l'hégémonie et à l'universalité s'oppose à celle libérale et pluraliste du fédéralisme. En effet, la dimension militaire de l'empire implique une agrégation forcée de ses unités politiques à la différence de l'union libre des collectivités fédérées. Autrement dit, dans l'empire, « l'union de collectivités publiques prend la forme autoritaire - verticale - de l'union par la force à la différence de la forme démocratique - horizontale - de l'union volontaire propre à la fédération »<sup>316</sup>. Ainsi, la différence fondamentale entre le fédéralisme et l'empire, au-delà de leurs points de convergence, résulte du fait que le premier relève du régime de la liberté alors que le second de celui de la domination<sup>317</sup>. Bernard Barthalay sous-tend cette différence de nature lorsqu'il soulève une des contradictions du fédéralisme kantien : « pour imposer le droit, la fédération doit être un Etat, mais, dans l'horizon culturel de la théorie de l'Etat unitaire, elle ne peut l'être sans que ses membres cessent d'être des Etats, donc sans s'autodétruire en tant que fédération et se transformer en empire »<sup>318</sup>.

Finalement, dans cet exercice de rapprochement des problématiques fédérale et impériale, la conclusion qui s'impose à nous est celle opérée par Olivier Beaud lorsqu'il qualifie l'empire de « pseudo-fédéralisme » ou de « fédéralisme inauthentique »<sup>319</sup>. L'inauthenticité du fédéralisme impérial pourrait d'ailleurs s'illustrer dans l'idée selon laquelle l'empire n'est qu'une préfiguration possible du fédéralisme. Georges Scelle, dans un article sur le fédéralisme européen, évoque la transformation de l'Empire colonial anglais en fédération d'Etats, le Commonwealth, par un processus de décentralisation continue<sup>320</sup>. Ne pourrait-on alors, selon une logique inductive, considérer l'empire comme une des étapes du processus historique, le fédéralisme par ségrégation, qui aboutirait à la fédération authentique ? Dès lors, cette hypothèse viendrait conforter le constat d'une similarité organique entre l'empire et le fédéralisme, c'est-à-dire le maintien de l'unité par le respect de la diversité, dont les concrétisations fonctionnelles sont l'apparition ou la survivance de situations juridiques autonomes par rapport à l'unité de l'ensemble et à son fonctionnement centralisé. La Russie impériale est là justement pour appuyer notre propos

<sup>314</sup> Mario ALBERTINI, *op. cit.*, p. 40.

<sup>315</sup> Propos de Jean TULARD dans l'introduction à *Les empires occidentaux de Rome à Berlin*, p. 11.

<sup>316</sup> Olivier BEAUD, « La Fédération entre l'Etat et l'Empire », in *Les fédéralismes*, Septentrion, Presses Universitaires (Travaux et Recherches), Lille, 1996, p. 42.

<sup>317</sup> Georges Scelle ne dit pas autre chose lorsqu'il déclare au sujet du phénomène fédératif : « l'origine des compétences juridiques n'est plus dans la force légitimée par son usage, ou dans l'extériorisation d'une volonté unilatérale. Elle est dans le *consentement* libre et dans l'*accord* conventionnel des volontés. C'est ici le domaine de l'*association* et non plus celui de la domination », in *Précis de droit des gens*, p. 187. Les mots en italique sont soulignés par l'auteur.

<sup>318</sup> Bernard BARTHALAY, *Le fédéralisme*, Que sais-je ?, n° 1953, P.U.F., Paris, 1981, p. 29.

<sup>319</sup> Olivier BEAUD, art. préc., p. 42.

<sup>320</sup> Georges SCELLE, art. préc., pp. 25-29.

dans la mesure où la première expérience fédérale en Russie est née sur les cendres de l'Empire tsariste. Ainsi, le fédéralisme soviétique, symbole d'une rupture dans le cours historique de la Russie, s'inscrit davantage dans une logique de continuité par rapport à l'Empire russe et nous verrons en l'étudiant que l'Empire avoué s'est simplement transformé en « Empire masqué »<sup>321</sup>. L'opposition symbolique et politique entre l'Empire des Tsars et le fédéralisme soviétique ne résiste donc pas à la similarité fonctionnelle de ces deux régimes, voire même à leur communauté d'identité – impériale et autocratique. De plus, il faut bien comprendre que sans l'expérience impériale le fédéralisme actuel russe, avec ses conflits identitaires intérieurs, ne serait pas ce qu'il est dans la mesure où la Fédération de Russie n'est que le dernier maillon d'une chaîne de succession concernant la question des nationalités. Il est donc nécessaire de s'intéresser à la dimension impériale de la Russie, premier prélude du fédéralisme moderne.

## **2) Une vocation impériale au cœur de l'identité russe**

De nombreux spécialistes de la Russie s'accordent pour faire de l'empire un élément déterminant et constitutif de l'identité russe<sup>322</sup>. Cette idée s'exprime notamment à travers la terminologie politique employée en Russie. En effet, traditionnellement, le terme *Rus*, traduit en français par le substantif « Russie », sert à désigner la structure politique née à Kiev au IX<sup>e</sup> siècle et formée à partir du regroupement des tribus slaves de l'Est. Son dérivé adjectival *ruskij* permet alors de souligner l'appartenance ethnique et confessionnelle proprement russe. Mais, il existe un autre terme en russe, que l'on traduit en français également par le vocable « Russie ». Il s'agit de la dénomination *Rossija* qui relève directement de la sphère étatique et qui s'est imposée sous le règne de Pierre le Grand pour désigner l'ensemble territorial unifié autour du tsar, dépourvu de connotation ethnique et imprégné de l'idéologie impériale pétroviennne. Pour comprendre cette double terminologie, Wladimir Berelowitch souligne que « le doublet Rus/Rossija pour « Russie » et Ruskij/Rossijanin ou rossijskij (l'adjectif) pour « russe » peut rappeler le couple turc/ottoman, c'est-à-dire la séparation entre l'idée nationale [au sens ethnique] et l'idée impériale »<sup>323</sup>. Aujourd'hui encore, cette distinction reste valide puisque l'*ethnos* russe, exprimé par l'adjectif *ruskij*, se distingue de l'appartenance à l'Etat russe, quelle que soit

---

<sup>321</sup> Selon l'expression utilisée par Jean-Louis Van Regemorter, in « L'empire russe : l'empire avoué », art. préc., p. 188.

<sup>322</sup> Sur ce point, on peut consulter : Alain BESANÇON, « L'enjeu impérial », *Le Monde*, 8 octobre 1993 ; Wladimir BERELOWITCH, « Empire et nation. La renaissance de l'identité russe sous Pierre le Grand », in Jean BAECHLER (dir.), *La nation*, Gallimard, Le Seuil, Paris, 1995, pp. 27-38 ; Andreas KAPPELER, *La Russie, empire multiethnique*, Institut d'Etudes Slaves, Paris, 1994, 415 p. ; Marie MENDRAS, « Le mythe du nationalisme russe », in Pierre BIRNBAUM (dir.), *Sociologie des nationalismes*, P.U.F., Paris, 1997, pp. 85-102 et « Réinventer l'Etat », in *Un Etat pour la Russie*, Editions Complexe, Bruxelles, 1992, pp. 19-42.

<sup>323</sup> Wladimir BERELOWITCH, art. préc., p. 32.

l'identité ethnique ou religieuse et que la racine *ross* (*Rossija* - Fédération de Russie ; *Rossijane* – habitants de la Russie) sous-tend. De plus, il ne faut pas perdre de vue que c'est le terme *Rossija* qui sert toujours à désigner la structure étatique russe.

Ainsi la difficulté dans l'appréhension de l'identité impériale en Russie naît-elle pour le juriste français de la réduction de cette distinction à un seul terme « Russie » et donc du « contresens, rituel chez nous [en France] concernant la « question russe » [...] fondé, d'une part, sur notre incompréhension face à l'*opposition* Etat/nation en Russie, inaccessible à notre esprit habitué à une symbiose millénaire entre ces deux composantes de notre identité et, d'autre part, sur notre ignorance des vrais problèmes minoritaires dans une France obstinément « Une et indivisible » »<sup>324</sup>. On pourrait alors simplifier le problème en pensant que le terme *Rus* a été employé jusqu'au XVIII<sup>e</sup> siècle et qu'il a cédé sa place au vocable *Rossija* à partir de l'intronisation de Pierre le Grand comme empereur en 1721 et donc de la naissance officielle de l'Empire multinational russe. Autrement dit, la *Rus* aurait été une structure politique ethniquement et culturellement homogène alors que la *Rossija* aurait servi à désigner l'Empire multiethnique apparu *ex nihilo* en 1721, comme cela transparaît à travers la nouvelle titulature impériale du souverain et l'adjectif ordinal « premier » accolé à cette dernière (Pierre I<sup>er</sup>, Empereur de toutes les Russies). Mais, ces considérations ne résistent pas au constat de l'inhérence impériale historique de la Russie.

D'une part, le terme *Rossija* est apparu dès le début du XVI<sup>e</sup> siècle, évoquant déjà cette idée d'un dépassement de l'attache ethnique et confessionnelle. Comme le souligne Andreas Kappeler, « la date traditionnellement retenue pour symboliser le passage d'une Russie relativement homogène du point de vue ethnique à une autre Russie, multiethnique, dissimule le fait que la population de l'Etat moscovite et des autres principautés slaves orientales était depuis déjà fort longtemps multiethnique et multiconfessionnelle et que plusieurs des ethnies de feu l'Union soviétique se trouvaient soumises à la puissance russe depuis le Moyen Age »<sup>325</sup>. Il ne faut donc pas occulter la dimension multiethnique quasi originelle de la Russie. On retrouve ainsi un des critères propres à l'empire, la pluralité des peuples sur son territoire.

D'autre part, l'Empire pétrovien n'est que le reflet d'une *translatio imperii*, amorcée dès la chute de Byzance et l'effondrement de la Horde d'Or et consolidée par la doctrine de la Troisième Rome dans laquelle « on retrouvait toutes les caractéristiques d'une idéologie impériale : la mission universaliste et la promesse d'éternité »<sup>326</sup>. Ainsi le

---

<sup>324</sup> Propos de Guy Imart dans sa préface (p. 8) au livre de Andreas KAPPELER. Le mot en italique est souligné par l'auteur.

<sup>325</sup> Andreas KAPPELER, *La Russie, empire multiethnique*, Institut d'Etudes Slaves, Paris, 1994, p. 25.

<sup>326</sup> Jean-Louis VAN REGEMORTER, art. préc., p. 140.



souci d'exactitude historique et juridique nous impose-t-il de considérer que « la Russie s'est construite en empire et non en Etat-nation »<sup>327</sup>.

C'est donc à travers l'étude de la formation de l'espace territorial russe que l'on peut saisir véritablement cette fusion entre l'identité nationale et l'identité impériale. Sans entrer dans une analyse exhaustive<sup>328</sup>, la conquête en 1552 de Kazan par Ivan IV, inaugurant la phase de rassemblement des terres de la Horde d'Or, est généralement considérée comme l'événement ayant donné naissance officieusement (ou réellement) à l'Empire multiethnique russe. En effet, alors que le rassemblement des terres de la *Rus* trouvait sa justification (et donc sa légitimité) dans le souvenir historique d'une communauté de destin religieuse et dynastique, la conquête de Kazan correspond à « l'annexion d'une entité politique souveraine qui n'avait jamais appartenu à la *Rous*, qui avait constitué une partie de l'ensemble gengiskhanide fondé par les Mongols avec leur empire mondial et qui relevait de la communauté islamique »<sup>329</sup>. A partir de là, l'expansion territoriale hors des limites ethnographiques de la *Rus*, qu'elle résulta d'une politique sécuritaire pour atteindre des frontières naturelles (océans, montagnes)<sup>330</sup>, de motivations essentiellement économiques<sup>331</sup> ou de missions civilisatrices<sup>332</sup>, fut continue jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. C'est au cours de cette extension territoriale par contiguïté que la configuration ethnique de la Russie se modifia substantiellement par l'intégration de peuples à forte identité ethnique et confessionnelle, distincte de celle du peuple grand-russien.

Mais, à l'époque, la Russie agit surtout comme « un aimant qui enclavait dans la nébuleuse russe sans russifier totalement (comme la France d'oc a été francisée par la France d'oïl), qui transformait les composantes en éléments du monde *rossijski* (« panrusse », mais cette traduction est mauvaise parce qu'elle sonne exclusivement impérialiste) et non *rousski* (ethniquement russe) »<sup>333</sup>. En effet, nous verrons que la Russie s'est conformée globalement dans un premier temps aux exigences du concept d'empire, en conjuguant les principes d'unité et de stabilité (envoi de représentants du pouvoir

<sup>327</sup> Marie MENDRAS, « Le mythe du nationalisme russe », art. préc., p. 85.

<sup>328</sup> Pour cela, on peut se référer aux ouvrages suivants : Boris NOLDE, *La formation de l'Empire russe. Etudes, notes et documents*, 2 tomes, Institut d'Etudes Slaves, Paris, 1952, tome 1 (299 p.) et tome 2 (408 p.) ; Henri BOGDAN, *Histoire des peuples de l'ex-URSS. Du IX<sup>e</sup> siècle à nos jours*, Perrin, Paris, 1993, 442 p. ; Andreas KAPPELER, *La Russie, empire multiethnique*, Institut d'Etudes Slaves, Paris, 1994, 415 p. ; Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *L'Empire d'Eurasie. Une histoire de l'Empire russe de 1552 à nos jours*, Fayard, Paris, 2005, 503 p.

<sup>329</sup> Andreas KAPPELER, *op. cit.*, p. 31.

<sup>330</sup> C'est le cas de l'expansion vers l'Ouest pour obtenir un accès sur la mer Baltique ou celui du rassemblement des terres de la Horde d'Or en direction de la mer Noire.

<sup>331</sup> On peut citer le cas de la conquête de la Sibérie réputée pour ses fourrures.

<sup>332</sup> L'exemple type reste celui de l'expansion en Asie au XIX<sup>e</sup> siècle, imprégnée d'un sentiment européocentriste de supériorité face à des populations nomades et hétérodoxes.

<sup>333</sup> Georges NIVAT, « Russie : le deuil de l'empire », in Jacques RUPNIK (dir.), *Le déchirement des nations*, Seuil, Paris, 1995, p. 69.

central chargés de collecter les impôts et de contrôler les structures sociales et administratives locales) et celui de diversité (maintien du *statu quo* et collaboration avec les élites locales). De plus, comme l'évoque Marie Mendras, « la dispersion [des Russes suite à l'expansion des XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles] rendait tout à fait improbable le développement d'une conscience nationale russe (*russkii*) distincte de la conscience impériale (*rossiiskii, imperskii*) »<sup>334</sup>. L'existence d'une double culture chez les Russes - horizontale ou populaire (traditionnelle) et verticale ou élitiste (étatique) - empêcha également la formation d'un terreau national (au sens ethnique) englobant et fédérateur, typiquement russe. Ce n'est que tardivement au XVIII<sup>e</sup> siècle qu'apparut une conscience nationale russe fondée sur la langue et l'histoire de la *Rus* ancienne. Il ne s'agissait pas alors de remettre en cause la grandeur et la puissance de la Russie mais seulement l'orientation occidentaliste engagée par Pierre le Grand. L'éveil national des Russes, détaché du patriotisme impérial, ne trouva son véritable essor qu'au XIX<sup>e</sup> siècle, à une époque où « les fondements de l'*imperium* russe, l'idée dynastique impériale, l'autocratie tsariste et la structure sociale par ordres furent sapés par le principe national moderne, fondé sur l'idée d'une association politique volontaire transcendant les barrières sociales, d'une communauté culturelle reposant sur l'ethnicité et sur le concept de souveraineté du peuple »<sup>335</sup>. Pour autant, cette conscience nationale au sens ethnique n'a pas annihilé la conscience impériale puisque, aujourd'hui encore, le Russe est déchiré par « une contradiction irréductible [...] celle du droit du sang et du droit du sol [...], les tenants du droit du sang se souci[ant] de la pureté ethnique du peuple russe [...], les tenants du droit du sol, eux, se souci[ant] de préserver l'*Imperium* actuel dans l'Etat »<sup>336</sup>. Ainsi, la référence à l'ethnie russe n'a fait que tardivement son apparition dans les débats publics et l'idée impériale, symbole de grandeur et de puissance et fondée sur une conception sub-ethnique du peuple russe, est toujours évoquée pour résoudre les problèmes actuels du fédéralisme russe nés de l'asymétrie représentative entre les composantes de la Fédération, voire de l'absence de représentation politique des Russes ethniques<sup>337</sup>. Dans cette confrontation entre une vision ethnique (« La Russie aux Russes ») et une volonté de perpétuer la puissance de la Russie, par un dépassement inéluctable de l'idéal de pureté ethnique, l'ambiguïté semble être toujours de mise lorsque « le président russe en personne [Vladimir Poutine] parle de *Rossiiane* (Russiens), terme dont les Tatars ou les Iakoutes peuvent penser qu'il s'applique également à eux mais [qu'] il évoque ensuite « les nôtres dans le proche étranger » et [qu'] il n'a alors plus en vue que les Russes »<sup>338</sup>. De même,

<sup>334</sup> Marie MENDRAS, art. préc., p. 89.

<sup>335</sup> Andreas KAPPELER, *op. cit.*, p. 185. Le mot en italique est souligné par l'auteur.

<sup>336</sup> Ryszard KAPUSCINSKI, *Imperium*, Bibliothèques 10/18, Paris, 1999, p. 189.

<sup>337</sup> Sur ce point, cf. Timour ATNACHEV, « Le nationalisme russe dans le berceau fédéral : le choix difficile entre l'ethnie et le territoire », *Les Cahiers du CREMOC*, n° 33, 2002, pp. 3-20 et Michael THUMANN, *La puissance russe. Un puzzle à reconstituer*, Alvik Editions, Paris, 2002, p. 354.

<sup>338</sup> Michael THUMANN, *op.cit.*, p. 354.

l'ambiguïté transparaît à travers les propos d'Alexandre Soljenitsyne, à la veille de l'effondrement de l'Union soviétique, lorsqu'il se défend d'avoir une vision impérialiste pour le futur de la Russie mais qu'il préconise, après sécession de la majorité des républiques soviétiques (12), un recentrage ethnique de la Russie, lequel impliquerait le maintien d'une Union de la Russie, constituée de la Russie, de la Biélorussie, de l'Ukraine et de la portion de territoire kazakh où les Russes sont majoritaires (le Nord). De sorte que l'on reviendrait, selon lui, à la *Rus* ancienne ou à la *Rossija*, en dépit du *distinguo* sémantique et idéologique qu'il convient de faire entre ces deux termes. Il en est donc lui-même réduit à constater la difficulté, voire l'impossibilité, pour les Russes « de se libérer du mode de pensée d'une puissance de grande étendue, d'échapper aux fumées enivrantes qui montent d'un empire »<sup>339</sup>.

Surtout, c'est dans la formation de la Russie en empire que l'on trouve l'origine des problèmes nationaux du fédéralisme russe moderne (conflit en Tchétchénie trouvant ses origines dans la conquête du Caucase au XIX<sup>e</sup> siècle, irrédentisme historique des Tatars ou des Bachkirs, etc.). En fait, les peuples périphériques furent les principaux concernés par le « défi national qui voulait remplacer la loyauté envers le souverain par la fidélité envers la nation »<sup>340</sup>. C'est alors que surgit sur la scène russe dans toute sa complexité « la question nationale » qui ébranla le pouvoir tsariste dans ses dernières heures et qui finit par donner toute sa pertinence à une solution fédérale pour gérer la principale résultante de l'expansion impériale, la diversité des peuples. Ce retour sur le passé impérial est donc primordial pour comprendre les revendications nationalistes actuelles et pour tracer ces liens de continuité dans la problématique constitutionnelle de l'Etat russe. En effet, selon un raisonnement syllogistique, si l'empire ressort du « pseudo-fédéralisme » et si la Russie fut intrinsèquement un empire, les prémices du fédéralisme en Russie doivent se rechercher dans le fonctionnement impérial de la Russie.

## B. UNE GESTION VARIEE DU TERRITOIRE IMPERIAL RUSSE

La Russie tsariste, à l'image de Janus, possédait une double nature. D'une part, sa nature autocratique signifiait l'existence d'un pouvoir absolu et illimité et l'adoption d'un point de vue globalement russe (*vserossijskij*) selon lequel « tout ce qui concernait les individus, les classes et les groupes sociaux en province était décidé à Saint-Petersbourg, c'est-à-dire en ignorance des conditions locales, des besoins particuliers, des coutumes régionales »<sup>341</sup>. Mais, d'autre part, son statut impérial reposait sur une assise territoriale

<sup>339</sup> Alexandre SOLJENITSYNE, *op. cit.*, p. 14.

<sup>340</sup> Andreas KAPPELER, *op. cit.*, p. 211.

<sup>341</sup> Marc RAEFF, *Politique et culture en Russie : 18<sup>e</sup>-20<sup>e</sup> siècles*, E.H.E.S.S., Paris, 1996, p. 39.

gigantesque et une diversité des peuples, en perpétuelle extension. Dès lors, la conjugaison de ces deux natures soulevait le dilemme suivant : comment concilier une centralisation exigée par la nature autocratique du pouvoir et la nature impériale contrariant, par sa dynamique même, le premier objectif ? Autrement dit, comme inclure, dans un système visant la globalité et l'uniformisation, des régions ayant une organisation sociale, voire une tradition politique différente ? A cette question, il est impossible d'apporter une réponse unique ou une solution uniforme. En effet, c'est à travers l'existence de politiques différentielles vis-à-vis des populations intégrées à l'Empire (1) que transparaît la nature complexe de l'Empire russe et la réalité du dilemme évoqué. Au rythme d'un mouvement de balancier, l'oscillation entre logique centralisatrice et logique décentralisatrice fut récurrente en Russie. Certaines régions ont ainsi bénéficié d'une autonomie particulière qui symbolise le « pseudo-fédéralisme » impérial (2).

### **1) L'existence de politiques différentielles**

A la question de l'existence ou non d'une politique officielle de l'Empire russe à l'égard des populations allogènes, il est impossible de répondre par l'affirmative car on occulterait la multiplicité des facteurs (période envisagée, diversité des peuples intégrés, personnalité des empereurs, etc.) à prendre en compte dans une telle problématique. La rigueur juridique et historique exige donc de partir du postulat selon lequel il y eut, non pas une politique unique impériale, mais « des politiques différentes et parfois contradictoires »<sup>342</sup>. Cependant, cette diversité n'empêche nullement d'identifier les principales orientations suivies par le pouvoir impérial dans sa gestion du territoire russe. Ainsi peut-on distinguer deux grandes tendances lesquelles schématiquement s'inscrivent dans une dimension chronologique : une politique souple et pragmatique au début de l'intégration des nouveaux territoires et une politique réactionnaire de russification face au développement des consciences nationales à partir du XIX<sup>e</sup> siècle.

Premièrement, la politique de tolérance suivie par les différents gouvernements russes au moment de l'extension territoriale doit être considérée comme un héritage de la politique suivie par Novgorod au Moyen Age lors de l'intégration des populations non slaves ou le reflet du schéma développé lors des rassemblements des terres de la *Rus* et de la Horde d'Or.

Par exemple, dès l'annexion des *khanats* issus du démembrement de la Horde (Kazan, Astrakhan, Sibérie, Crimée), le pouvoir russe fit preuve de modération afin de se faire accepter des peuples intégrés. Le système de valeurs des régions conquises demeura inchangé : le *jassak*, cet impôt hérité du système fiscal mongol, fut maintenu comme

---

<sup>342</sup> Henri BOGDAN, *op. cit.*, p. 151.

« base du régime financier et administratif de toute la Russie orientale »<sup>343</sup> ; le servage ne fut pas introduit dans ces contrées et malgré des tentatives de conversion à l'orthodoxie (notamment par la promesse d'exonérations fiscales au profit des nouveaux convertis), Moscou respecta l'islam des Tatars et des Bachkirs, le bouddhisme des Kalmouks et des Bouriates ou l'animisme et le chamanisme des populations autochtones sibériennes. Cette politique se fondait principalement sur les techniques suivantes : progression dans la conquête en commençant par l'instauration d'un protectorat (installation d'un candidat soutenu par Moscou sur les trônes des régions visées) et en s'achevant, une fois la conquête acquise, par l'établissement d'un pouvoir direct (envoi de gouverneurs) ; respect du *statu quo* par le maintien des structures sociales et administratives des régions annexées et la collaboration avec les élites locales (confirmation de leurs privilèges statutaires et matériels, intégration dans les classes de service et rémunération par des concessions foncières, les *pomestja*).

Cette politique de tolérance se poursuivit lors de l'expansion vers l'Ouest (conquêtes de l'Ukraine, des Provinces baltes, de la Pologne, de la Finlande et de la Bessarabie) mais à cette différence près qu'« apparut pour la première fois le dilemme de base de la politique russe des nationalités : une Russie politiquement et militairement dominatrice s'adjoignait des territoires, qui, quant à leur organisation socio-politique, leur économie, leur culture étaient, même du point de vue russe, plus développés que la métropole »<sup>344</sup>. En d'autres termes, comment résoudre cette contradiction entre « l'idéal absolutiste d'homogénéisation et d'uniformisation de l'empire et la fonction de modèle et de passerelle que ces sociétés, structurées selon le schéma centre-européen, assuraient dans la perspective d'une occidentalisation de la Russie »<sup>345</sup> ? Un des moyens fut justement l'adoption d'un système d'*indirect rule*, reposant sur la collaboration avec les classes aristocratiques locales (les barons allemands dans les Pays baltes, les propriétaires terriens polonais, la noblesse suédoise en Finlande ou l'aristocratie roumaine en Bessarabie) et la tolérance envers les différentes confessions et langues dominantes de ces régions (le protestantisme et l'allemand dans les Pays baltes, le protestantisme et le suédois en Finlande, le catholicisme et le polonais en Pologne, le roumain en Bessarabie). Le fait que la plupart de ces territoires bénéficia d'une assise sociale et politique structurée et développée avant l'intégration à l'Empire russe (autonomie administrative des ordres chevaleresques et urbains en Estonie et en Livonie - future Lettonie - sous domination suédoise, longue tradition d'indépendance politique en Pologne, confrérie militaire des Cosaques en Ukraine, etc.) peut expliquer l'apparition ou le maintien d'autonomies

---

<sup>343</sup> Henri BOGDAN, *op. cit.*, p. 71. Le *jassak* frappait la terre et non les personnes et devait être acquitté en numéraire ou en nature (en Sibérie, le versement de ce tribut se faisait en fourrures de zibelines) par les allogènes non soumis au service d'Etat.

<sup>344</sup> Andreas KAPPELER, *op. cit.*, p. 63.

<sup>345</sup> *Ibid.*, p. 73.

administratives et politiques, en vigueur spécialement dans ces régions de l'Ouest de la Russie et dérogoires au schéma d'organisation systématisé à partir de Pierre le Grand<sup>346</sup>.

Finalement, l'hétérogénéité de l'Empire russe fut préservée en raison d'une série de facteurs qu'Andreas Kappeler souligne dans son ouvrage sur la Russie multiethnique : le retard culturel, social et politique des Russes par rapport à d'autres ethnies intégrées à l'Empire (celles de l'Ouest surtout) ; la tolérance traditionnelle des Russes vis-à-vis des autres cultures et religions et la résistance des non-Russes (notamment des populations non orthodoxes de l'Est)<sup>347</sup>. Mais, la préservation de ce pluralisme fut somme toute relative puisque la politique impériale lors de l'expansion en Asie au XIX<sup>e</sup> siècle témoigna déjà d'une confusion entre pragmatisme habituel et ethnocentrisme et annonce le changement survenu dans la politique des nationalités au cours de ce siècle<sup>348</sup>.

Deuxièmement, face au développement des mouvements nationaux, le pouvoir russe, lui-même touché par cette vague de recentrage ethnique, répliqua par une politique de russification active. En effet, à partir de la conclusion opérée par l'historien tchèque Miroslav Hroch sur la similarité évolutive des mouvements nationaux en trois phases (une première phase de prise de conscience culturelle et linguistique par un groupe restreint d'érudits, une deuxième phase d'agitation et de mobilisation des masses et une dernière phase « politique » correspondant à la revendication par la majorité de la population d'une autonomie politique), Andreas Kappeler constate que les ethnies peuplant l'Empire russe ont toutes plus ou moins connu ces trois phases et en conclut que « l'Etat se devait de répondre très rapidement au défi national qui voulait remplacer la loyauté envers le souverain par la fidélité envers la nation »<sup>349</sup>. Amorcé dès le règne de Nicolas I<sup>er</sup> à travers

---

<sup>346</sup> Cf. *Infra*.

<sup>347</sup> *Ibid.*, pp. 143-145. Andreas Kappeler insiste sur le fait que ces mouvements de résistance ne visaient pas forcément à obtenir l'indépendance politique mais s'efforçaient surtout de préserver leurs systèmes de valeurs (coutumes, croyances, privilèges) et qu'ainsi « quand l'Etat russe entamait les structures traditionnelles, les musulmans, les lamaïstes, les animistes, sédentaires, nomades ou chasseurs prenaient toujours les armes et le contraignaient ainsi à en revenir au pragmatisme et à la tolérance » (p. 145).

<sup>348</sup> Initialement désignés par le vocable *inovertsy* dont la signification « hétérodoxe » soulignait la distinction opérée par les Russes entre les chrétiens et les non-chrétiens de l'Empire et justifia de ce fait certaines discriminations (tentatives de conversion forcée, nivellement des genres de vie selon le modèle russe), les nomades furent ensuite désignés par le vocable *inorodtsy* (allogènes) dont un statut datant de 1822 et établi par M.M. Speranski précisa les droits et obligations (autonomie en matière de gestion administrative, de police et de justice ; liberté du culte et du commerce ; paiement du *jassak*) mais en fit des citoyens de seconde catégorie par rapport aux Russes, citoyens « naturels » de l'empire. Comme le précise Andreas Kappeler, « dans les œuvres des publicistes russes, furent désignés comme « allogènes » d'abord les non-Russes orientaux, puis de plus en plus souvent les non-Russes de l'empire en général [nomades et sédentaires] [et] dans un tel contexte, ce concept perdit sa signification neutre à l'origine, mais servit à la nation « métropolitaine » russe, désormais en proie au nationalisme, à se démarquer orgueilleusement de ces étrangers qui relevaient d'un autre *rod*, d'une autre tribu, d'un autre genre de vie et potentiellement, d'une autre race, étrangère » (pp. 149-150). Pour de plus amples précisions sur cette politique à l'égard des allogènes devenue de plus en plus ouvertement ségrégationniste et « russificatrice », cf. Andreas Kappeler, *op. cit.*, pp. 148-149, pp. 225-228, p. 235.

<sup>349</sup> *Ibid.*, p. 211. Un chapitre entier de son ouvrage est consacré à ce défi national susceptible de remettre en cause la légitimité autocratique (pp. 185-211).

la doctrine officielle du pouvoir « Autocratie, orthodoxie, génie nationale » et particulièrement actif dans le dernier tiers du XIX<sup>e</sup> siècle, le nationalisme russe fut « une façon de répondre au sentiment national naissant chez beaucoup de peuples de l'Empire, et qui était une des composantes de la conscience collective des peuples de l'Europe d'alors »<sup>350</sup>. En raison du pouvoir émancipateur du concept national, de son potentiel démocratique allant à l'encontre du principe autocratique et en raison de l'exigence d'uniformisation, seule à même d'assurer la modernisation de l'Empire, le pouvoir central russe s'efforça de freiner le développement des mouvements nationaux. Pour cela, ces mouvements, dans leur phase de prise de conscience culturelle et linguistique, furent brimés par le pouvoir impérial : le russe fut imposé comme langue officielle de l'administration et de l'enseignement ; les Eglises nationales, et particulièrement l'Eglise uniate en Biélorussie et en Ukraine<sup>351</sup>, furent persécutées au profit de l'Eglise orthodoxe (activités évangélisatrices, sécularisation des biens de l'Eglise catholique en Pologne et déportation en Sibérie de ses représentants, intégration de l'Eglise géorgienne, etc.).

Il ne faudrait pas en conclure pour autant que la politique russe des nationalités fut globalement une politique d'assimilation puisque la discrimination, ou l'intégration adaptée<sup>352</sup> dans sa version modérée, en fut un des ressorts principaux. En effet, l'existence de sous-catégories - les *inorodtsy* - à côté des sujets « naturels » de l'Empire, impliquait une politique de non-ingérence à l'égard des ethnies de l'Est et du Sud mais s'inscrivait avant toute chose dans une dimension ségrégationniste. La politique à l'égard des Juifs mérite, à ce sujet, une attention particulière puisque « l'évolution de la situation des Juifs à l'intérieur de l'empire résume d'une façon schématique et parfois caricaturale l'évolution de la politique du pouvoir à l'égard des allogènes au XIX<sup>e</sup> siècle »<sup>353</sup>. Avec l'incorporation des provinces orientales de la Pologne à la Russie à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, l'Empire russe fut directement confronté à la question juive. Dès le règne de Nicolas I<sup>er</sup>, des zones de résidence, dans l'habitat urbain des provinces de l'Ouest d'où ils étaient originaires, furent assignées aux Juifs. Mais le climat de tolérance qui avait marqué le règne d'Alexandre II (droit de s'installer hors des zones de résidence, droit d'acheter des terres en fermage, application des grandes réformes des années soixante) fut annihilé par les mesures

---

<sup>350</sup> Henri BOGDAN, *op. cit.*, p. 160. Nicolas I<sup>er</sup>, marqué par la révolte des décembristes à son avènement au trône en 1825 et par les révolutions qui touchèrent l'Europe occidentale en 1830, collabora avec les forces conservatrices de l'Empire, notamment l'Eglise orthodoxe, pour imposer une politique de russification culturelle et linguistique aux Provinces de l'ouest principalement (Pologne, Lituanie, Biélorussie, Ukraine) selon le principe que « « l'uniformité dans la foi » favorise aussi l'« unanimité dans l'Etat » » (Andreas Kappeler, p. 216).

<sup>351</sup> Les Biélorusses et les Ukrainiens considérés comme parties intégrantes du peuple russe - divisé par l'invasion mongole et la tutelle polono-lituanienne et qu'il convenait pour le gouvernement russe de reformer - souffrirent particulièrement de cette dénégation des particularismes religieux et linguistiques.

<sup>352</sup> Exemples d'intégration adaptée : enseignement et prédication dans les langues maternelles ; élaboration d'alphabets cyrilliques pour des langues vernaculaires (tatar, tchouvache, bouriate, iakoute, etc.).

<sup>353</sup> Henri BOGDAN, *op. cit.*, p. 168.

réactionnaires adoptées sous la gouvernance d'Alexandre III (application stricte de l'obligation de vivre dans les zones de résidence et reconduction des Juifs qui s'étaient installés en dehors de ces zones ; interdiction de s'installer dans les campagnes ; introduction d'un *numerus clausus* pour les Juifs dans les établissements secondaires et les universités ; exclusion de la fonction publique et du barreau et cantonnement dans les fonctions artisanales et commerciales). Ce refus de l'assimilation pour les Juifs fut d'ailleurs consacré par leur incorporation à la catégorie juridique des *inorodtsy*, sans que pour autant ils bénéficient « des avantages liés à ce statut comme les organes d'autogestion et l'exemption du service militaire »<sup>354</sup>. Ainsi, après cette oscillation au cours du siècle entre assimilation et discrimination, c'est la ségrégation et non l'uniformisation culturelle ou linguistique qui fut retenue à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle à l'égard des Juifs mais également à l'égard d'autres ethnies, prioritairement celles d'Asie de confession musulmane.

La politique russe des nationalités fut donc multiforme à l'image de la diversité de la population de l'Empire. Placée ainsi sous le sceau du pluralisme, cette politique aurait pu être considérée comme un signe précurseur et annonciateur du fédéralisme à venir mais sa dimension ségrégative souligne la contradiction avec les principes d'égalité et de tolérance au cœur même de la logique fédérale moderne. C'est d'ailleurs cette image de « prison des peuples » qui sera utilisée par les milieux révolutionnaires pour dénoncer le régime impérial russe et préconiser en retour une solution fédérale. La désillusion pour les peuples de l'Empire fut d'autant plus grande que le pendant politique de leur développement culturel (la reconnaissance d'autonomies administrative et/ou politique) subit les mêmes restrictions dans les dernières décennies de l'Empire. De sorte que l'aspect fédéraliste du système impérial, c'est-à-dire le souci de préserver la diversité dans un cadre unitaire, se trouva occulté dans les faits. Mais, à l'heure de l'élaboration d'un nouveau cadre organisationnel pour la Russie, « la force de l'idée fédérale était telle que [les Bolcheviks] eux-mêmes, centralistes par principe, devant la leçon des circonstances, introduisirent pour la première fois le fédéralisme dans le droit positif russe »<sup>355</sup>. Cette pénétration dans le droit positif n'aurait sans doute pas pu avoir lieu sans le souvenir persistant des autonomies perdues aux Marches de l'Empire et sa concrétisation, la participation des peuples de l'Empire aux révolutions de 1905 et de 1917.

---

<sup>354</sup> Andreas KAPPELER, *op. cit.*, p. 232.

<sup>355</sup> Guy LADREIT de LACHARRIERE, *op. cit.*, p. 27.



## **2) Les autonomies des « Marches » de l'Empire russe**

Au sein de l'Empire russe, il est possible d'identifier certains « phénomènes juridiques rangés par M. Boris Nolde<sup>356</sup> sous ce nom de fédéralisme [mais] qu'il a soin d'encadrer de guillemets »<sup>357</sup>. En effet, afin de se faire accepter des peuples conquis, le pouvoir impérial laissa subsister certaines autonomies, sises principalement aux frontières de l'Empire. Trois cas de régions annexées, emblématiques à la fois par leur statut autonome et par leur participation au processus de démantèlement de l'Empire des Tsars, seront examinés ici : l'Ukraine, la Pologne et la Finlande.

Sur le territoire de l'ancienne *Rus* kiévienne, au sud de l'Etat polono-lituanien et aux limites de la steppe<sup>358</sup>, les Cosaques zaporogues (« habitants au-delà des cataractes ») avaient établi une structure politique et militaire, radicalement différente de celle de l'autocratie russe. Dans cette société militarisée, les Cosaques éalisaient par acclamation leurs officiers et réunissaient périodiquement la *Rada*, assemblée générale de tout le peuple au sein de laquelle on prenait les décisions les plus importantes et on éliait l'*hetman*, le chef. Au temps de leur incorporation à la *Rzeczpospolita*, ils jouissaient de cette autonomie militaire et politique en contrepartie de leur rôle actif dans la défense du territoire. Mais pour s'affranchir de la tutelle polonaise de plus en plus pressante (introduction du servage et du catholicisme), les Cosaques, restés fidèles à la foi orthodoxe, se tournèrent vers la Russie. En janvier 1654, après qu'un *Zemskij sobor* convoqué par le tsar Alexis en 1653 eut accepté le principe d'une union du territoire zaporogue à la Russie, la *Rada* de l'armée zaporogue jura fidélité au tsar et accepta de rattacher son territoire à la Russie sous le nom de « Petite-Russie ». D'après le traité de Pereïaslavl conclu entre les deux parties, l'armée zaporogue conservait ses droits et privilèges (notamment celui d'élire son *hetman*), les villes continuaient d'être régies par le droit de Magdebourg et l'Eglise orthodoxe de Petite-Russie restait sous l'autorité du Patriarcat de Constantinople. Même si des *voevody* étaient envoyés dans les villes, il n'était pas question pour ces derniers d'intervenir dans les affaires intérieures de l'armée. Mais alors que les Zaporogues considéraient cet accord comme un simple traité militaire de protection respectueux de leur autonomie, tout autre était l'interprétation du traité par la partie russe : « dans l'esprit du tsar Alexis et de ses successeurs, la soumission de l'Ukraine rétablissait l'unité de la Terre russe ; il était donc logique qu'à long terme on mit fin au statut spécial de ce territoire »<sup>359</sup>.

---

<sup>356</sup> Boris Nolde (1876-1948), homme d'Etat russe sous l'Empire et sous le gouvernement provisoire, émigrant après la révolution d'octobre. Spécialiste de droit international (thèse soutenue à la Faculté de droit de Saint-Petersbourg : *L'Etat neutre permanent*). Elu président en 1947 de l'Institut international du droit. Partisan d'un modèle fédéral fondé sur des unités administratives définies ethnographiquement.

<sup>357</sup> Guy LADREIT de LACHARRIERE, *op. cit.*, p. 13.

<sup>358</sup> Le terme « limite » se traduit en slave oriental par « *okraina* », qui donnera son nom à ce territoire.

<sup>359</sup> Henri BOGDAN, *op. cit.*, p. 99.

Ainsi, dès 1663, fut créée une chancellerie petite-russienne (*malorossijskij prikaz*) chargée de contrôler l'hetmanat. Seulement, cette soumission administrative resta limitée puisque le *prikaz* dépendait de celui des affaires étrangères et qu'une frontière douanière existait entre la Russie et le territoire zaporogue. Mais progressivement, Moscou, par la révision des termes du traité de 1654, réduisit le pouvoir de l'*hetman* (notamment son droit d'accéder au tsar) et augmenta le nombre de villes dotées de *voevody*, c'est-à-dire de fonctionnaires russes. En 1685, ce fut au tour de l'autonomie religieuse d'être remise en cause avec le rattachement de la Métropole de Kiev au Patriarcat de Moscou. C'est surtout sous le règne de Pierre le Grand que le statut politique et militaire particulier de l'armée zaporogue fut malmené, à la suite de la révolte de l'*hetman* Mazepa qui s'était allié aux Suédois en guerre contre la Russie pour contester la perte de l'autonomie religieuse et afin de réunifier les terres ukrainiennes. Après la destruction de la *Setch* - centre de l'armée zaporogue - et le renforcement des garnisons russes, un collège petit-russien, placé cette fois-ci sous la juridiction du Sénat et non plus du collège des affaires étrangères et basé en Ukraine dans le palais de l'*hetman*, fut institué en 1722.

Seulement, après la mort de Pierre le Grand, les Zaporogues reconstituèrent une nouvelle *Setch* sous la protection de Moscou mais sur un territoire devenu turc. Le dilemme suivant se posait donc : « laisser la nouvelle *Setch* s'établir en territoire turc et accepter en même temps son serment d'allégeance [à la Russie] était empiéter sur les droits de la Turquie »<sup>360</sup>. La solution pour résoudre ce conflit potentiel entre la Russie et la Turquie fut trouvée dans une doctrine élaborée par les Russes et attribuant une personnalité étatique et un territoire propre aux Zaporogues<sup>361</sup>. De sorte que « les Russes ont été les premiers à construire une entité territoriale quasi indépendante dont jusqu'ici il n'a jamais été question [et que] « l'armée zaporogue » se transform[a] sous nos yeux en une entité territoriale »<sup>362</sup>.

Mais, très vite, Catherine II reprocha aux Zaporogues d'être indisciplinés et d'avoir profité du contexte de la guerre pour étendre leur territoire. Elle leur dénia donc, dans un manifeste du 5 août 1775, le droit à un statut politique particulier au motif que « l'organisation traditionnelle préabsolutiste de l'hetmanat et surtout de la *Sitch* [*Setch*] des Zaporogues lui paraissait constituer un obstacle sur la route de la modernisation de la Russie et un danger potentiel pour l'autocratie »<sup>363</sup>. L'hetmanat fut définitivement

---

<sup>360</sup> Boris NOLDE, *La formation de l'Empire russe. Etudes, notes et documents*, 2<sup>e</sup> tome, Institut d'Etudes Slaves, Paris, 1952, p. 46.

<sup>361</sup> Cette doctrine consistait à considérer que les Zaporogues disposaient librement des terres sur lesquelles ils s'étaient établis et qu'ils possédaient depuis des siècles. Ainsi, aucune délimitation conventionnelle entre la Russie et la Turquie n'était possible. Mais, les Cosaques s'engageaient à ne pas menacer la Crimée et la Turquie. Sur ce point, cf. Boris NOLDE, *op. cit.*, pp. 46-48.

<sup>362</sup> Boris NOLDE, *op. cit.*, p. 48. L'auteur souligne les manifestations de cette « transformation étatique » : perception d'impôts, création de douanes intérieures sur les passages du Dniepr, exécution par des agents nommés par la *Setch* zaporogue de pouvoirs administratifs.

<sup>363</sup> Andreas KAPPELER, *op. cit.*, p. 70.

supprimé, les habitants du territoire zaporogue furent intégrés à la constitution sociale de la Russie et le territoire fut simplement rattaché à la province de la Nouvelle-Russie<sup>364</sup>, et par là même, à l'administration locale russe (système des gouvernements).

Même si l'expérience zaporogue fut de courte durée, « l'hetmanat des Cosaques du Dniepr, surtout dans sa phase initiale, rest[a] vivant dans la légende ukrainienne, tel un Age d'or »<sup>365</sup>. Cette résonance de l'épisode zaporogue prend toute sa dimension lorsque l'on sait que la majorité des nationalistes ukrainiens rejeta les tendances sécessionnistes de la Petite-Russie et idéalisa le statut particulier supprimé définitivement par Catherine II. Certains ukraïnophiles caressaient même des rêves fédéralistes et exprimaient de la sorte le lien inextinguible entre l'Empire russe et les peuples intégrés. En effet, selon eux, « le fédéralisme seul [pouvait] donner satisfaction aux nombreuses populations d'origine diverse du vaste empire »<sup>366</sup>. Nikolaï Kostomarov, dont il a déjà été question dans notre étude sur la Russie des apanages<sup>367</sup>, établit ainsi un projet de fédération slave à contenu national (par une protection des langues nationales), en s'appuyant notamment sur les traditions fédéralistes de la Russie médiévale et sur l'inclination naturelle des Slaves au fédéralisme<sup>368</sup>.

Après le partage de la Pologne en trois phases successives, la partie échue à la Russie, que l'on a qualifiée de « Royaume du Congrès » en raison du parrainage du Congrès de Vienne dans la délimitation de ce royaume, réussit à conserver sa souveraineté étatique, comme le souligne l'article 1 de l'Acte final du Congrès : « Le Duché de Varsovie est réuni à l'Empire de Russie ... Sa Majesté Impériale se réserve de donner à cet Etat, jouissant d'une administration distincte, l'extension intérieure qu'elle jugera convenable »<sup>369</sup>. Alexandre I<sup>er</sup> octroya donc en 1815 à la Pologne une constitution libérale par laquelle, même si l'Empereur de Russie était consacré roi héréditaire de Pologne, le pays conservait une armée propre, des douanes et une monnaie distinctes, une administration locale et un droit particulier, dont le Code Napoléon. Au niveau institutionnel, en dehors de l'unification des politiques extérieures des deux Etats sous l'autorité de l'empereur, le régime polonais se démarquait très nettement du système autocratique russe. En effet, une représentation nationale, à travers le roi (initiative

<sup>364</sup> Cette province remplaça la Nouvelle Serbie, entité créée artificiellement (à la différence de l'hetmanat zaporogue formé spontanément), dont l'autonomie accordée par une charte de 1752 ne survécut pas à la volonté de Catherine II d'éradiquer les particularismes locaux dans l'organisation de l'Etat russe.

<sup>365</sup> Andreas KAPPELER, *op. cit.*, p. 71.

<sup>366</sup> Anatole LEROY-BEAULIEU, *op. cit.*, p. 93.

<sup>367</sup> Cf. *Supra* (2, B, § 2, section I).

<sup>368</sup> Dans le même ordre d'idées, on peut évoquer le programme fédéraliste de Mikhaïl Dragomanov susceptible de régler le problème ukrainien partagé entre les deux Empires multinationaux européens. Sur ce point, cf. Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *Le grand défi. Bolcheviks et nations. 1917-1930*, Flammarion, Paris, 1987, pp. 30-31.

<sup>369</sup> Cité par Guy Ladreit de Lacharrière dans *L'idée fédérale en Russie*, p. 22. Pour un aperçu général de la question de l'autonomie polonaise, cf. J.L. SHUL'ZHENKO, *op. cit.*, pp. 26-29.

exclusive des lois) et une diète composée d'un sénat nommé à vie par le roi et d'une chambre des représentants élue (adoption des lois), était garantie à la nation polonaise. De plus, c'était la première fois qu'un monarque russe s'engageait devant ses sujets, à travers une constitution, même octroyée. De sorte que « le royaume de Pologne représentait, en tant que monarchie constitutionnelle dotée d'un système politique, juridique et social libéral, un corps étranger au sein de l'Empire russe »<sup>370</sup>.

Dans une optique fédérative, la qualification exacte du Royaume de Pologne est celle d'un Etat associé à la Russie par une union réelle puisque même si l'empereur disposait de nombreuses prérogatives (nomination des sénateurs ; convocation, prorogation et dissolution de la chambre des représentants ; droit de veto ; désignation du vice-roi, représentant de l'empereur), il représentait quasiment l'unique lien entre les deux Etats, dont l'un - la Pologne - disposait d'une très large autonomie. Seulement, cette autonomie était vouée à long terme, soit à se transformer en véritable indépendance détachée de l'emprise impériale, soit à périr sous le joug de l'autocratie russe. Car, comme le souligne Guy Ladreit de Lacharrière, « c'est une des règles pratiques dont les créateurs de constitutions fédéralistes se sont rarement écartés, qu'on ne peut unir deux Etats dont les constitutions intérieures sont trop différentes »<sup>371</sup>. Ainsi, après l'insurrection polonaise de 1830 et afin de punir l'ingratitude des polonais vis-à-vis des concessions libérales faites en 1815, la Constitution octroyée en 1815 fut remplacée par un Statut organique en 1832. Certains des privilèges concédés en 1815 furent supprimés : couronnement distinct du roi de Pologne, représentation législative, armée particulière. Et, même si le nouveau statut continuait de garantir une administration et un droit locaux et une large utilisation du polonais, il resta purement théorique puisque le pays fut gouverné de façon autoritaire et selon une législation d'exception et que le système des gouvernements fut introduit, tout comme le système monétaire et celui des poids et mesures russes. De cette façon, les attributs étatiques de la Pologne disparaissaient et, par là même, « la Pologne devenait une province simplement dotée d'un statut spécial »<sup>372</sup>. Après la révolte de 1863, la politique de russification s'accéléra, au point que le nom même de Pologne fut banni au profit de celui de « Gouvernements de la Vistule », sans que pour autant ces territoires ne bénéficient des avantages de l'administration locale russe, à savoir le système décentralisé des *zemstva*.

Toujours à l'ouest de l'Empire, un dernier cas mérite d'être soulevé, celui de la Finlande cédée par la Suède en 1809, puisque « la situation de la grande-principauté de Finlande se rapprochait de celle de l'hetmanat ukrainien (au XVII<sup>e</sup> siècle) et de celle du

<sup>370</sup> Andreas KAPPELER, *op. cit.*, p. 86.

<sup>371</sup> Guy LADREIT de LACHARRIERE, *op. cit.*, p. 23. L'auteur cite, à l'appui de son propos, un manifeste des insurgés polonais en 1830 dans lequel est souligné « la monstruosité juridique » que représentait cette union (p. 24).

<sup>372</sup> *Ibid.*, p. 24.

royaume de Pologne fondée quelques années plus tard »<sup>373</sup>. Mais, à la différence de la Pologne, la Finlande conserva son autonomie jusqu'en 1917, laquelle ne reposa jamais formellement sur une constitution et donc sur une prestation de serment de l'Empereur de Russie<sup>374</sup>.

En 1809, l'empereur Alexandre I<sup>er</sup> convoqua une diète finlandaise à Borgo au cours de laquelle, dans un décret du 15 mars, il s'engagea à « confirmer et assurer la religion, les lois fondamentales, les droits et libertés ... [et] à les conserver dans leur force et vigueur intangibles »<sup>375</sup>. La tutelle russe se caractérisa donc par sa libéralité. La Finlande continua de jouir d'institutions locales (assemblée territoriale composée de quatre ordres (noblesse, clergé, bourgeoisie et paysannerie), comité d'administration centrale formé de douze personnalités locales)), d'un système judiciaire propre indépendant du pouvoir politique, d'une organisation militaire autonome non assujettie à la levée de troupes pour l'Empire et d'une économie parallèle à celle de la Russie (monnaie, banque, douanes). Seul un gouverneur général, représentant direct de l'Empereur sur le territoire finlandais, était chargé de contrôler l'autonomie accordée au Grand-Duché de Finlande. Au même titre que l'association initiale entre la Pologne et la Russie, le lien avec la Finlande reposait donc sur une union réelle puisque « le Grand-Duché de Finlande était moins une province russe qu'un Etat annexe de l'Empire des tsars »<sup>376</sup>.

Cette libéralité, fondée sur un consensus pragmatique entre les deux parties, perdura jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, époque marquée par un revirement nationaliste du gouvernement russe. Parmi les mesures de russification (suppression de l'armée finlandaise autonome et imposition du service militaire russe ; introduction du russe dans l'administration ; prééminence du droit russe, etc.), la plus symbolique est celle qui remettait implicitement en cause l'autonomie finlandaise, c'est-à-dire l'adoption en février 1899 d'un manifeste par lequel était court-circuitée l'activité législative de la Diète pour tout ce qui relevait des intérêts de l'Empire. Cependant, jusqu'à la révolution de 1917, malgré l'alternance entre des mesures d'assouplissement (suspension du manifeste de 1899 en 1905 ; réunion de la Diète en 1904 après quatre années de suspension) et des mesures d'intégration forcée (réactivation en 1910 du manifeste de 1899 ; russification active de la fonction publique finlandaise au début du XX<sup>e</sup> siècle), le principe de l'autonomie fut

---

<sup>373</sup> Andreas KAPPELER, *op. cit.*, p. 95.

<sup>374</sup> Pour un aperçu général des relations entre la Russie et la Finlande, cf. J.L. SHUL'ZHENKO, *op. cit.*, pp. 17-26 et A. V ZINOV'EV et N. I. UTKIN, « *Vzaimootnoshenija Rossijskoj Imperii s Velikim Knjazhestvom Finljandskim* » [Les relations de l'Empire de Russie avec le Grand-Duché de Finlande], *Pravovedenie*, n° 2, 2000, pp. 73-82.

<sup>375</sup> Décret du 15 mars 1809, cité par Guy LADREIT de LACHARRIERE, *op. cit.*, p. 21. Les lois fondamentales de la Finlande étaient celles que cette dernière avait héritées de la Suède. Lors de la conquête de la Finlande, l'Empereur de Russie s'engagea à les préserver avant tout pour rallier un Etat qu'il entendait transformer en Etat-tampon chargé de garantir la sécurité de la Russie dans le Nord-Est.

<sup>376</sup> Anatole LEROY-BEAULIEU, *op. cit.*, p. 63, note 2.

préservé, à tel point que la Finlande fut seule visée dans les Lois fondamentales de 1906 comme devant bénéficier d'institutions particulières et d'une législation spéciale<sup>377</sup>.

Une fois esquissée l'histoire de l'autonomie finlandaise, il nous reste à évoquer l'opposition doctrinale concernant la nature juridique de cette dernière, moyen de resituer le débat dans sa dimension fédéraliste. Pour les publicistes russes, la Finlande était une simple province, certes privilégiée car pourvue d'une autonomie administrative, mais partie intégrante de l'Empire. Il ne pouvait donc point être question d'une quelconque union avec la Russie. Guy Ladreit de Lacharrière, dans son ouvrage sur *L'idée fédérale en Russie*, a minutieusement développé les arguments de la partie russe, lesquels sont au nombre de deux : l'application à la Finlande de la volonté suprême en Russie au caractère unitaire et non dualiste et la base juridique unilatérale (le décret du 15 mars 1809) de l'autonomie finlandaise. L'appui juridique de la position russe s'avère problématique puisque, dans le décret du 15 mars 1809, l'empereur s'engageait à garantir l'autonomie finlandaise. La réplique des auteurs russes est énoncée par Guy Ladreit de Lacharrière : « du point de vue formel, [le décret] est un acte unilatéral et, quant au contenu des engagements, on peut s'en libérer par l'argument de KORKOUNOV : ou bien la Diète de Borgo était légitimement constituée et alors, comme c'était ALEXANDRE qui l'avait convoquée, la preuve est faite qu'il régnait déjà en Finlande et l'acte ne peut donc être contractuel ; ou bien ALEXANDRE n'était pas encore maître de la Finlande et alors la Diète de Borgo n'avait aucune base légale et les actes auxquels elle fut partie sont nuls »<sup>378</sup>. Pour contrer ces arguments, « l'opinion publique et l'historiographie finlandaises [...] ont interprété [...] l'acte de 1809 comme constitutif de la création d'un Etat et comme une constitution juridiquement garantie »<sup>379</sup>. Même si cette acception donnée au décret peut sembler excessive, il n'en demeure pas moins vrai qu'à la lueur de la démonstration de Guy Ladreit de Lacharrière, une union a bel et bien existé entre la Finlande et la Russie. En effet, le juriste distingue l'aspect strictement juridique du problème et la réalité. Du point de vue du droit, c'est bien un acte unilatéral qui fonde l'autonomie finlandaise. Là-dessus, les avis sont unanimes. Mais, là où les conceptions diffèrent, c'est sur l'appréhension de la réalité. Guy Ladreit de Lacharrière reproche aux auteurs russes d'avoir considéré que le caractère unilatéral de l'acte de naissance de l'autonomie finlandaise impliquait forcément l'impossibilité d'établir une union réelle entre les deux pays. Pour lui, il ne faut pas occulter la réalité des faits, puisque « pour qui pense que la forme de l'acte de naissance, traité, parallélisme de deux constitutions ou acte unilatéral, est sans influence sur la nature du fédéralisme institué, l'argument est sans poids ». Et

<sup>377</sup> Article 2 des Lois fondamentales : « Le Grand-Duché de Finlande, partie indivisible de l'Etat russe, est régi, dans ses affaires intérieures, par des institutions particulières, sur les bases d'une législation spéciale ».

<sup>378</sup> Guy LADREIT de LACHARRIERE, *op. cit.*, p. 21. Les mots en majuscule sont soulignés par l'auteur.

<sup>379</sup> Andreas KAPPELER, *op. cit.*, p. 95.

l'auteur de conclure que « la Finlande, tant que sa constitution ne fut pas suspendue, vécut bien avec la Russie en union réelle »<sup>380</sup>.

D'autres exemples d'autonomies ou de dérogations au système d'administration locale auraient pu être évoqués<sup>381</sup> mais cet exposé ne prétend aucunement à l'exhaustivité, simplement à l'exemplarité. Une exemplarité qui nous permet, d'une part, de constater que l'objectif principal du pouvoir impérial, en accordant ou en maintenant ces autonomies, reposait sur l'exigence du ralliement des peuples intégrés à l'Empire et, d'autre part, de comprendre que le choix du fédéralisme constitutionnel classique depuis une dizaine d'années n'est que la version démocratique de la formule impériale dans la gestion de ce problème ancien qu'est la diversité de la population sur un même territoire. Ainsi, quoique répondant à la même volonté de concilier unité et diversité, le système impérial avec ses autonomies imposées et subordonnées se distingue du fédéralisme, fondé sur l'égalité et le consensus. C'est donc cette distanciation qui permet de situer l'Empire russe dans la catégorie du fédéralisme « inauthentique » et de le considérer simplement comme une prémisse du fédéralisme en Russie. C'est cette même distanciation qui va nous permettre d'étudier le fédéralisme soviétique, plus proche - en raison de son appartenance au régime de la domination et en dépit de son nom - de l'Empire autocratique russe que du fédéralisme moderne libéral. En d'autres termes, le fédéralisme soviétique, plus formel que réel, participe de ce fédéralisme « inauthentique » précédemment évoqué. Aussi, après avoir consacré notre premier chapitre à l'étude des prémices historiques de l'Etat russe, la continuité logique et historique de notre démonstration impose d'examiner, à son tour, la première tentative d'inscription, dans le droit positif russe, du principe fédéral et de l'appréhender, au même titre que l'Empire, comme un prodrome du fédéralisme réel, en œuvre en Russie que depuis la fin du XX<sup>e</sup> siècle.

---

<sup>380</sup> Guy LADREIT de LACHARRIERE, *op. cit.*, p. 22.

<sup>381</sup> C'est le cas également des provinces baltes, de la Bessarabie ou de la Crimée. Par exemple, la Crimée, peuplée majoritairement de Tatars à l'époque de sa conquête sous Catherine II, fut initialement transformée en région de Tauride avant d'être organisée sous forme de gouvernement, ce qui impliquait que les Tatars continuaient d'administrer localement la région, même si un administrateur russe était placé à la tête de la région. De même, la population tatare se vit reconnaître des droits dérogatoires au droit commun applicable aux Russes (reconnaissance des droits fonciers des paysans tatars à une époque de monopolisation selon le droit russe de la propriété foncière par la noblesse ; exemption des charges militaires et de la capitation).

## **CHAPITRE II :**

# **L'ARTIFICIALITE DU FEDERALISME DE LA RUSSIE SOVIETIQUE A L'UNION DES REPUBLIQUES SOCIALISTES SOVIETIQUES**

« Le fédéralisme dans l'histoire de la Russie et de la structure de l'Etat russe n'est pas une formalité mais une réalité vers laquelle la Russie a tendu durant des siècles »<sup>1</sup>. Ce jugement, dressé par un des plus éminents spécialistes russes du fédéralisme, Ramazan Abdulatipov, s'appuie sur le constat de l'utilisation, à travers les siècles, des principes du fédéralisme. Ceci, afin de gérer au mieux l'immensité du territoire et la diversité de la population. Mais, ce n'est qu'avec l'arrivée des Bolcheviks au pouvoir en 1917 que le fédéralisme a été formellement reconnu dans une loi fondamentale comme principe général d'organisation et de fonctionnement de l'Etat.

Cependant, comme nous le rappelle Marie Mendras, « on ne peut pas dire que les Bolcheviks aient inventé l'idée fédérale en Russie »<sup>2</sup>. Cette allégation présente un double intérêt.

En premier lieu, elle oblige à cerner les origines intellectuelles du fédéralisme en Russie. En effet, si les Bolcheviks n'ont pas inventé l'idée fédérale, il est donc logique et nécessaire d'identifier les précurseurs de l'idée fédérale, dont les Bolcheviks purent s'inspirer ou se démarquer (section I).

En second lieu, et dans une perspective plus globale, elle permet de renoncer à une démarche purement positiviste, laquelle n'appréhenderait le fédéralisme que sous l'angle de ses applications concrètes et constitutionnelles et, par là même, impliquerait forcément d'occulter les aspects politiques ou philosophiques de la notion. Or, si l'on retient le sens strict retenu par une partie de la doctrine<sup>3</sup>, le fédéralisme ne serait qu'un des aspects du phénomène fédératif, celui du « monde des idées et des représentations »<sup>4</sup>, tandis que l'autre aspect du même phénomène, la fédération, serait « l'application du principe fédératif au domaine étatique »<sup>5</sup>. Cette optique « méta-juridique » du phénomène fédératif, qui rejoint l'idée (d'ailleurs soviétique) selon laquelle la constitution, avant d'être

<sup>1</sup> Ramazan G. ABDULATIPOV, *Federalogija* [Fédéralogie], Piter, Saint-Pétersbourg, 2004, p. 67. Ramazan G. Abdulatipov est coauteur d'un ouvrage collectif consacré au fédéralisme dans l'histoire de la Russie (R. G. ABDULATIPOV, L. F. BOLTENKOVA, I. F. IAROV, *Federalizm v istorii Rossii* [Le fédéralisme dans l'histoire de la Russie], 3 tomes, Moscou, 1992-1993).

<sup>2</sup> Marie MENDRAS, « Pouvoir et territoire en Russie », *Cultures & conflits*, n° 21-22, 1996, p. 108. L'auteur s'appuie sur une analyse d'Arkadi VAKSBERG (« *Ubijstvennaja igra* » [Un jeu mortel], *Literaturnaja Gazeta*, 25 janvier 1995).

<sup>3</sup> Sur ce point, cf. Maurice CROISAT, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, 2<sup>e</sup> édition, Clefs/Politique, Montchrestien, 1995, pp. 15-20.

<sup>4</sup> Maurice CROISAT, *op. cit.*, p. 16.

<sup>5</sup> Louis FAVOREU (sous la dir.), *Droit constitutionnel*, 3<sup>e</sup> édition, Précis, Dalloz, 2000, p. 423.



une norme, est un fait - fruit d'une histoire politique et juridique, est indispensable pour cerner la genèse du fédéralisme et saisir la virtualité de la fédération dans un système théorique axé sur « la négation absolue du caractère juridique de l'Etat »<sup>6</sup>. En effet, cette incursion dans le monde des idées permettra de dévoiler l'exclusivité et l'aspect globalisant de l'idéologie dans le système marxiste-léniniste. Pour ce qui est de ce dernier, il est possible d'affirmer que « l'idéologie ne se réduit pas au système d'idées », mais qu'« elle est le régime soviétique lui-même »<sup>7</sup>. Par là même, on verra comment la volonté de « plier le monde à l'idée »<sup>8</sup> a poussé les nouveaux dirigeants à reprendre « les recettes de pouvoir les plus despotiques que recelait l'histoire russe moscovite et pétersbourgeoise, mais en les portant au carré et au cube »<sup>9</sup>. Autrement dit, le fédéralisme proclamé, encadré par l'idéocratie, ne fut que de façade et une continuité identitaire et fonctionnelle exista entre l'« empire avoué » des Tsars et l'« empire masqué »<sup>10</sup>, que fut l'Union des Républiques socialistes soviétiques (section II).

## **SECTION I. LE MONDE DES IDEES ET LE FEDERALISME**

En tant que système de pensée, le fédéralisme a pu servir d'alternative idéologique au centralisme affiché de l'Empire pour « tous les adversaires du tsarisme, Russes, Polonais, Ukrainiens, autonomistes, libéraux, socialistes, communalistes [...] [rêvant], eux aussi, de passer l'Atlantique, de donner aux Etats-Unis d'Amérique un pendant sur le vieux continent »<sup>11</sup>. En effet, ces « juges » ou acteurs de la vie politique russe, aussi opposés furent-ils sur le contenu même à donner à cette doctrine politique ou philosophique, peuvent être considérés comme les représentants d'une pensée politique fédérale particulièrement foisonnante au XIX<sup>e</sup> siècle dans la mesure où « les systèmes fédéralistes [...], jusqu'en 1917, [eurent] tous pour trait commun de se présenter, par rapport à la législation en vigueur, comme des programmes d'opposition, de réforme, voire de révolution ou d'utopie »<sup>12</sup>.

Dès lors, dans le cadre de notre démarche de compréhension globale de la problématique étatique en Russie, et plus particulièrement fédérale, seule l'étude des

---

<sup>6</sup> Boris MIRKINE-GUETZEVITCH, *La théorie générale de l'Etat soviétique*, Giard, Paris, 1928, p. 17.

<sup>7</sup> Alain BESANÇON, *Les origines intellectuelles du léninisme*, Agora, Calmann-Levy, Paris, 1977, p. 9 (le mot en italique est souligné par l'auteur).

<sup>8</sup> Dominique COLAS, *Le léninisme*, Quadrige, P.U.F., Paris, 1982, p. 262.

<sup>9</sup> Alain BESANÇON, « Thèses sur la Russie passée et présente », février 2001. Cet article est consultable sur le site internet de l'Académie des Sciences morales et politiques (<http://www.asmp.fr>).

<sup>10</sup> Ces expressions sont empruntées à Jean-Louis VAN REGEMORTER dans ses contributions à l'ouvrage collectif *Les empires occidentaux de Rome à Berlin* (P.U.F., Paris, 1997, pp. 139-188 et pp. 189-222).

<sup>11</sup> Anatole LEROY-BEAULIEU, *op. cit.*, p. 867.

<sup>12</sup> Guy LADREIT de LACHARRIERE, *op. cit.*, p. 7.

influences intellectuelles du marxisme-léninisme sur la question du fédéralisme (§ 1) peut aider à comprendre l'utilisation dialectique du fédéralisme, qu'en fera le marxisme-léninisme notamment dans son rapport à la question nationale (§ 2).

## **§ 1. Les précurseurs de l'idée fédérale**

Pour identifier les précurseurs de l'idée fédérale en Russie et sans prétendre pour autant à l'exhaustivité, on peut s'appuyer sur la généalogie intellectuelle dont se prévalait Lénine. Or, comme le souligne en personne ce dernier, « les décembristes éveillèrent Herzen, et Herzen ouvrit les voies à l'agitation révolutionnaire »<sup>13</sup>. Cette généalogie liée au processus révolutionnaire se vérifie également pour ce qui est de l'ascendance dans le domaine du fédéralisme. Ainsi convient-il de commencer cette étude par le premier groupe révolutionnaire russe, appelé Décembristes ou Décabristes en raison de son soulèvement manqué en décembre 1825 et dont certains membres préconisèrent le recours à une solution fédérale (A). Puis, vint le tour des représentants du fédéralisme anarchiste, au premier rang desquels on trouve un Alexandre Herzen profondément marqué dans sa jeunesse par l'exécution des Décabristes (B). Enfin, cette étude se doit d'être éclairée par les thèses des partisans de l'autonomie personnelle dans la mesure où les dirigeants soviétiques se confrontèrent à eux à la fois sur le terrain intellectuel et sur celui de la pratique (C).

### **A. LES DECABRISTES**

Pour expliquer l'apparition du premier mouvement de protestation contre le droit positif russe, il convient, au préalable, de rappeler le contexte historique et politique dans lequel il s'est développé. En prise directe avec les idées révolutionnaires du tournant des XVIII<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup> siècles en raison des guerres napoléoniennes, une partie de la société intellectuelle du début du XIX<sup>e</sup> siècle avait acquis la conviction que le retard de la Russie était lié à l'obscurantisme du pouvoir et à son refus du libéralisme. Ce sentiment était renforcé par la déception qu'avait engendrée le pseudo-libéralisme de l'Empereur Alexandre I<sup>er</sup>. En effet, ce dernier non seulement fut tenté par une autolimitation constitutionnelle du pouvoir autocratique mais s'intéressa également à la question du fédéralisme dans un Etat aussi gigantesque que la Russie, comme l'évoque Michel Heller : « Dans ses jeunes années, Alexandre montre de la curiosité pour le fédéralisme, ce qui s'explique aisément par l'influence de Laharpe [précepteur suisse d'Alexandre, partisan de

---

<sup>13</sup> Cité par Guy LADREIT de LACHARRIERE, *op. cit.*, p. 33.

l'indépendance vaudoise puis de la souveraineté du canton dans le cadre de la Confédération helvétique]. Après son avènement, il tente d'entrer en contact avec Thomas Jefferson, élu président des Etats-Unis en 1801 »<sup>14</sup>. Mais, même si un certain libéralisme guida les réformes administratives de l'Empereur, notamment dans son acceptation d'être lié constitutionnellement à la Pologne et à la Finlande<sup>15</sup> et même s'il approuva, sous l'influence de son conseiller M. M. Speranski, le principe de l'élaboration d'une constitution de structure fédérative en 1818, son refus final d'adopter cette constitution témoigne de sa stature de « républicain dans les mots » et d'« autocrate dans les faits »<sup>16</sup>.

Ainsi, par conviction que seule la révolution pourrait modifier l'ordre politique en Russie, des représentants de l'aristocratie libérale se réunirent au sein de sociétés secrètes et fomentèrent des complots contre l'autocratie<sup>17</sup>. Leur tentative avortée de renversement du régime en décembre 1825 lors de la succession d'Alexandre imprégna durablement la conscience collective des révolutionnaires en laissant en héritage une tradition de conspiration et de clandestinité. Mais, pour ce qui nous intéresse ici, c'est surtout leurs projets de réorganiser l'Empire russe, en s'appuyant sur le modèle fédéral américain et en partant du postulat que la libération des nations participerait à la démocratisation du régime, qui méritent d'être soulignés<sup>18</sup>. Ainsi, Nikita Mouraviev, officier de la Garde, fut celui qui a préconisé, le plus ouvertement dans un esprit de réforme constitutionnelle, le recours à une solution fédérale pour la Russie. Dans son premier projet<sup>19</sup>, il s'interroge sur la forme de gouvernement la plus appropriée au peuple russe et considère que « seul le gouvernement d'une fédération ou d'une union [...] accorde la grandeur du peuple et la

<sup>14</sup> Michel HELLER, *op. cit.*, p. 629.

<sup>15</sup> Cf. *Supra*.

<sup>16</sup> Ramazan G. ABDULATIPOV, *op. cit.*, p. 74. Un projet de Charte statutaire étatique, élaboré sur ordre de l'Empereur, préconisait une nouvelle division de la Russie en grandes régions (gouvernements généraux), composées de provinces dont les frontières auraient été délimitées en fonction de la quantité de la population ou de la taille du territoire et conformément aux coutumes et particularités locales. Par là même, certains virent dans ce projet la volonté de transformer la Russie en fédération. D'autres, au contraire, soulignent la permanence de l'unité de la Russie, explicitement invoquée dans la Charte (article 12) et ne voient dans ce projet qu'une division de l'Etat administrativo-territoriale, et nullement fédérative. En ce sens, cf. J.L. SHUL'ZHENKO, *op. cit.*, pp. 40-41.

<sup>17</sup> Sur l'organisation de ces sociétés secrètes au nombre de deux (Société du Nord et Société du Sud), leur genèse et leurs revendications respectives, cf. François-Xavier COQUIN, *Des pères du peuple au père des peuples. La Russie de 1825 à 1929*, Sedes, Paris, 1991, pp. 25-51 et Michel HELLER, *op. cit.*, pp. 686-695.

<sup>18</sup> Parmi les Décabristes partisans d'une solution fédérale pour la Russie, on peut citer M. Dmitriev-Momonov, K. F. Ryleev, D. I. Zavalishin et G. C. Batenkov. Ce dernier considérait que le fédéralisme était indiqué « étant donné l'immensité du territoire et la variété des conditions géographiques qui rendaient impossible l'établissement de règles uniques pour toute la Russie » (*in* J.L. SHUL'ZHENKO, *op. cit.*, p. 42).

<sup>19</sup> Nikita Mouraviev a laissé à la postérité trois projets de constitution pour la Russie, qui reflètent les attermoissements de sa pensée en matière de régime politique ou d'organisation de l'Etat. Les textes sont publiés en russe dans J.L. SHUL'ZHENKO, *op. cit.*, pp. 121-174.

liberté des citoyens »<sup>20</sup>. L'analyse de cette première constitution de Mouraviev, notamment en examinant l'ordre des chapitres et les institutions abordées en priorité, permet de parler de la construction d'un fédéralisme par le bas. En effet, après le chapitre général consacré à la division territoriale de la Russie (14 Etats<sup>21</sup>, 2 régions<sup>22</sup>), ce sont les subdivisions des Etats (districts et *volosty*) qui sont traitées en premier, puis les Etats, pour finir par les institutions fédérales, abordées de façon très succincte. Cette prééminence des composantes de la fédération est renforcée par le fait que seules les compétences des Etats sont expressément visées à l'article 77 et que les domaines de compétence du centre sont négativement ou indirectement mentionnés à travers les interdits qui pèsent sur les institutions des Etats à l'article 78<sup>23</sup>. Mais, si l'on y regarde de plus près, on peut s'interroger sur les raisons qui justifient la division territoriale de la Russie en quatorze Etats et en deux régions. Force alors est de constater que le principe dominant, qui préside à cette division, reste le principe économique puisque Mouraviev s'appuie avant tout sur les centres économiques existants et situe les Etats près des côtes maritimes et des principaux fleuves<sup>24</sup>. Certes, le principe national est pris en compte avec la création de trois Etats nationaux (Etat de l'Ouest, Etat ukrainien et Etat caucasien) mais, l'autonomie de la Finlande n'est pas reconnue et le statut de la Pologne n'est pas mentionné. Face aux critiques soulevées par certains de ses coreligionnaires, qui voyaient dans ce projet une reconstitution du système des apanages, Mouraviev élaborait une deuxième constitution, à travers laquelle on peut percevoir le renoncement au fédéralisme qu'il fit dans son troisième et dernier projet. Dans ce deuxième projet<sup>25</sup>, le préambule permettant de justifier la nécessité d'un Etat fédéral pour la Russie ou la mention expresse de la nature fédérale du régime ont disparu. Il divise cette fois-ci la Russie en 13 Etats<sup>26</sup> et deux régions<sup>27</sup> en donnant une plus grande importance à la périphérie nationale, notamment à la Finlande et à la région baltique. Pour autant, il ne s'agit plus d'un fédéralisme construit par le bas puisque les institutions impériales retrouvent une place centrale au sein du système et que les compétences des organes centraux ne sont plus négativement appréhendées. En abordant en premier les subdivisions administratives puis les institutions impériales pour finir par les organes de l'Etat, Mouraviev s'éloigne du fédéralisme sans y renoncer

<sup>20</sup> Préambule du premier projet de constitution, dont le texte original est conservé aux Archives de la Révolution d'Octobre (Ф. 1123. n° 333. JI. 157 – 174).

<sup>21</sup> *Derzhava* en russe.

<sup>22</sup> Il s'agit de la région de Nijni-Novgorod, promue capitale, à l'image de la régionalisation de la capitale américaine, et de celle des Cosaques du Don afin de tenir compte de l'originalité, notamment militaire, de cette région.

<sup>23</sup> Il s'agit des domaines de compétence qui concernent la survie même de l'Etat fédéral : relations extérieures, questions de guerre et paix, forces armées.

<sup>24</sup> Sur ce point, cf. J.L. SHUL'ZHENKO, *op. cit.*, p. 45.

<sup>25</sup> Texte original conservé au département des manuscrits de la Bibliothèque Lénine (entrée 1904, n° 3369).

<sup>26</sup> Ce chiffre de treize n'était pas anodin puisque c'était aussi celui des anciennes colonies britanniques ayant formé, à l'origine, la Fédération américaine. L'influence américaine restait donc patente.

<sup>27</sup> Il s'agit toujours de la région de la capitale (redevue Moscou) et de celle des Cosaques du Don.

explicitement. La forme institutionnelle décrite repose toujours sur l'autonomisation des régions mais celles-ci ne constituent plus la partie fondamentale de l'Empire, de sorte que la décentralisation semble concurrencer le fédéralisme. Dans son dernier projet<sup>28</sup>, les changements sont bien plus radicaux. Les Etats isolés laissent la place à des régions ordinaires (*uezd* ou district), équivalents aux gouvernements généraux existants. Les institutions impériales, dont celle de l'Empereur retrouve une place centrale et sacrée, sont visées en priorité. Il n'est plus question alors d'Etat fédéral mais d'Etat ouvertement unitaire. Ainsi, pour Hélène Carrère d'Encausse, les projets fédéralistes présentèrent l'inconvénient de confondre « décentralisation régionale et autonomie nationale », c'est-à-dire de mettre « plus ou moins sur le même plan les grandes régions de la Russie jadis rivales (D. Mamonov<sup>29</sup> envisage de recréer les Etats de Kiev, Novgorod, Vladimir, etc.) et les Etats nationaux (Courlande, Finlande, Géorgie, Pologne) »<sup>30</sup>. Nous verrons qu'un siècle plus tard la même confusion a servi d'assise au système fédéral mis en place en Russie dès 1918 et a permis ainsi au pouvoir central d'étouffer le poids des nations au sein du nouveau système.

Au-delà des contradictions intrinsèques des projets fédéralistes et de leur inconstance, le fédéralisme en lui-même fut contesté au sein du mouvement décabriste. Un de ses principaux leaders, Paul Pestel, était favorable à l'instauration en Russie d'une République centralisée, une et indivisible<sup>31</sup>. Dans son ouvrage *La Justice russe (Russkaja Pravda)*, il énonce ses arguments contre le fédéralisme. Au rang des objections de principe, il évoque le « ferment de ruine » que recèle intrinsèquement l'organisation fédérative : la faiblesse de l'autorité suprême du fait de la nécessité de recourir aux provinces pour mettre à exécution ses lois ; l'attachement des provinces à leurs particularismes et son corollaire la prédominance de cet attachement sur « le bien général de l'Etat tout entier ». Il en conclut donc que « le mot Etat, dans une telle construction, devient un mot vide, car personne ne verra nulle part l'Etat, mais chacun verra en tout sa province particulière et donc l'amour de la patrie sera limité par l'amour de sa seule province »<sup>32</sup>. De plus, dans le cas particulier de la Russie, le recours à une solution fédérale lui apparaît comme « le mal le plus funeste et l'erreur la plus grande ». En effet, l'hétérogénéité de l'Empire russe renferme intrinsèquement un potentiel de séparatisme qu'une structure fédérale ne ferait que renforcer : « si cette diversité est encore renforcée par la forme fédérale de l'Etat, on peut alors facilement prévoir que ces provinces diverses se sépareront bientôt alors de la Russie

<sup>28</sup> Texte original conservé aux Archives de la Révolution d'Octobre (Φ 1123. n° 10).

<sup>29</sup> Autre Décabriste favorable à une solution fédérale pour la Russie.

<sup>30</sup> Hélène CARRÈRE d'ENCAUSSE, *Le grand défi. Bolcheviks et nations. 1917-1930*, Flammarion, Paris, 1987, pp. 26-27.

<sup>31</sup> Pour une présentation générale de la pensée de Pestel sur le fédéralisme, cf. J.L. SHUL'ZHENKO, *op. cit.*, pp. 34-40.

<sup>32</sup> Paul PESTEL, *Russkaja Pravda* [La Justice russe], Editions P. Shchegolev, Saint-Petersbourg, 1906, pp. 21-23.

essentielle, et que celle-ci perdra non seulement sa puissance, sa grandeur et sa force, mais peut-être même son existence parmi les grands ou les principaux Etats »<sup>33</sup>. Il préconise donc la transformation de la Russie en un Etat centralisé, dans lequel le russe serait l'unique langue de l'Etat et l'orthodoxie, la religion d'Etat<sup>34</sup>. Afin de déterminer les peuples qui doivent entrer dans la composition de la Russie, il se fonde sur deux notions : le droit des nationalités, autres que les Slaves, à l'indépendance et le droit au confort d'un grand Etat en vue de sa sécurité, c'est-à-dire le droit de faire en sorte que les forces des petits peuples l'entourant consolident ses propres forces et non celles des autres grands Etats voisins. Pestel fait donc une distinction entre les peuples capables de mener une existence politique séparée et les autres devant rester sous le pouvoir d'un Etat fort. Au titre de ces territoires devant rester dans la composition de la Russie, il place la Finlande, la Courlande, la Biélorussie, la Bessarabie, la Crimée, la Géorgie, le Caucase, la Sibérie<sup>35</sup>. Seule la Pologne semble faire exception. En effet, pour contrer les tendances fédéralistes d'Alexandre I<sup>er</sup>, à qui il reproche d'avoir concédé des droits à la Pologne et à la Finlande, il préconise, sous certaines conditions, l'indépendance de la Pologne<sup>36</sup>. Auparavant, il avait envisagé une union avec les révolutionnaires polonais, mais la volonté de ces derniers de créer une fédération des républiques slaves heurta ces convictions les plus intimes quant à l'organisation de l'Etat, à savoir la perniciosité d'une solution fédérale, sur le principe et en particulier pour la Russie.

Pour autant, il convient de retenir qu'au-delà du fait que « la personnalité de Pestel était de taille à balancer le nombre des partisans du fédéralisme »<sup>37</sup> en cas de succès de leur insurrection, l'apport intellectuel des Décabristes à la dynamique révolutionnaire et à l'idée fédérale n'en fut pas moins importante. Comme en témoignent les échos, notamment ceux d'un fédéralisme conçu en partie en terme national, qui parvinrent jusqu'à Alexandre Herzen.

---

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> L'aspect christique de la pensée de Pestel était illustré par sa volonté de transférer la capitale à Nijni-Novgorod, ville située sur la Volga qui avait joué un grand rôle dans la libération du joug mongol, et celle de la rebaptiser Vladimir en l'honneur du grand-prince qui évangélisa la Rus.

<sup>35</sup> Sur ce point, cf. J.L. SHUL'ZHENKO, *op. cit.*, pp. 36-37.

<sup>36</sup> Au nombre de ces conditions, on peut citer le droit de regard de la Russie (reconnaissance de l'indépendance par le gouvernement russe, restitution de provinces à la Pologne sous condition d'instauration d'un gouvernement républicain, contrôle du tracé des frontières par la Russie, etc.). Sur ce point, cf. Michel HELLER, *op. cit.*, pp. 692-693.

<sup>37</sup> Guy LADREIT de LACHARRIERE, *op. cit.*, p. 33.

## B. LES REPRESENTANTS DU FEDERALISME ANARCHISTE : HERZEN ET BAKOUNINE

Dans le panthéon du fédéralisme anarchiste, le représentant le plus emblématique est sans conteste possible Mikhaïl Bakounine (2). Mais, des divergences de fond entre ce théoricien et ceux du marxisme-léninisme, sur lesquelles nous reviendrons, imposent d'appréhender ce courant philosophique et politique en évoquant principalement les idées d'Alexandre Herzen (1). En effet, non seulement, Lénine reconnaissait le lien généalogique révolutionnaire qui l'unissait à ce fils d'aristocrate russe exilé depuis 1847 en Europe occidentale. Mais, surtout, l'apport d'Herzen à l'idée fédérale, notamment dans l'appréhension globale et dans la mise en perspective historique qu'il en fit, reste fondamentale encore aujourd'hui et donne tout son sens à la démarche que nous avons entendu suivre.

### 1) Alexandre Herzen

Avant toute chose, il est indispensable d'évoquer le parcours de cet « inspirateur et père spirituel de la première idéologie révolutionnaire russe : celle d'un socialisme paysan, ou encore populaire, décentralisé et fédéraliste »<sup>38</sup> et, par là même, de saisir la compréhension globale qu'il avait à la fois de l'histoire russe et de l'avenir du pays qui l'avait vu naître, comme seule pouvant expliquer le recours à une solution fédérale. Réfugié en Occident, seul endroit où « la lutte est ouverte » et où « elle a une voix »<sup>39</sup>, il fut, tout de même, profondément déçu par l'échec des révolutions de 1848 et finit par se détourner de ses convictions de jeunesse, ouvertement occidentalistes, pour au final considérer que la Russie était capable d'assumer seule son destin en s'appuyant sur la commune rurale, le *mir*<sup>40</sup>. De plus, à la fois marqué lors d'un séjour en Italie par l'autonomie des villes et la place laissée à l'initiative individuelle et révolté par l'emprise sur l'individu des Etats centralisés jacobins, il en vint à reconsidérer sa position sur le fédéralisme et à l'envisager comme le meilleur cadre institutionnel pour l'épanouissement de l'individu.

Dans le cas particulier de la Russie, son analyse de l'histoire russe permet de comprendre son choix du recours à une forme fédérative. Conscient de la nécessité

---

<sup>38</sup> François-Xavier COQUIN, *op. cit.*, p. 146. Alexandre Herzen, depuis son exil en Suisse et en Angleterre, mena un combat idéologique constant contre le tsarisme autocratique, à travers la publication de deux revues : *l'Etoile Polaire* de 1855 à 1869 et le *Kolokol* [La Cloche] de 1857 à 1867.

<sup>39</sup> Alexandre HERZEN, *La Russie et l'Occident*, Editions des Portes de France, Paris, 1946, p. 20.

<sup>40</sup> Voir la description qu'il fait de cette institution originale et pluriséculaire, permettant, pour lui, de concilier individualisme et collectivisme, in *La Russie et l'Occident*, pp. 62-69. Voir également Stéphane VIBERT, *La quête russe de l'universel. Mouvement slavophile et hiérarchie de valeurs socio-communautaire (1825-1855)*, Thèse soutenue le 29 septembre 1999 à l'E.H.E.S.S., pp. 255-305.

politique de la centralisation pour secouer le joug mongol et sauver, ainsi, l'unité de l'Etat, il n'était, pour autant, pas convaincu que « l'absolutisme moscovite ait été alors, comme on l'a dit, le seul moyen de salut qui existât pour la Russie »<sup>41</sup>. Selon Herzen, le principe autocratique représenté par Moscou ne constituait qu'une des alternatives possibles pour sauver la Russie au XV<sup>e</sup> siècle. Il en existait une autre, le principe communal démocratique représenté par Novgorod : « La Russie pouvait être sauvée soit par le développement fédéraliste des institutions communales, soit par l'absolutisme d'un souverain »<sup>42</sup>. Pour lui, effectivement, la Russie avait été sauvée par Moscou mais au détriment de « tout ce qu'il y avait de libre dans la vie russe »<sup>43</sup>. Herzen, en constatant que même Ivan IV le Terrible avait eu recours à la décentralisation, concluait qu'il ne pouvait y avoir « de vie sans décentralisation, même en politique ! »<sup>44</sup>. C'est la raison pour laquelle il saluait la fidélité des Ukrainiens à leur pays, à leur langue et à leurs traditions, notamment celle de la cosaquerie : « un seul siècle de servitude n'a pu effacer tout ce qu'il y avait d'indépendant et de poétique dans ce brave peuple »<sup>45</sup>. Or, nous avons déjà eu l'occasion d'évoquer cet attachement des Ukrainiens à leur histoire et les projets fédéralistes que le souci de préserver ce patrimoine culturel engendra<sup>46</sup>.

Dans son cheminement vers le fédéralisme, il convient de rappeler l'impact qu'eut chez lui la révolte des Décabristes, qu'il considérait comme la première opposition véritablement révolutionnaire car opposée au système autocratique. Au-delà du souvenir douloureux que les exécutions et les bannissements des Décabristes laissèrent chez un jeune homme exalté<sup>47</sup>, le grand mérite des Décabristes fut, pour Herzen, d'avoir introduit l'âge du possible : « Ce qui manquait aux Russes [...] un précédent qui leur donnât l'audace de l'initiative »<sup>48</sup>. Lénine ne disait pas autre chose en énonçant la généalogie de sa révolution.

Sur le fond, l'adhésion de Herzen au fédéralisme est guidée à la fois par le fédéralisme proudhonien lorsqu'il préconise un fédéralisme de communes et d'associations économiques et par les idées des Hégéliens de gauche<sup>49</sup> lorsqu'il entend trouver un système institutionnel qui, sans pour autant prôner la destruction de l'Etat, permettra

---

<sup>41</sup> Alexandre HERZEN, *op. cit.*, p. 43.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 44.

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 141.

<sup>46</sup> Cf. *Supra* (2, B, § 2, section II, chapitre I, partie I).

<sup>47</sup> La couverture de sa revue *l'Etoile Polaire* représentait les profils des Décabristes exécutés.

<sup>48</sup> Alexandre HERZEN, *op. cit.*, p. 107.

<sup>49</sup> Les Hégéliens de gauche sont les disciples du philosophe allemand Georg Wilhelm Friedrich Hegel, qui ont cherché à tirer de la philosophie de ce dernier des conclusions athées et révolutionnaires. Parmi ces disciples, on trouve Friedrich Engels et Karl Marx qui ont surtout retenu de l'enseignement de Hegel l'idée de dialectique de l'histoire.



d'assurer la supériorité de l'individu sur ce dernier. Herzen va concentrer sa pensée sur les moyens pour parvenir à l'anarchisme universel en restreignant « l'objet de ses préoccupations aux dimensions du monde slave ou russe »<sup>50</sup>, de sorte qu'il « en arrive à parler d'un associationisme des communes compatible avec le maintien du tsar, et d'un fédéralisme des pays slaves dont les constitutions intérieures restent dans le vague »<sup>51</sup>. En effet, tout en ayant quitté la Russie au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle pour ne jamais y revenir, Herzen prend conscience du destin particulier qui attend la Russie, en raison principalement de l'éveil prochain du peuple russe à la conscience politique, dont ce dernier a été privé jusqu'à présent par le pouvoir despotique. A la différence de l'Occident qui « a pu concevoir le socialisme, mais non le réaliser, la mentalité autoritaire qu'il a héritée de Rome l'en empêch[ant] »<sup>52</sup>, la Russie pourra réaliser le socialisme, grâce à son socialisme primitif représenté par les institutions du *mir* et de l'*artel*'. Dans la mesure où « le socialisme est peut-être plus naturellement fédéraliste que d'autres courants de pensée, en raison de son internationalisme »<sup>53</sup> et où l'on peut concevoir facilement que « le socialisme se sente attiré par le fédéralisme qui, dans certaines de ses formulations, vise précisément à atténuer la souveraineté des nations et à accroître l'association, la collaboration et l'interdépendance des peuples »<sup>54</sup>, il apparaît logique alors qu'Herzen ait prôné la constitution d'une fédération panslave, fondée sur la liberté d'adhésion des peuples, leur égalité au sein de la fédération et la reconnaissance de leur autonomie. Or, de la loi d'autonomie proclamée par Herzen à l'autodétermination des nations prêchée par Lénine, l'écart, si ce n'est chronologique, semble faible. En effet, il s'agit dans les deux cas d'un principe qui participe à la formation d'un fédéralisme national, à cette distinction près que Herzen envisageait aussi le droit à l'autonomie pour « chaque situation géographique particulière » et affirmait même que « si la Sibérie se séparait demain de la Russie, nous saluerions les premiers sa nouvelle existence »<sup>55</sup>. Or, nous verrons que dans les conditions posées par Lénine à l'application de l'autodétermination, il ne pouvait être question de reconnaître ce droit aux nationalités se trouvant à l'intérieur du territoire russe.

Pour clore ce développement sur le fédéralisme anarchiste, il convient d'évoquer succinctement le système fédéraliste élaboré par le représentant le plus célèbre de l'idéologie anarchiste : Mikhaïl Bakounine.

---

<sup>50</sup> Guy LADREIT de LACHARRIERE, *op. cit.*, p. 35.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 37.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 37.

<sup>53</sup> Claude CORBO, « Socialisme et fédéralisme au XIX<sup>e</sup> siècle : Saint-Simon, Proudhon, Bakounine », in *Fédéralisme et nations*, Presses de l'Université du Québec, Montréal, 1971, p. 57.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 58.

<sup>55</sup> Alexandre HERZEN, *Kolokol*, n° 147, 15 octobre 1862, cité par Guy LADREIT de LACHARRIERE, *op. cit.*, p. 38.

## 2) **Mikhaïl Bakounine**<sup>56</sup>

A la différence d'Alexandre Herzen qui partit d'une conception anarchiste du fédéralisme (car d'essence principalement économique) pour arriver à un fédéralisme national (cantonné au monde slave), Bakounine suivit le chemin inverse : « D'un système dans lequel une fédération n'est établie qu'entre organisations nationales appartenant à une race déterminée, il est passé à un fédéralisme qui s'étend à la société universelle et qui la domine à chacun des échelons de son organisation »<sup>57</sup>. Soucieux de trouver un système dans lequel l'union des Slaves serait possible<sup>58</sup>, il rejette la solution d'un Etat centralisé, pour lui forcément dominé par la Russie, et privilégie la fédération plus à même de garantir la liberté, valeur la plus fondamentale de l'être humain. Il n'est alors pas question, pour Bakounine, d'abolir l'autorité. Mais, progressivement, il va prendre conscience des limites de son système fédéraliste panslave : le cantonnement à une partie du globe qui ne semble pas prête à la révolution et dont les différents membres sont plus liés par des sentiments de haine (cas des Polonais et des Russes notamment) que par une volonté réelle de s'unir librement ; la faiblesse d'une fédération limitée géographiquement face à des Etats centralisés puissants et l'application du principe fédéral limitée aux rapports de droit internationaux (maintien de la libre détermination de son organisation intérieure par chaque Etat membre de la fédération).

Surtout, c'est dans le cadre de son combat inexpugnable contre l'Etat, ennemi de la liberté, qu'il va développer sa théorie sur le fédéralisme anarchiste. Pour lui, on ne peut pas concilier la liberté avec le maintien de l'autorité étatique, même s'il est conscient qu'il existera toujours une autorité naturelle « qui ne sera que la simple possibilité pour une communauté humaine quelconque, de s'autodéterminer et de s'autogérer »<sup>59</sup>. La solution pour préserver la liberté consiste en un processus de fédéralisation continu, c'est-à-dire en un enchevêtrement de fédérations, qui partirait de la province (fédération libre de communes autonomes), en passant par la nation (fédération libre de provinces autonomes), pour être coiffé au sommet par une fédération universelle des fédérations nationales. Pour éviter la formation d'un nouvel Etat centralisé et autoritaire, « le mouvement de fédération doit aller de la base au sommet (à l'inverse de l'Etat unitaire qui procède du sommet à la base), le noyau élémentaire premier et déterminant, étant la commune d'où procèdent toutes les fédérations [...] et où les hommes peuvent vraiment s'autodéterminer,

<sup>56</sup> Pour des informations précises sur le fédéralisme de Bakounine, cf. Guy LADREIT de LACHARRIERE, *op. cit.*, pp. 40-67 et Claude CORBO, art. préc., pp. 75-82.

<sup>57</sup> Guy LADREIT de LACHARRIERE, *op. cit.*, p. 41.

<sup>58</sup> Bakounine rêve même d'étendre cette union à la nation magyare, pourtant non slave mais encerclée de nationalités slaves et de nature plus orientale qu'occidentale, afin de former un Empire d'Orient uni et libre.

<sup>59</sup> Claude CORBO, art. préc., p. 77.

s'autogérer et vivre pleinement leur liberté »<sup>60</sup>. De plus, l'organisation des différentes fédérations doit être guidée par la même logique, de sorte que les organes (un parlement, un gouvernement et un tribunal pour chaque fédération) et la répartition des compétences (à chaque échelon) seront organisés de façon semblable.

C'est en précisant les moyens d'action évoqués par Bakounine pour arriver à cette pyramide de fédérations – la révolution spontanée – que l'on peut appréhender certaines divergences de fond avec le marxisme, et par voie de conséquence, avec le marxisme-léninisme. En effet, sa foi inébranlable en la liberté lui donne la conviction que l'instinct de liberté poussera les hommes à se révolter contre l'Etat oppresseur. Mais, pour cela, il ne peut être question de collaborer avec les institutions en place et de maintenir, même à court terme, l'institution étatique. Pour Bakounine, il faut détruire immédiatement l'Etat, dès le lancement de la révolution, à la différence de Marx et d'Engels qui, dans le cadre de leur théorie matérialiste évolutive et progressiste, n'envisageaient qu'à long terme son dépérissement (et non sa destruction immédiate). Concernant la phase révolutionnaire proprement dite, Bakounine s'en prend directement à Karl Marx à qui il reproche d'occulter l'instinct révolutionnaire des peuples et de vouloir, par conséquent, diriger et organiser la révolution : « prétendre qu'un groupe d'individus, même les plus intelligents et les mieux intentionnés, seront capables de devenir la pensée, l'âme, la volonté dirigeante et unificatrice du mouvement révolutionnaire et de l'organisation économique du prolétariat de tous les pays, c'est une telle hérésie contre le sens commun et contre l'expérience historique, qu'on se demande avec étonnement comment un homme aussi intelligent que M. Marx a pu la concevoir »<sup>61</sup>. Et Bakounine, ardent défenseur de l'incitation et non du commandement, de prédire que « la dictature du prolétariat chère aux communistes, loin de mener au dépérissement de l'Etat (cette prétention constitue à ses yeux « le mensonge le plus vil et le plus redoutable qu'ait engendré notre siècle »), ne peut que déboucher sur une nouvelle et effroyable tyrannie, une « bureaucratie rouge », dont l'avènement lui paraît inévitable »<sup>62</sup>.

Il est possible de prolonger cette discussion entre Bakounine et Marx en y répercutant celle qui opposa Staline aux anarchistes géorgiens. Joseph Staline, en 1906, publia une série d'articles intitulés « Anarchisme ou socialisme ? »<sup>63</sup> afin de démontrer l'inconsistance de l'anarchisme, notamment dans ses attaques contre la social-démocratie. Insistant sur le fait que le marxisme et l'anarchisme reposent sur des principes

---

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 78.

<sup>61</sup> Mikhaïl BAKOUNINE, *Œuvres*, t. IV, édition J. Guillaume, p. 342.

<sup>62</sup> Normand BAILLARGEON, *Anarchisme*, Collection Les Essentiels, L'île de la Tortue, Montréal, 2000, pp. 29-30.

<sup>63</sup> On peut trouver des extraits de ces articles consacrés à cette question dans Joseph STALINE, *Le communisme et la Russie*, Introduction de Jean-François KAHN, Denoël, Paris, 1968, pp. 55-76.

radicalement divergents (le marxisme reposant sur le principe « tout pour la masse » ; l'anarchisme sur celui « tout pour l'individu ») et ne peuvent donc pas être considérés comme des courants de même nature aux divergences seulement tactiques, Staline reproche aux anarchistes d'avoir condamné la méthode dialectique au motif que son père spirituel était le conservateur Hegel. En d'autres termes, les anarchistes n'ont pas saisi la distinction que faisait Marx lui-même entre le système philosophique réactionnaire et immuable d'Hegel (donc condamnable) et sa méthode dialectique niant toute idée immuable et, par là même, révolutionnaire (donc louable et ayant été améliorée dans le cadre de la théorie matérialiste). Concernant les conclusions que la théorie matérialiste permet de définir, Staline insiste sur l'inéluctabilité du socialisme, dans le cadre du mouvement de l'histoire, et sur son aspect scientifique du fait qu'il repose justement sur ce mouvement et non sur de simples idéaux<sup>64</sup>. Ces conclusions lui permettent de réfuter l'idée anarchiste selon laquelle l'instauration du régime socialiste doit *immédiatement* suivre la décomposition du capitalisme. Le socialisme est inéluctable mais son apparition doit suivre la marche de l'histoire, ce qui implique que la prolétarisation des formes de production doit être accompagnée d'une conscience de classe, engendrée par la liberté politique. Autrement dit, la révolution socialiste est le moyen décisif pour renverser le capitalisme mais cette révolution correspond à une lutte de longue haleine, dont le premier degré est la domination politique du prolétariat sur la bourgeoisie. C'est notamment à partir de ces considérations que les anarchistes déniaient aux marxistes le caractère de socialistes véritables, révolutionnaires et populaires. Pour ces derniers, en renonçant à la mise en place immédiate du socialisme et en envisageant la lutte politique dans le cadre du système capitaliste, le programme marxiste ne fait que mener au capitalisme d'Etat. Ils reprochent également aux marxistes de prévoir d'autres moyens que la violence pour renverser le régime capitaliste et, de ce fait, de perdre leur qualité de mouvement révolutionnaire. Ils déniaient à la social-démocratie le caractère de mouvement populaire en s'appuyant sur le fait que les marxistes, en préconisant l'intervention d'un parti centralisé dans l'organisation et le commandement de la révolution, ne font qu'instaurer la dictature non pas du prolétariat mais celle d'une minorité sur le prolétariat. En répliquant aux anarchistes point par point, au moyen des écrits de Karl Marx et de Friedrich Engels, pour prouver l'inconsistance de leurs conclusions sur le mouvement marxiste, Staline ne fit que répercuter l'opposition originelle entre Bakounine et Marx.

Finalement, les divergences de forme et de fond entre les marxistes et les anarchistes furent telles qu'il est impossible de discerner d'éventuelles influences des idées « bakouniennes » sur les premiers acteurs du fédéralisme en Russie. Fervents défenseurs de

---

<sup>64</sup> C'est l'essence même de la théorie matérialiste, à savoir que l'être – la matière – doit déterminer la conscience des individus et non le contraire.

l'élévation du statut de l'individu, les anarchistes s'opposaient aux Bolcheviks, « qui bannirent cette aspiration de l'homme à être son propre sujet juridique, le maître absolu de son destin »<sup>65</sup>. Surtout, les Bolcheviks n'eurent recours au système fédéral que pour trouver un cadre institutionnel à la résolution de la question nationale, suivant en cela la démarche inverse de celle d'un Bakounine, apôtre du fédéralisme universel.

Aussi est-il temps de recentrer notre étude sur les théories marxistes qui lièrent le fédéralisme et la question nationale, au premier rang desquelles se trouvent celles des austro-marxistes.

### C. LES TENANTS DE L'AUTONOMIE PERSONNELLE

En l'absence d'une systématisation de la question nationale par les pères fondateurs du marxisme, les héritiers de Marx et Engels s'opposèrent violemment sur cette question. Même si les écrits de Lénine et de Staline bénéficièrent d'une sacralisation *a posteriori*, c'est-à-dire une fois conquis le pouvoir politique, « le développement de la pensée marxiste dans le domaine national n'a pas été un mouvement idéologique linéaire »<sup>66</sup>. En effet, les discussions furent particulièrement passionnées chez les marxistes des Empires multinationaux directement confrontés au problème national. C'est notamment en répliquant aux thèses avancées par les austro-marxistes et les radicaux que Lénine placera à partir de 1912 la problématique nationale au cœur de ses considérations politiques. Face au succès croissant des thèses austro-marxistes auprès des minorités nationales (Juifs, Géorgiens, Arméniens, Ukrainiens, etc.), c'est à la fois sur le terrain de la théorie et celui de la praxis que Lénine va édifier sa théorie de l'autodétermination des peuples par opposition au concept d'autonomie culturelle avancé par les austro-marxistes. Il est donc fondamental d'évoquer le contenu de cette théorie austro-marxiste (1) et sa répercussion chez les nationaux (2) comme préalable à toute évocation de la loi d'autodétermination léniniste.

#### 1) Les théoriciens de l'autonomie personnelle : Karl Renner et Otto Bauer

Utilisant une logique inductive à partir de sa théorie de l'institution juridique, c'est-à-dire du présupposé que « l'institution juridique [doit] nécessairement reposer sur

---

<sup>65</sup> Introduction de Stéphane PIERRE-CAPS (p. 8) à Karl RENNER, *La Nation, Mythe et Réalité*, Presses universitaires de Nancy, Nancy, 1998, 134 p.

<sup>66</sup> Georges HAUPT, Michel LOWY, Claudie WEILL, *Les Marxistes et la question nationale (1848-1914)*, Bibliothèque socialiste, François Maspero, Paris, 1974, p. 11.

l'existence préalable d'un « substrat », pur fait de nature»<sup>67</sup>, Karl Renner, un des principaux dirigeants de la social-démocratie autrichienne à la veille de la Première Guerre mondiale, chancelier à deux reprises (1919-1920, 1945) puis président de la République autrichienne jusqu'à sa mort (1950), affirme que la nation – simple substrat au départ – est devenue, par les lois de l'évolution, une véritable institution politique et juridique : « c'est ainsi qu'est accompli un processus d'évolution de la plus haute importance culturelle et historique, le développement de la nation depuis le caractère extra-juridique, purement « végétatif », d'une simple communauté de sentiment, en passant par celui de la conscience de la communauté culturelle et politique, pour parvenir à la *personnalité juridique* souveraine en vertu du droit des peuples »<sup>68</sup>. Pour autant, Karl Renner n'envisage pas la constitution des Etats-nations comme l'horizon ultime de l'évolution de l'Humanité : « Avec l'établissement des Etats nationaux, nous n'en sommes pas *au terme, ou même à l'apogée de l'évolution qui incorpore la nation dans un système de droit, nous n'en sommes encore qu'au premier stade* »<sup>69</sup>. Il ne s'agit que d'« un expédient historique et transitoire »<sup>70</sup> dans la mesure où un nouveau substrat, appelé « Internationale des faits » par Karl Renner, est en voie de juridicisation. Or, c'est justement à partir de son analyse de la naissance juridique de l'Internationale et de sa critique de la constitution organique de cette dernière sous la forme principale de la Société des Nations que Karl Renner justifie le recours à l'autonomie personnelle culturelle dans le cadre de l'Etat des nationalités. En effet, d'une part, la Société des Nations, « faute d'être une ligue de *toutes les nations* »<sup>71</sup>, fonctionne de façon corporatiste ou nationale et ne représente pas, par voie de conséquence, l'Internationale ; d'autre part, les traités concernant la protection des minorités, conclus dans le cadre du redécoupage de l'Europe centrale et orientale après la Première Guerre mondiale, éludent le problème minoritaire et « refusent consciemment à la minorité nationale une existence juridique collective, une personnalité juridique corporative et une auto-administration nationale »<sup>72</sup>. Pour Renner, ce n'est que pure illusion de croire que les Etats nouvellement constitués sont nationaux. Par voie de conséquence, la problématique minoritaire reste entière et c'est dans l'Etat de nationalités, à rebours de l'idée officielle de l'ordonnancement du monde en Etats nationaux, que la

<sup>67</sup> Introduction de Stéphane PIERRE-CAPS (p. 7) à Karl RENNER, *La Nation, Mythe et Réalité*. Sur l'utilisation du concept juridique d'institution, cf. également Stéphane PIERRE-CAPS, « Karl Renner, de l'Etat des nationalités à l'Etat mondial », in *L'Autriche dans l'Europe, Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, tome 28, n° 2, avril-juin 1996, pp. 187-200.

<sup>68</sup> Karl RENNER, *op.cit.*, p. 38 (les mots en italique sont soulignés par l'auteur). Dans son premier chapitre intitulé « Le destin de la nation » (pp. 25-38), Karl Renner décrit la transformation de la nation, simple communauté de langue passive et politiquement non efficace, en une communauté consciente de son destin politique et qui finit par s'incarner dans une structure étatique nationale : « Un substrat est devenu institution – selon la terminologie de l'histoire du droit. En langage politique, on peut ainsi transformer la parole biblique : « le Verbe s'est fait Chair » en : « la Nation s'est faite Etat » » (p. 38).

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 49. Les mots en italique sont soulignés par l'auteur.

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 50.

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 69. Le mot en italique est souligné par nos soins.

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 84.

problématique nationale pourra être résolue. En effet, à partir du constat que la lutte des nations est avant tout « une lutte pour l'Etat », c'est-à-dire une lutte pour une participation « aux droits étatiques de souveraineté »<sup>73</sup>, seule l'autonomie assurera la personnalisation de la nation. Mais, que ce soit dans son ouvrage *Etat et Nation* de 1899 qu'il publie sous le pseudonyme de Synopticus, ou, dans son écrit *La Nation, Mythe et Réalité* écrit en 1937 et publié à titre posthume en 1964, Karl Renner rejette la solution de l'autonomie territoriale, « expression de la domination, non de l'égalité »<sup>74</sup>, pour lui préférer celle de l'autonomie personnelle. La nation étant une communauté de culture et non de peuplement, elle ne peut coïncider exactement avec l'Etat, corporation territoriale, et ceci d'autant plus dans le cas d'une Europe centrale et orientale où s'enchevêtrent les nations<sup>75</sup>. Ainsi seule la constitution des nations en unions de personnes permet-elle la reconnaissance juridique des nations en tant que telles<sup>76</sup>. Alors, seulement, ces nations juridiquement reconnues et donc détournées de la lutte pour la souveraineté pourront survivre au sein d'un Etat supranational englobant, en fonction de grands principes qui rejoignent les critères du fédéralisme systématisés par Georges Scelle. Le fédéralisme apparaît donc bien comme la solution constitutionnelle à la problématique nationale, comme l'écrit explicitement Karl Renner : « l'Etat fédéral des nationalités est la forme étatique idoine pour de telles communautés composées »<sup>77</sup>.

Dans la mouvance austro-marxiste, un autre théoricien à la démarche plus sociologique que juridique, Otto Bauer, va jouer un grand rôle dans la diffusion auprès des minorités nationales du concept d'autonomie personnelle. Alors que Karl Renner dans sa réflexion va surtout insister sur ce que Hélène Carrère d'Encausse appelle « l'efficacité » (la solution institutionnelle), Otto Bauer, lui, va privilégier « l'équité »<sup>78</sup>, c'est-à-dire qu'il va analyser le phénomène national dans son ensemble et pérenniser la question nationale.

---

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 93.

<sup>74</sup> Karl RENNER, *Etat et Nation*, in *Les Marxistes et la question nationale (1848-1914)*, op. cit., p. 221.

<sup>75</sup> Alors que, dans *Etat et Nation*, Karl Renner justifie le recours au concept d'autonomie personnelle en plaçant l'Empire d'Autriche-Hongrie au cœur de sa réflexion, il « internationalise » son point de vue dans *La Nation, Mythe et Réalité* en évoquant, d'une part, le contexte plurinational de l'Europe centrale et orientale et, d'autre part, l'inéluctabilité de l'Internationale. Sur ce dernier point, il reproche aux puissances étatiques d'avoir méconnu les lois de l'évolution historique, c'est-à-dire celles de l'internationalisation économique, spirituelle et technique avant même la Première Guerre mondiale, en créant de nouveaux Etats-nations. Pour lui, seuls deux moyens permettent de parvenir à l'Internationale : la lutte sélective des nations entraînant la domination de l'une d'entre elles sur le modèle impérial ; la fédération des nations égalitaires (l'Etat supranational) seule à même d'assurer l'idéal de paix mondiale. D'ailleurs, selon lui, si la Société des Nations a échoué, c'est qu'« elle n'a jamais été une fédération englobante, même pas la fédération des nations *les plus importantes* du monde ; elle n'a jamais été une véritable fédération des *peuples*, mais seulement un rassemblement de *gouvernements étatiques* » (in *La Nation, Mythe et Réalité*, p. 126, les mots en italique sont soulignés par l'auteur).

<sup>76</sup> Karl Renner justifie la pertinence du principe de personnalité en s'appuyant sur l'utilisation de ce principe sous l'Empire carolingien en vue de la coexistence des nations et sur l'organisation personnelle des sociétés religieuses (*Etat et Nation*, pp. 212-213, pp. 220-221 et p. 223).

<sup>77</sup> Karl RENNER, *La Nation, Mythe et Réalité*, p. 104.

<sup>78</sup> Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *Le grand défi. Bolcheviks et nations. 1917-1930*, p. 22.

En effet, c'est à partir de sa conception de la nation, « ensemble des hommes liés par la communauté de destin en une communauté de caractère »<sup>79</sup> qu'il va considérer que la nation n'est pas un phénomène historique transitoire, mais une catégorie permanente qui survivra à l'éradication du capitalisme et à l'instauration du socialisme. A partir de là, il dégage deux conclusions contredisant les préceptes de Marx et Engels : « le réveil des nations sans histoire par l'interaction du développement national et du développement social [...] ; la révision de l'axiome de l'orthodoxie marxiste prédisant la disparition progressive des différences nationales »<sup>80</sup>. Pour autant, il ne se démarque pas d'une vision marxiste de l'histoire puisqu'il considère que « le travailleur est un étranger dans sa propre patrie, l'aliénation économique se doublant d'une aliénation nationale, et [qu']en supprimant cette deuxième aliénation, le socialisme aura par là même réconcilié le prolétaire et la nation »<sup>81</sup>. Autrement dit, il n'aura de cesse dans son ouvrage *La question des nationalités et la social-démocratie* de mettre en exergue le système qui permettra de consacrer les droits des minorités nationales, de sorte que ces dernières n'aient plus besoin de lutter pour le pouvoir et pourront se focaliser sur la lutte des classes<sup>82</sup>. Il rejette le principe de territorialité, symbole de « l'organisation centraliste-atomiste » de la société et facteur de domination de la majorité sur la minorité, aux motifs que la nation n'est pas une communauté d'habitation mais une communauté de culture et que le territoire n'est qu'une condition d'efficacité des éléments de la nation, de moins en moins opérante à l'heure du développement des communications et, par là même, de celui de la communauté internationale. Il préconise en retour de recourir au principe de personnalité, lequel présente l'avantage de respecter la nature de la nation, communauté de personnes et non corporation territoriale. Les nations n'auront plus besoin de lutter pour le pouvoir politique puisque, en tant que corporations de droit public, elles disposeront de l'administration publique et pourront, de ce fait, faire respecter leurs droits culturels<sup>83</sup>.

<sup>79</sup> Otto BAUER, *La question des nationalités et la social-démocratie*, tome 1, Etudes et documentation internationales, Arcantère, Guérin Littérature, Paris, 1987, p. 160.

<sup>80</sup> Georges HAUPT, Michel LOWY, Claudie WEILL, *Les Marxistes et la question nationale (1848-1914)*, p. 48.

<sup>81</sup> Stéphane PIERRE-CAPS, *Nation et peuples dans les constitutions modernes*, P.U. de Nancy, Nancy, 1987, p. 35.

<sup>82</sup> Otto Bauer critiquait notamment sur ce point le programme national adopté par la social-démocratie autrichienne à Brünn en 1899. En effet, même si le programme préconisait la transformation de l'Autriche en une Fédération de nationalités et faisait de la question nationale une affaire culturelle en prévoyant le recours à l'autonomie culturelle (la question nationale n'était plus de ce fait une question politique impliquant la lutte des nations pour le pouvoir politique), la question des minorités nationales, renvoyée au législateur, était par là même éludée. Surtout, la question nationale, dans le programme, n'était pas appréhendée dans un contexte global, celui de la lutte des classes (Otto BAUER, *op. cit.*, tome 2, pp. 527-536).

<sup>83</sup> Otto Bauer s'appuie, quant à l'organisation du principe de personnalité, sur les écrits que Karl Renner avait publiés sous les pseudonymes de Synopticus (*Etat et Nation*) et de Rudolf Springer (*La lutte des nations autrichiennes pour l'Etat*). Sur la base d'une déclaration libre d'appartenance nationale des individus, il sera possible de constituer un cadastre national, qui servira tout à la fois d'inventaire des nationaux et de liste électorale à partir de laquelle les nationaux pourront élire leurs représentants. Plusieurs échelons administratifs (commune, district, canton, nation), selon une répartition claire des



Ainsi, même si ces deux théoriciens de l'austro-marxisme suivent des démarches intellectuelles et des objectifs différents (Renner se focalisant sur l'instrumentalisation de la nation pour parvenir à l'Etat supranational, Bauer cherchant à identifier la réalité nationale dans son ensemble et à édifier une théorie marxiste de la nation)<sup>84</sup>, leurs conclusions politiques sont très proches : transformation de l'Etat de nationalités en fédération, reconnaissance du principe de personnalité comme principe d'organisation des nations. De plus, cette appréhension de la question nationale dans un cadre concret, celui de l'Empire des Habsbourg, explique, selon Hélène Carrère d'Encausse, « le succès [des thèses austro-marxistes] dans l'Empire russe, où les sociaux-démocrates juifs du Bund, ceux du Caucase, de l'Ukraine, etc., toujours partagés entre l'adhésion au marxisme et l'attachement à la cause de l'émancipation nationale, voient dans la solution austro-marxiste une réponse aux contradictions où ils se débattent, la possibilité de réconcilier leur volonté internationaliste et les aspirations des peuples dont ils sont issus »<sup>85</sup>. Il est donc nécessaire de focaliser notre attention sur la répercussion que les thèses austro-marxistes purent avoir auprès des nations de l'Empire russe.

## **2) Les partisans de l'autonomie personnelle : les nations de l'Empire russe**

Avant d'examiner le cas des nations qui se rallièrent aux thèses austro-marxistes, un préalable doit être évoqué : celui de la nation ukrainienne. En effet, la logique, qui inspira les systèmes fédéralistes proposés par la Confrérie de Cyrille et Méthode et des intellectuels comme Nikolai Kostomarov ou Mikhaïl Dragomanov au XIX<sup>e</sup> siècle<sup>86</sup>, rejoint celle, qui guida les nationalités ouvertement partisans du recours à l'autonomie personnelle, à savoir la prise de conscience de l'existence de cultures nationales propres. La volonté de protéger ces cultures découvertes ou redécouvertes durant un siècle marqué par le principe des nationalités, sans pour autant renoncer à une union avec la Russie, explique en grande partie le recours à une solution fédérale. Mais, il n'était pas alors question d'autonomie extraterritoriale proprement dite, même si le dépassement du principe des nationalités comme base constitutive de la future fédération, c'est-à-dire la division administrative de celle-ci « indépendamment de la nationalité à laquelle appartient ce peuple dans l'une ou l'autre parcelle de l'espace occupé de lui »<sup>87</sup>, impliquait, pour

---

compétences, permettront aux nations d'un même Etat de régler leurs affaires en toute autonomie. Sur ce point, cf. Otto BAUER, *op. cit.*, tome 2, pp. 364-375.

<sup>84</sup> Sur ce point, cf. Georges HAUPT, Michel LOWY, Claudie WEILL, *op. cit.*, pp. 47-49.

<sup>85</sup> Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, « Unité prolétarienne et diversité nationale. Lénine et la théorie de l'autodétermination », *Revue française de Science politique*, vol. XXI, n° 2, avril 1971, p. 225.

<sup>86</sup> Sur ces systèmes fédéralistes, cf. Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *Le grand défi. Bolcheviks et nations. 1917-1930*, pp. 29-32 et Guy LADREIT de LACHARRIERE, *op. cit.*, pp. 94-97. Sur le fédéralisme de Mikhaïl Dragomanov, cf. J.L. SHUL'ZHENKO, *op. cit.*, pp. 51-60.

<sup>87</sup> Nikolai KOSTOMAROV, *Byloïé*, 1906, n° 2, cité par Guy LADREIT de LACHARRIERE, *op. cit.*, p. 95.

Kostomarov, le maintien d'une autonomie culturelle et linguistique pour chaque peuple de la Fédération. Ainsi le mouvement fédéraliste ukrainien présenta-t-il cet avantage de prôner la modération et de détourner une majorité d'Ukrainiens de la solution extrême du séparatisme. Mais, les thèses austro-marxistes présentaient, elles, cet avantage d'intégrer directement et complètement les préoccupations de l'époque et donc d'apparaître aux yeux des nations de l'Empire comme un système achevé faisant le lien entre émancipation nationale et progrès social, entre fédéralisme et socialisme.

C'est originellement autour du statut à accorder au Bund, union des groupes sociaux-démocrates juifs de Lituanie, de Pologne et de Russie, et par extension à la nation juive, que se focalisa la question nationale chez Lénine par opposition à l'austro-marxisme. En 1901, lors de son congrès à Bielistok (Bialystok), le Bund avait proclamé solennellement que le peuple juif devait être considéré comme une nation, que la Russie devait se transformer en une fédération de nationalités avec autonomie totale pour chacune d'elles, indépendamment du territoire et que le parti social-démocrate russe devait se réorganiser sur des bases fédératives. Lors du deuxième congrès du Parti ouvrier social-démocrate de Russie (P.O.S.D.R.) en 1903, le Bund réussit à faire pression sur les membres du congrès pour que la question nationale soit incluse dans le programme du parti. Trois articles furent consacrés à la problématique nationale : l'article 9 consacré au droit des nations à l'autodétermination soutenu par les Bolcheviks et les articles 3 et 8, votés par les Mencheviks et respectivement consacrés à l'auto-administration des régions périphériques se distinguant des régions russes par leurs conditions de vie et la composition de leurs populations, et l'introduction de langues indigènes à égalité avec la langue officielle dans les établissements d'enseignement et les institutions administratives locales. Comme le rappelle Hélène Carrère d'Encausse, alors que la communauté juive était partagée au début du XX<sup>e</sup> siècle entre partisans du sionisme et partisans de l'assimilation au moyen du socialisme, très vite, le projet « assimilationniste » fut mis en difficulté par la conviction, répandue par Iouri Ossipovitch Tsederbaum (Martov), de la nécessité de mettre en place des organisations juives séparées au motif que les intérêts des travailleurs juifs et ceux des travailleurs russes n'étaient pas identiques<sup>88</sup>. Poussant plus loin le raisonnement, c'est le peuple juif en tant que tel, et non plus seulement le parti socialiste juif, qui devait se voir reconnaître une existence juridique propre passant par l'autonomie. Dans le cas particulier du peuple juif, dispersé et dépourvu de territoire, on comprend alors l'incidence que purent avoir les thèses austro-marxistes qui prônaient l'autonomie des peuples, indépendamment du territoire<sup>89</sup>. C'est d'ailleurs le Bund qui

<sup>88</sup> Sur ce point, cf. Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *Le grand défi. Bolcheviks et nations*, pp. 38-39.

<sup>89</sup> On peut évoquer le paradoxe relatif de la part des Juifs à s'appuyer sur les thèses austro-marxistes. En effet, Otto Bauer s'oppose à la reconnaissance de l'autonomie nationale pour les Juifs dans la mesure où, selon lui, ces derniers s'assimilant, ils perdent leur communauté de culture et seule survit, la communauté

favorisa la traduction en russe des ouvrages des austro-marxistes. Devant le refus du P.O.S.D.R. de reconnaître l'existence de partis sociaux-démocrates nationaux, unis par des liens fédératifs, le Bund quittera le parti puis le rejoindra en 1906 au congrès de Stockholm sans que, pour autant, il renonce à son attachement à l'autonomie extraterritoriale.

Cette opposition entre Lénine et le Bund se généralisa en une confrontation entre Bolcheviks et sociaux-démocrates nationaux (ukrainiens, arméniens, géorgiens, juifs, etc.), à la fois sur la question de l'organisation du parti social-démocrate de Russie (centralisée ou fédérative) et sur la nature de l'autonomie à accorder aux nations (territoriale ou extraterritoriale)<sup>90</sup>. En effet, à partir de 1912, face à l'impossibilité conjoncturelle et politique de passer sous silence la question nationale, chaque parti politique se dota d'un programme national<sup>91</sup>. Ainsi, les Mencheviks, pourtant hostiles au fédéralisme à l'instar des Bolcheviks, finirent par accepter de lier la résolution de la question nationale à l'autonomie extraterritoriale culturelle. De la sorte, de nombreux nationaux choisirent le camp des Mencheviks plutôt que celui des Bolcheviks, d'autant plus que les premiers avaient réussi à faire valoir leurs vues « fédéralistes » en 1906 au congrès de Stockholm quant à l'organisation du parti social-démocrate russe, sur le modèle du parti social-démocrate autrichien<sup>92</sup>. Parmi les nations au sein desquelles la mouvance menchevique de la social-démocratie russe fit des émules, il convient de citer le cas de la Géorgie pour deux raisons principalement. D'une part, les sociaux-démocrates géorgiens se rallièrent, dès avant la révolution, aux thèses austro-marxistes et, par la voix d'un de leurs députés à la Douma, en 1912, revendiquèrent l'autonomie culturelle pour les nations. D'autre part, c'est pour lutter contre l'influence des idées austro-marxistes auprès des nationalités de l'Empire russe que Lénine fit appel à Joseph Staline, géorgien d'origine et donc directement confronté à la problématique nationale, pour rédiger une brochure sur la question nationale condamnant Otto Bauer et ses disciples, notamment les Caucasiens qui avaient rejoint en août 1912 à la conférence de Vienne, sous l'impulsion de Trotski, les partisans de

---

de nature, de race, qui ne suffit plus à en faire une nation. Sur ce point, cf. Otto BAUER, *op. cit.*, tome 2, pp. 376-394.

<sup>90</sup> A titre d'exemple, cf. Anatüde TER MINASSIAN, « Le cas arménien : socialistes et marxistes arméniens et la question nationale », in *L'expérience soviétique et le problème national dans le monde, 1920-1939*, Actes du Colloque organisé par l'Institut national des langues et civilisations orientales, 6-8 décembre 1978 à Paris, tome 1, Langues'O, 1981, pp. 105-157.

<sup>91</sup> Parmi les partis ayant lié la résolution de la question nationale au fédéralisme, on peut évoquer notamment le cas des socialistes-révolutionnaires, partisans timides puis revendicatifs de la solution fédérale avec autonomie culturelle dans le cas des régions multinationales, ou, celui de certains libéraux (du parti constitutionnel démocrate), profondément légalistes et proposant le fédéralisme comme solution institutionnelle à « la contradiction entre les impératifs d'une grande puissance, la raison d'Etat et le droit à l'autodétermination » (Sabine BREUILLARD, « Le tsarisme, les libéraux et la question nationale », in *La question russe. Essais sur le nationalisme russe*, Ed. Universitaires, Paris, 1992, p. 55). Pour un aperçu général de la position des partis politiques sur le fédéralisme, cf. J.L. SHUL'ZHENKO, *op. cit.*, pp. 77-88.

<sup>92</sup> Sur l'opposition entre Bolcheviks et Mencheviks, cf. Dominique COLAS, *Le léninisme*, pp. 128-134 et Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *Le grand défi. Bolcheviks et nations. 1917-1930*, pp. 41-48.

l'autonomie culturelle. Le temps est donc venu de laisser la parole à ceux, qui du statut d'opposants politiques hostiles au fédéralisme, enfilèrent l'habit de premiers praticiens du fédéralisme en Russie.

## **§ 2. Le marxisme-léninisme et le fédéralisme**

Partant du constat qu'aucun écrit de Lénine n'est directement consacré à la question fédérale, l'appréhension de cette question chez le leader bolchevique pourrait sembler problématique. Mais, elle ne l'est point si l'on se réfère aux nombreuses théories qu'il a développées et qui concernent aussi bien la révolution, l'impérialisme ou l'organisation du parti social-démocrate, dans le prolongement du dogme marxiste, et qui peuvent avoir des incidences sur notre problématique. En effet, il est possible de dégager du corpus doctrinal marxiste-léniniste une constante avant la révolution de 1917, celle d'une réfutation de principe de l'idée fédérale (A).

Cela dit, la question se pose de savoir comment des opposants doctrinaires au fédéralisme ont pu devenir les premiers adaptateurs du fédéralisme en Russie puisque la forme étatique retenue pour la Russie post-tsariste, une fois le pouvoir conquis en octobre 1917, fut celle d'un Etat fédéral. C'est principalement la situation complexe sur le terrain avec le réveil des nationalités à l'aube de la révolution qui explique le recours à un fédéralisme, construit dès lors sur une base nationale. Pour autant, il ne faudrait pas croire que cette solution remet fondamentalement en cause les préceptes marxistes puisque c'est la dialectique marxiste elle-même qui justifie ce recours (B).

### **A. LA REFUTATION DE PRINCIPE DE L'IDEE FEDERALE**

Plusieurs théories amènent explicitement ou implicitement à la condamnation intellectuelle du fédéralisme. Mais, dans la mesure où la Russie fut le premier pays où le fédéralisme a été conçu en fonction du problème national, c'est à travers les positions des Bolcheviks sur la question des nationalités que cette réfutation de principe du fédéralisme sera appréhendée. L'examen de la théorie léniniste du droit à l'autodétermination devient alors incontournable puisque cette théorie, qui s'oppose à l'autonomie culturelle austro-marxiste et à son dérivé organisationnel, le fédéralisme, symbolise et synthétise la pensée de Lénine dans le domaine national. Initialement consacrée par l'article 9 du programme du P.O.S.D.R. lors de son II<sup>e</sup> congrès en 1903, cette théorie servit d'assise dans l'appréhension de la question nationale, par réaction principalement au succès des thèses

austro-marxistes chez les peuples de l'Etat multinational russe. Pour contrer le pouvoir d'attraction de l'autonomie culturelle et du fédéralisme, il convenait à la fois de rejeter la définition de la nation donnée par les austro-marxistes (1), de dénier, par là même, toute valeur à l'autonomie culturelle (2) pour enfin politiser la question nationale au moyen du droit à l'autodétermination (3).

### **1) Le rejet de la définition austro-marxiste de la nation**

C'est initialement autour de la question juive – celle de sa personnalité nationale – que va se polariser la polémique entre Lénine et les thèses austro-marxistes. Cette polarisation n'est pas fortuite dans la mesure où les Juifs, en l'absence d'un territoire propre et d'une langue commune, avaient tout intérêt à revendiquer l'application de l'autonomie culturelle austro-marxiste. Pour dénier aux Juifs la qualité de nation, Lénine va s'appuyer principalement sur les écrits de Karl Kautsky, collaborateur d'Engels d'origine tchèque et principal théoricien de la II<sup>e</sup> Internationale en matière de question nationale. Pour ce dernier, « la définition de la nation que nous donne Bauer est soit tellement vague qu'elle ne montre pas en quoi la nation se différencie d'autres formes sociales, soit elle n'est pas pertinente »<sup>93</sup>. Il reproche notamment à Otto Bauer d'avoir mis en avant la notion de « caractère national » alors que cette notion est insaisissable, ne colle pas à la réalité et ne permet pas de saisir la nature du lien qui unit les membres d'une nation. Surtout, il déplore que Bauer n'ait pas considéré la langue comme le signe distinctif le plus important de la nation sous le prétexte que les Juifs qui parlent plusieurs langues n'en constituent pas moins une nation. Kautsky réplique que cet exemple n'est pas pertinent dans la mesure où les Juifs occidentaux sont déjà assimilés et où seuls les Juifs d'Europe orientale parlent bien une langue distincte, le yiddish, sans pour autant constituer une nation moderne mais bien plutôt une caste.

Lénine reprendra les arguments de Kautsky pour rejeter les prétentions fédéralistes du Bund en estimant que « l'idée d'une nation juive contredit les intérêts du prolétariat juif en créant chez lui, ouvertement ou implicitement, un état d'esprit hostile à l'assimilation, l'état d'esprit du « ghetto » »<sup>94</sup> et que la fusion constitue l'unique solution possible à la question juive. Par la suite, même s'il infléchira sa position en considérant en 1913 que les Juifs possèdent une spécificité nationale, il le fera avant toute chose pour exalter le caractère internationaliste du peuple juif opprimé et souligner le besoin d'union de la classe ouvrière face aux préjugés nationaux<sup>95</sup>. Cette inflexion illustre surtout le

---

<sup>93</sup> Karl KAUTSKY, « Nationalité et internationalisme », supplément à la *Neue Zeit*, n° 1, 1907/1908, 18 janvier 1908, in *Les Marxistes et la question nationale (1848-1914)*, p. 130.

<sup>94</sup> LENINE, *Œuvres*, t. 7, p. 99, cité par Dominique COLAS in *Le léninisme*, p. 123.

<sup>95</sup> Sur ce point, cf. Dominique COLAS, *op. cit.*, pp. 123-128.

dogme léniniste infailible selon lequel, même si le fait national prend une dimension nouvelle et qualitative chez Lénine par rapport à l'appréhension de cette question chez Marx, la question nationale reste secondaire et doit être résolue pour servir la lutte des classes. D'ailleurs, Lénine condamne lui-même « l'« opportunisme national » incontestable de Bauer, sa défense de l'autonomie nationale culturelle, ses emballements nationalistes » et s'appuie de nouveau sur Kautsky qui avait souligné chez Bauer « la forte exagération du facteur national et son oubli du facteur international »<sup>96</sup>.

Le reproche principal dressé contre la définition austro-marxiste de la nation se retrouve synthétisé chez Staline lorsque Lénine le presse en 1913 d'écrire une brochure sur la question nationale destinée à uniformiser les propos sur cette question au sein de la social-démocratie russe. Staline critique la position des austro-marxistes visant à présenter « le caractère national » comme le seul indice de la nation : « le point de vue de Bauer identifiant la nation avec le caractère national, détache la nation du sol et en fait une sorte de force invisible, se suffisant à elle-même. Dès lors, ce n'est plus une nation vivante et agissante, mais quelque chose de mystique, d'insaisissable et d'outre-tombe »<sup>97</sup>. Cette critique, renforcée par l'affirmation de l'existence de caractères cumulatifs pour identifier la nation<sup>98</sup>, lui permet de refuser aux Juifs la qualification de nation dans la mesure où ils sont dissociés économiquement, vivent sur des territoires différents et parlent des langues différentes. D'ailleurs, Staline souligne la faiblesse de la position de Bauer sur la question juive puisque ce dernier affirme, après avoir proclamé que les Juifs constituaient une nation, qu'ils ne peuvent se conserver en nation sous le régime capitaliste, en raison de l'absence de territoire et de langue. Autrement dit, c'est en utilisant les critères, qu'il ne considère pourtant pas comme des indices décisifs de la nation, qu'il résout la question juive du point de vue national. Et Staline de conclure que « c'est ainsi que se dément elle-même cette théorie cousue de fil idéaliste »<sup>99</sup>. Cette dénégation de la définition de la nation donnée par les austro-marxistes doit surtout être replacée dans le contexte de son apparition. A partir du moment où la démonstration de Staline permet de refuser aux Juifs la qualité de nation<sup>100</sup>, les revendications bundistes, affirmées lors du congrès de Bielostok

<sup>96</sup> LENINE, « Du droit des nations à disposer d'elles-mêmes », in *Les Marxistes et la question nationale*, p. 337.

<sup>97</sup> Joseph STALINE, *Le marxisme et la question nationale et coloniale*, Editions sociales, Paris, 1949, p. 18.

<sup>98</sup> La définition stalinienne de la nation est la suivante : « La nation est une communauté stable, historiquement constituée, de langue, de territoire, de vie économique et de formation psychique, qui se traduit dans la communauté de culture ».

<sup>99</sup> Joseph STALINE, *Le marxisme et la question nationale et coloniale*, p. 20.

<sup>100</sup> Il est intéressant de noter que Staline s'éloigne des conclusions de Lénine sur la question juive et adopte un point de vue beaucoup plus radical. D'ailleurs, il apparaît que Staline, notamment dans sa définition de la nation, ne respecte pas la pensée de Lénine. En effet, sa définition de la nation, en évoquant la culture nationale et la psychologie nationale (concepts bourgeois pour Lénine), peut apparaître comme un compromis entre la théorie historico-économique de Kautsky et la théorie psychologique de Bauer. Or, Lénine, tout en saisissant l'importance du fait national, n'entendait pas lui donner la dimension de stabilité que lui confère Staline à travers sa définition. Sur l'analyse critique du texte de Staline et ses

de 1901, essentiellement fédéralistes (transformation de la Russie en fédération de nationalités, organisation du parti social-démocrate ouvrier sur des bases fédératives), sont alors dénuées de tout fondement et sont, par là même, « opportunistes » pour reprendre la terminologie marxiste.

A partir de cette réfutation de la définition de la nation donnée par le principal théoricien austro-marxiste de la nation, les Bolcheviks vont pouvoir s'attaquer à l'idée centrale au cœur de cette théorie, l'autonomie culturelle nationale.

## **2) Le rejet de l'autonomie culturelle**

Là encore, c'est essentiellement Staline qui va développer les arguments contre l'autonomie nationale, Lénine se contentant de condamner l'autonomie nationale culturelle, adoptée lors de la Conférence de Vienne en août 1912 par « les liquidateurs » bundistes, lettons et caucasiens, au nom de l'internationalisme ou d'évoquer les inconvénients de l'autonomie culturelle en matière scolaire, notamment celui de diviser la classe prolétarienne en nationalités et de freiner, par là même, son unification<sup>101</sup>.

Dans son célèbre article consacré à la question nationale, Staline va tout à la fois s'attaquer au programme national autrichien défendu par les austro-marxistes et aux revendications des principaux partisans en Russie de l'autonomie culturelle nationale, les Bundistes et les Caucasiens.

En premier lieu, pour rejeter l'idée sous-jacente chez Bauer d'appliquer l'autonomie culturelle nationale non seulement à l'Autriche mais également à tous les Etats composés de plusieurs nationalités, Staline tient à souligner la première erreur commise par les austro-marxistes, à savoir la confusion entre autonomie nationale et droit des nations à disposer d'elles-mêmes. Il ne peut être question de substituer l'une à l'autre dans la mesure où « l'autonomie nationale implique l'unité de l'Etat de nationalités, tandis que le droit des nations à disposer d'elles-mêmes sort du cadre de cette unité »<sup>102</sup>. Staline semble porter un jugement de valeur, négatif, sur l'Etat de nationalités et se situe en cela dans la droite ligne de l'orthodoxie marxiste. En effet, déjà, Karl Kautsky, auquel se réfère Lénine dans son article « Le droit des nations à disposer d'elles-mêmes », considérait que « l'Etat national est la forme d'Etat qui correspond le mieux aux rapports modernes » mais

---

distorsions par rapport à la pensée léniniste, cf. *Les Marxistes et la question nationale*, pp. 386-388 et Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, art. préc., pp. 226-229 et *Le grand défi. Bolcheviks et nation*, pp. 48-52.

<sup>101</sup> Sur ces condamnations de l'autonomie nationale par Lénine, cf. Dominique COLAS, *op. cit.*, pp. 130-132 et Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *Le grand défi. Bolcheviks et nation*, pp. 44-47.

<sup>102</sup> Joseph STALINE, *Le marxisme et la question nationale et coloniale*, p. 40.

qu'« il n'est pas donné à chaque Etat d'atteindre cette forme » de sorte qu'« il y a des Etats qui sont totalement demeurés des Etats multinationaux [...] dont la conformation interne est demeurée pour quelque raison retardée ou anormale »<sup>103</sup>. Or, aussi bien chez Renner que chez Bauer, c'est notamment la volonté de maintenir l'Etat multinational autrichien qui les a poussés à développer la théorie de l'autonomie nationale culturelle et à revendiquer comme cadre institutionnel la fédération de nationalités. C'est donc par la critique de l'autonomie nationale que l'idée de la normalité des Etats de nationalités sera mise à mal. A cette fin, Staline réplique que l'autonomie nationale contredit, d'une part, tout le cours du développement des nations en occultant le fait qu'à l'heure du capitalisme c'est « le processus de dispersion des nations »<sup>104</sup> qui a commencé, et, d'autre part, tout le cours de la lutte des classes en maintenant artificiellement le lien culturel entre les bourgeois et les prolétaires. C'est à partir de ce recadrage marxiste, à savoir le rappel du rôle de la social-démocratie – l'organisation du prolétariat et non celui des nations – que Staline va condamner l'autonomie nationale comme « une espèce raffinée du nationalisme »<sup>105</sup>. L'autonomie nationale, condamnable en tant que concept bourgeois, l'est d'autant plus lorsqu'elle repose sur le postulat de la permanence des nations et méconnaît, de la sorte, le dogme marxiste sur la disparition des nations à l'ère du socialisme. Ainsi, loin de résoudre la question nationale, l'autonomie nationale l'aggrave « en créant un terrain favorable à la destruction de l'unité du mouvement ouvrier, à la séparation des ouvriers par nationalités, au renforcement des frictions entre eux »<sup>106</sup>.

En second lieu, après avoir démontré l'inconsistance théorique de l'autonomie nationale, Staline examine l'aspect concret de la question en replaçant cette dernière dans le contexte russe.

En réponse à la volonté du Bund de se présenter comme le représentant unique du prolétariat juif et de garantir l'existence des Juifs contre l'assimilation au moyen de l'autonomie culturelle, Staline insiste sur l'absence de démocratisation en Russie et sur l'inutilité des institutions visant à faire respecter les droits culturels des minorités nationales dans un tel contexte. En effet, selon Staline, ce n'est pas de la réforme de la communauté juive mais de la remise en cause complète de l'ordre des choses actuel en Russie que naîtra le contexte favorable à la résolution de la question juive. Non seulement les institutions culturelles sont impuissantes dans un pays non-démocratique mais elles sont également superflues dans un pays démocratique, comme en témoigne le cas de la Suisse, pays démocratique dans lequel les droits culturels des minorités nationales sont garantis sans que pour autant n'existent les institutions visées par Renner ou Bauer. Au

---

<sup>103</sup> Karl KAUTSKY, art. préc., p. 140.

<sup>104</sup> Joseph STALINE, *Le marxisme et la question nationale et coloniale*, p. 41.

<sup>105</sup> *Ibid.*, p. 42.

<sup>106</sup> *Ibid.*, p. 44.



final, les revendications particularistes du Bund s'apparentent à celles des nationalistes bourgeois et constituent, par là même, un facteur de division du prolétariat.

Toujours dans le contexte russe, Staline a également pour tâche de mettre à mal la position des Caucasiens, affirmée lors de la Conférence de Vienne de 1912, selon laquelle l'autonomie nationale n'est pas contraire au sens du programme de la social-démocratie. Dans ce combat, Staline s'oppose directement à Noé Jordania, leader des Mencheviks géorgiens, qui considère que les deux systèmes d'autonomie sont compatibles, l'un – l'autonomie régionale – favorisant le développement économique ou matériel, et l'autre – l'autonomie nationale – encourageant le développement culturel lié à la langue et non plus au territoire. Sans reprendre ses précédents arguments contre l'autonomie nationale, Staline préfère s'en tenir à la situation particulière du Caucase, composé de peuples en partie primitifs encore à l'état de transition dans le cours du développement national. Il est donc absurde de vouloir leur appliquer l'autonomie nationale alors qu'ils ne constituent pas encore des nations. Et Staline de mettre en avant la seule solution pour le Caucase, l'autonomie régionale, qui « entraîne les nations attardées dans le développement culturel général, les aide à sortir de leur coquille de petites nationalités qui les isole, les pousse en avant et leur facilite l'accès des bienfaits de la culture supérieure »<sup>107</sup>. Il ne peut être question d'un mélange des genres, « combinaison contre nature »<sup>108</sup>, dans la mesure où l'autonomie nationale annihile les effets positifs de l'autonomie régionale, à savoir l'accès aux degrés supérieurs de la culture. Finalement, pour sonner le glas de l'autonomie nationale, il suffit à Staline de rappeler que le sens exact du programme de la social-démocratie réside dans la défense des intérêts du prolétariat, ceux-ci étant toujours supérieurs au droit des nations à disposer d'elles-mêmes et que, sur la question nationale, la social-démocratie s'est déjà prononcée en rejetant explicitement la formule nationale-culturelle.

Cela étant fait, encore fallait-il combler le vide que ce rejet de l'autonomie nationale impliquait dans la résolution de la question nationale. Les condamnations de la définition austro-marxiste de la nation et de l'autonomie culturelle permirent avant toute chose aux Bolcheviks de politiser la question nationale, c'est-à-dire de déterminer le cadre politique le mieux à même d'appréhender cette question. Comme l'évoque d'ailleurs très clairement Staline, la position de la question nationale est celle de son organisation constitutionnelle. Dans une optique marxiste, il s'interroge donc sur la solution la plus compatible avec les intérêts des masses travailleuses : « est-ce l'autonomie, la fédération ou la séparation ? »<sup>109</sup>. Pour y répondre et par souci de clarification et de simplification, on

---

<sup>107</sup> *Ibid.*, pp. 61-62.

<sup>108</sup> *Ibid.*, p. 62.

<sup>109</sup> *Ibid.*, p. 28.

peut réduire le raisonnement, que donnent Staline mais surtout Lénine, à deux principes : rejet du fédéralisme, affirmation du droit à l'autodétermination.

### **3) La politisation de la question nationale : rejet du fédéralisme, affirmation du droit à l'autodétermination**

On sait que les austro-marxistes avaient pour principal objectif le maintien de l'Etat multinational autrichien et qu'ils envisageaient, pour cela, la mise en place d'une fédération de nationalités autonomes. Le fédéralisme apparaissait comme la solution institutionnelle idoine aussi bien pour la constitution de l'Etat que pour celle du parti ouvrier. Or, en rejetant l'autonomie nationale, les Bolcheviks vont également réfuter le fédéralisme. D'ailleurs, Staline n'hésite pas à lier les deux systèmes et à les condamner : « on ne saurait contester que cette dernière [l'autonomie culturelle-nationale] crée une atmosphère favorable au fédéralisme sans bornes, qui se transforme en rupture totale, en séparatisme »<sup>110</sup>. Selon lui, il est logique que deux systèmes, reposant sur la délimitation par nationalités, fonctionnent de concert. Mais, dans les deux cas, l'effet est le même : désunion, séparatisme, exacerbation du nationalisme. Lénine est tout aussi explicite lorsqu'il considère que le fédéralisme est contraire au progrès historique et ne correspond donc pas au cours du développement historique. En effet, sur la voie du socialisme, le capitalisme est un passage obligé. Or, « le développement du capitalisme exige que les Etats soient les plus grands et les plus centralisés possibles » d'autant plus que « c'est seulement sur de tels territoires que la classe bourgeoise peut se grouper en anéantissant tous les vieux cloisonnements médiévaux, de caste, de particularismes locaux ou confessionnels, de petites nationalités et autres, en même temps que se groupe parallèlement et inéluctablement à l'autre pôle la classe des prolétaires »<sup>111</sup>. La conclusion sur le fédéralisme s'impose alors d'elle-même : « aussi longtemps et pour autant que diverses nations constituent un seul Etat, les marxistes ne préconiseront en aucun cas ni le principe fédératif, ni la décentralisation »<sup>112</sup>. C'est donc au nom du matérialisme historique même que le fédéralisme est rejeté. Mais, s'il en est ainsi dans la société capitaliste, cette assertion s'avère encore plus vraie dans la société socialiste. En effet, au stade ultime du développement historique, le fédéralisme a encore moins de raison d'être puisque seul le centralisme démocratique doit servir de fondement à l'union des prolétaires. De plus, « dans l'Etat formé après la révolution, dans l'Etat dont l'existence témoigne de la victoire de la classe, admettre le principe fédéral qui perpétue le fait national, c'est accorder une égale valeur aux deux catégories »<sup>113</sup>. Or, l'on sait que, s'il existe une constante dans la

---

<sup>110</sup> *Ibid.*, pp. 71-72.

<sup>111</sup> LENINE, « Notes critiques sur la question nationale », in *Les Marxistes et la question nationale*, p. 329.

<sup>112</sup> *Ibid.*, p. 330.

<sup>113</sup> Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, art. préc., p. 236.

pensée léniniste, c'est bien celle de la primauté de la classe sur le facteur national. Le principe fédératif est de toute façon intrinsèquement absurde selon Lénine puisque « la fédération est une union entre égaux, une union qui exige l'accord *général* »<sup>114</sup> et qu'il est alors impossible à une des parties d'exiger d'une autre un droit à s'accorder avec elle. Que reste-t-il alors aux nations ? Le droit à l'autodétermination, pensé provisoirement en termes de séparation politique, comme préalable à une union future.

Le droit à l'autodétermination constitue la clé de voûte de la pensée de Lénine sur la question nationale. A partir de l'analyse historico-économique du phénomène national développée par Karl Kautsky, Lénine déduit de la tendance moderne à la formation des Etats nationaux et de la normalité de tels Etats en période capitaliste la définition suivante de la libre détermination des nations : « par autodétermination des nations, on entend leur séparation en tant qu'Etat d'avec les collectivités nationales étrangères, on entend la formation d'Etats nationaux indépendants »<sup>115</sup>. Perçue comme un droit démocratique, l'autodétermination est une des revendications fondamentales de la démocratie politique, lesquelles ne sont forcément, à l'époque de l'impérialisme, « « réalisables » qu'incomplètement, sous un aspect tronqué et à titre tout à fait exceptionnel »<sup>116</sup> mais auxquelles il ne faut pas renoncer sous peine de faire le jeu de la bourgeoisie et de la réaction. Le droit des nations à disposer d'elles-mêmes devient, de la sorte, un véritable instrument de propagande pour arriver à la révolution, un instrument de lutte contre le renforcement de l'oppression nationale à l'époque de l'impérialisme<sup>117</sup>. En effet, « reconnaître le principe de l'autodétermination, c'est résoudre les difficultés d'un Etat multinational en apportant la paix entre les divers éléments prolétariens des groupes nationaux, donc à l'intérieur du parti [...] ; en même temps, ce programme assure à la classe ouvrière et à son parti, dans la période pré-révolutionnaire, de nouveaux alliés venus des mouvements nationaux non prolétariens, donc renforce la position du parti et accélère le cours de la révolution ; il est enfin un moyen de combattre le nationalisme et d'éduquer le prolétariat dans un esprit internationaliste, le corollaire de l'autodétermination [étant] l'égalité nationale dont ni les prolétaires de la puissance oppressive, ni ceux de la

---

<sup>114</sup> LENINE, « Lettre à Chaoumian », in *Les Marxistes et la question nationale*, p. 352 (le mot en italique est souligné par l'auteur). Cette lettre rédigée le 23 novembre (6 décembre) 1913 est une réponse de Lénine à Stepan Georgievitch Chaoumian, révolutionnaire arménien, qui considérait notamment que le droit à la libre disposition ne signifiait pas seulement le droit à la séparation mais également le droit à un lien fédéral.

<sup>115</sup> LENINE, « Du droit des nations à disposer d'elles-mêmes », p. 337.

<sup>116</sup> LENINE, « La révolution socialiste et le droit des nations à disposer d'elles-mêmes », in <http://www.marxists.org/francais/lenin/works/1916/01/19160100.htm>, p. 3.

<sup>117</sup> « La révolution socialiste peut éclater non seulement à la suite d'une grande grève ou d'une manifestation de rue, ou d'une émeute de la faim, ou d'une mutinerie des troupes, ou d'une révolte coloniale, mais aussi à la suite d'une quelconque crise politique du genre de l'affaire Dreyfus ou de l'incident de Saverne ou à la faveur d'un référendum à propos de la séparation d'une nation opprimée », *ibid.*, p. 3 (les mots en italique sont soulignés par nos soins).

puissance opprimée n'ont jamais eu conscience »<sup>118</sup>. Dès lors, l'autodétermination perd toute valeur intrinsèque pour devenir un simple élément de combat dans la lutte des classes.

En reliant l'autodétermination à l'internationalisme et en précisant les limites à l'application de l'autodétermination (seulement aux régions périphériques et sous le contrôle du parti ouvrier guidé par les intérêts de classe), Lénine, en fait, « limite le principe qu'il a lui-même défini »<sup>119</sup>. Mais, si ses positions peuvent apparaître au premier abord contradictoires, elles ne le sont plus dans une perspective marxiste puisque, en dernier ressort, seule l'union au sein d'un Etat centralisé est envisageable, les revendications nationales s'effaçant devant les intérêts de classe. En effet, l'autodétermination n'a de sens qu'en période capitaliste puisque « la revendication de l'autodétermination serait superflue dans une société socialiste parce qu'elle y serait déjà satisfaite »<sup>120</sup>. De plus, Lénine, dans le cadre du matérialisme historique, ne préconise la séparation politique que parce que cette dernière - en tant que possibilité - encourage le rapprochement des nations : « plus le régime démocratique d'un Etat est proche de l'entière liberté de séparation, plus seront rares et faibles, en pratique, les tendances à la séparation, car les avantages des grands Etats, au point de vue aussi bien du progrès économique que des intérêts de la masse, sont indubitables, et ils augmentent sans cesse avec le développement du capitalisme »<sup>121</sup>. Autrement dit, c'est parce que les nations auront cette opportunité de se séparer qu'elles choisiront de s'allier librement plutôt que de se séparer, ayant constaté dans la phase pré-socialiste que le prolétariat de la nation oppressive a lutté contre l'oppression nationale, justement par le biais du mot d'ordre de l'autodétermination. Cette logique hypothético-déductive doit se vérifier notamment dans le cas particulier de la Russie puisque, « si parmi les peuples, il y a eu de la méfiance à l'égard de la Russie, elle était alimentée avant tout par la politique du tsarisme » et que « dès l'instant que le tsarisme a disparu, qu'a disparu sa politique d'oppression, la méfiance doit se relâcher, l'attraction doit s'accroître vers la Russie »<sup>122</sup>. D'ailleurs, il n'existe aucune ambiguïté quant à la valeur relative que Lénine entend donner au principe d'autodétermination : « nous sommes *pour l'autonomie* pour toutes les parties, nous sommes pour le *droit* à la séparation (et non pas *pour la séparation* de tous !). L'autonomie, c'est *notre* plan d'organisation d'un Etat démocratique. La séparation n'est pas du tout notre plan. Nous ne prôtons nullement la séparation. Dans l'ensemble, nous

---

<sup>118</sup> Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, art. préc., p. 232.

<sup>119</sup> *Ibid.*, p. 235.

<sup>120</sup> Karl KAUTSKY, « L'autodétermination des nations », in *Les Marxistes et la question nationale*, p. 148.

<sup>121</sup> LENINE, « La révolution socialiste et le droit des nations à disposer d'elles-mêmes », p. 3.

<sup>122</sup> Joseph STALINE, « Rapport sur la question nationale » (présenté à la VII<sup>e</sup> conférence du P.O.S.D.R. le 29 avril (12 mai) 1917), in *Le marxisme et la question nationale et coloniale*, p. 78. Nous verrons que dans les faits il en fut tout autrement.

sommes contre la séparation. Mais nous sommes pour le *droit* à la séparation, à cause du nationalisme grand-russe réactionnaire, qui a tellement souillé la cause de la cohabitation nationale que, parfois, il y aura *davantage* de liens après une libre séparation. Le droit à la libre séparation est une *exception* à notre prémisse générale, le centralisme »<sup>123</sup>.

Dès lors, nous touchons au maître mot de la future organisation socialiste – le centralisme – qui, grâce à l'autonomie régionale, s'inscrira dans le cadre de la démocratie en évitant le centralisme bureaucratique<sup>124</sup>. Ce centralisme démocratique se retrouve d'ailleurs au cœur d'autres théories développées par Lénine, notamment celle sur l'organisation du parti. Cette focalisation sur le centralisme chez Lénine doit nous amener à comprendre qu'« à la différence de la stratégie et de la tactique politiques où il ne cesse de changer de thèses, la position léniniste est inaltérable en matière d'organisation »<sup>125</sup>. En cela, Lénine se présente comme un doctrinaire marxiste, comme un véritable héritier de Marx. Il fit sienne les idées fondamentales de ce dernier sur la question nationale (oppression nationale engendrée par le capitalisme et propre à ce stade du développement historique, supériorité de la classe sur la nation, résolution ultime de la question nationale par la victoire du socialisme), mais sut les adapter au contexte russe. A partir de ce constat, il devient alors indispensable de faire un retour en arrière afin de mettre en perspective la question nationale sous l'angle de la dialectique marxiste-léniniste, seul moyen de comprendre le recours au fédéralisme dans une optique pragmatique.

## B. L'ACCEPTATION DIALECTIQUE DU FEDERALISME NATIONAL

Même si les écrits de Lénine furent particulièrement abondants, ils ont tout de même servi de corpus à l'établissement d'une doctrine. Cette doctrine est venue se greffer au marxisme originel, en reprenant à son compte les grands principes des pères fondateurs du marxisme tout en les adaptant au contexte de l'époque dans laquelle elle s'est développée. Parmi ces grands principes, on trouve la dialectique qui, appréhendée comme « théorie de l'évolution, [...] théorie de la relativité des connaissances humaines qui nous donnent l'image de la matière en perpétuel développement »<sup>126</sup>, implique une analyse

---

<sup>123</sup> LENINE, « Lettre à Chaoumian », pp. 352-353 (les mots en italique sont soulignés par l'auteur). Lénine réserve d'ailleurs aux marxistes de telle ou telle nation opprimée le droit de faire de la propagande contre la séparation, ce que n'exclut pas la reconnaissance du droit des nations à disposer d'elles-mêmes, de la même façon que « la reconnaissance du droit au divorce n'exclut pas, dans tel ou tel cas, la propagande contre le divorce » (« Du droit des nations à disposer d'elles-mêmes », p. 348).

<sup>124</sup> Sur le rapport démocratie et centralisme, cf. LENINE, « Notes critiques sur la question nationale », pp. 330-331.

<sup>125</sup> Dominique COLAS, *op. cit.*, p. 92.

<sup>126</sup> LENINE, « Les trois sources et les trois parties constitutives du marxisme », in <http://www.marxists.org/francais/lenin/works/1913/03/19130300.htm>. Cet article est paru en 1913 à

dynamique et évolutive des phénomènes sociaux. En fait, la dialectique marxiste autorise celui qui s'y réfère à se démarquer des préceptes du marxisme, à les relativiser dans le cadre du mouvement de l'histoire. Cela se vérifie parfaitement dans le cadre de la question nationale et de la solution institutionnelle la plus à même d'y répondre. Ainsi la dialectique théorique du marxisme-léninisme et du fédéralisme (1) peut-elle se prolonger en une dialectique pratique (2), qui admet – sans renier les principes marxistes – le recours à une solution fédérale dans un contexte particulier.

### **1) La dialectique théorique du marxisme-léninisme et du fédéralisme**

L'hypothèse du rapprochement entre le fédéralisme et le marxisme trouve sa pertinence dans le fait que le marxisme a pour but « d'affranchir les hommes de toute exploitation, aussi bien de celle d'une nationalité par une autre que de celle des prolétaires par le capitalisme » et que « c'est souvent pour résoudre la question posée par l'oppression de certaines nationalités que le fédéralisme est proposé »<sup>127</sup>. Mais, la dialectique impose de circonscrire notre recherche en partant du postulat suivant : « le fédéralisme étant un mode d'organisation de l'Etat, le marxisme ne pourrait le prôner que dans les cas, au plus, où il admet l'existence de l'Etat »<sup>128</sup>. Ce postulat exclut d'emblée la phase communiste. En effet, nous savons que le marxisme prône l'extinction de l'Etat lors de l'avènement de la société communiste en raison de l'inutilité de l'Etat dans une société où les classes sociales auront disparu<sup>129</sup>. Mais, avant l'avènement du communisme sans Etat, dans la construction marxiste, l'Etat est appelé à se maintenir pendant une période de transition, celle de la dictature du prolétariat. Il existe donc deux périodes historiques au cours desquelles le fédéralisme pourrait exister dans le cadre de la théorie marxiste : le capitalisme, caractérisé par le développement de l'Etat comme instrument de domination de la bourgeoisie, et la dictature du prolétariat, après la révolution. Pendant ces deux périodes, une connexion ne pourrait-elle alors être faite entre les deux doctrines ?

Si l'on se réfère à l'orthodoxie marxiste, la réponse est forcément négative. On connaît déjà la position de Lénine sur la nécessité et la normalité des Etats centralisés pendant la période du capitalisme moderne. Il peut être utile de rappeler simplement la position des pères du marxisme sur la question : « par suite des immenses progrès de l'industrie, du commerce, des communications, la centralisation politique est devenue une

---

l'occasion du 30<sup>e</sup> anniversaire de la mort de Karl Marx dans le n° 3 de la revue *Prosveshchenie* [l'Education], dirigée par Lénine de l'étranger de 1911 à 1914.

<sup>127</sup> Guy LADREIT de LACHARRIERE, *op. cit.*, p. 104.

<sup>128</sup> *Ibid.*, p. 102.

<sup>129</sup> L'Etat doit être détruit en tant qu'instrument qui sert à exploiter une classe par une autre.

nécessité encore plus impérieuse qu'au XV<sup>e</sup> et au XVI<sup>e</sup> siècles »<sup>130</sup>. Le fédéralisme, selon la doctrine marxiste, est donc condamné sur le principe pendant la période de suprématie du capitalisme. Mais, le fédéralisme ne serait-il pas alors la solution institutionnelle temporaire de la dictature du prolétariat avant l'avènement du communisme ?

Pour répondre à cette question et compte tenu du fait que le fédéralisme pourrait présenter cet avantage de pacifier les conflits nationaux, il convient de rappeler la position des pères du marxisme sur la question nationale. A la lumière des écrits de Karl Marx et de Friedrich Engels sur les conflits nationaux, on se rend compte que ces derniers ont refusé de conceptualiser la question nationale sans pour autant renoncer à réfléchir au problème. En d'autres termes, ils n'ont appréhendé la question nationale que dans le cadre du mouvement de l'histoire, tout entier guidé par la lutte des classes. Pour eux, le primat de la classe sur toute autre catégorie historique, notamment la nation, entraîne à terme la disparition des démarcations et des antagonismes nationaux selon le principe qu'« au fur et à mesure que l'exploitation de l'individu par l'individu est abolie, l'exploitation d'une nation par une autre est également abolie »<sup>131</sup>. Cette subordination de la lutte des nationalités à la lutte des classes implique le rejet du fédéralisme comme solution organisationnelle temporaire dans la mesure où « si la lutte des nationalités pouvait conduire à l'adoption du fédéralisme, c'est à une solution radicalement différente qu'amène la lutte des classes »<sup>132</sup>. En effet, la résolution de la question nationale étant suspendue à la réussite de la lutte sociale, c'est la logique d'organisation de cette dernière qui prévaut. Or, cette logique est par essence unitaire et centralisatrice. Quelque soit le stade de la lutte (pré-révolutionnaire, révolutionnaire), seule l'union, selon une idée toute simple et mécanique, peut engendrer la force indispensable au combat politique du prolétariat et à sa victoire finale<sup>133</sup>. D'ailleurs, l'objectif final de la lutte des classes n'est-il pas l'union des prolétaires du monde entier et la fusion dans une société internationaliste ?

C'est notamment à travers les rôles d'avant-garde, d'acteur légitime de l'histoire et d'éducateur des masses conférés au parti social-démocrate que l'on peut saisir la dimension et la force réelles de l'idée centralisatrice<sup>134</sup>. Pendant la période du capitalisme moderne, les rigueurs de la clandestinité imposent et justifient la centralisation du parti, alors que c'est surtout le principe d'autorité qui fonde cette dernière à l'époque dite de la dictature du prolétariat. Mais, dans les deux cas, le principe d'efficacité, lequel exige de ne

<sup>130</sup> Friedrich ENGELS, « Le panslavisme démocratique » (article paru dans *Neue Rheinische Zeitung* des 15 et 16 février 1849), in *Les Marxistes et la question nationale*, p. 78.

<sup>131</sup> Karl MARX, *Manifeste du Parti communiste*, pp. 91-92, in *Les marxistes et la question nationale*, p. 68.

<sup>132</sup> Guy LADREIT de LACHARRIERE, *op. cit.*, p. 105.

<sup>133</sup> Sur cette conception de la politique, conçue en termes de rapports de force, chez Lénine, cf. Dominique COLAS, *Le léninisme*, p. 52.

<sup>134</sup> Pour une compréhension globale des mécanismes de fonctionnement du parti, cf. Dominique COLAS, *Le léninisme*, *op.cit.*

pas perdre de vue les objectifs assignés, fait de la centralisation le maître mot en matière d'organisation. Cette digression sur le parti prend tout son sens lorsque l'on sait que c'est initialement pour lutter contre les prétentions du Bund à se constituer en organisation politique distincte entretenue avec les autres partis sociaux-démocrates des rapports fédératifs que Lénine va développer sa théorie sur les nationalités. Elle se justifie également par le fait que les principes présidant à l'organisation du parti, compte tenu du rôle joué par ce dernier dans la dynamique historique, seront ceux qui présideront à l'organisation de l'Etat. Ainsi le rejet d'une organisation partisane fédérative se retrouve-t-il dans les conceptions sur la forme de l'Etat révolutionnaire. Il suffit pour cela de rappeler les commentaires de Lénine, dans son ouvrage fondamental écrit à la veille de la révolution<sup>135</sup>, concernant la polémique entre Bernstein et Marx au sujet de la Commune de Paris. Marx ayant fait, dans son ouvrage *La guerre civile en France*, de la Commune de Paris le modèle historique de la république socialiste prolétarienne, Bernstein critique la mise en avant des municipalités lors de la Commune et la destruction de l'unité de la nation que ce système engendre. Il en déduit que le programme de Marx en saluant le système communal se rapproche du fédéralisme de Proudhon. Pour Lénine, cette analogie est tout simplement monstrueuse car elle occulte le fait que « Marx, loin de traiter ici du fédéralisme par opposition au centralisme, parle de la démolition de la vieille machine d'Etat bourgeoise existant dans tous les pays bourgeois ». Autrement dit, Bernstein voit du fédéralisme chez Marx là où il n'y en a pas pour la simple raison que « Marx est centraliste »<sup>136</sup>. Plus précisément, Lénine s'accorde à reconnaître que Marx et Proudhon se rejoignent sur la question de la démolition de l'Etat bourgeois, mais un des domaines principaux sur lequel ils s'opposent est justement le fédéralisme. En effet, « les principes du fédéralisme découlent des conceptions petites-bourgeoises de l'anarchisme. [...] Et, dans les passages cités de lui [Marx], il n'existe pas la moindre dérogation au centralisme »<sup>137</sup>. Il ne faut donc pas confondre destruction de la machine étatique bourgeoise et destruction du centralisme d'autant plus que l'expérience communarde témoigne de la volonté centralisatrice de ses partisans (organisation libre au sein des communes, union de celles-ci en nation, pour détruire l'Etat bourgeois) et que le centralisme communard est tout entier condensé dans l'expression utilisée intentionnellement par Marx : « l'unité de la nation est organisée ... »<sup>138</sup>.

Un dernier argument contre le fédéralisme se rattache à la vision internationaliste de la société communiste chez les marxistes. Le fédéralisme est, d'après cette vision, trop étroitement lié au nationalisme pour être acceptable. En effet, même si Lénine confère une

---

<sup>135</sup> LENINE, *L'Etat et la révolution*, in <http://www.marxists.org/francais/lenin/works/1917/08/eroot.htm>.

<sup>136</sup> *Ibid.*

<sup>137</sup> *Ibid.*

<sup>138</sup> *Ibid.*



place quantitative et qualitative plus grande à la question nationale par rapport à Marx ou à Engels, sa position sur la relativité du fait national reste une donnée constante de sa réflexion sur cette question. Ainsi, à terme, les nations, conformément à l'axiome marxiste, sont vouées à disparaître. Et, si les marxistes dénoncent l'oppression nationale et se présentent comme les apôtres du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, c'est avant toute chose en raison de la prise de conscience que la question nationale peut servir d'élément organique de la révolution. Mais, intrinsèquement, la nation reste une catégorie secondaire, ce que prouve la position de Lénine vis-à-vis de la culture nationale d'essence bourgeoise et sa focalisation sur la culture internationale. Par exemple, dans l'appréhension de la question juive, Lénine reconnaît la spécificité nationale juive en tant que culture internationale. Mais, pour lui, « dans chaque nation existent deux cultures : une culture nationale, bourgeoise, le plus souvent réactionnaire et cléricale et une culture démocratique et socialiste »<sup>139</sup>. Ainsi en est-il de la nation juive partagée entre la culture nationale juive des rabbins et des bourgeois et la culture internationale démocratique, représentée par les Juifs du monde civilisé. La culture internationaliste doit se substituer aux cultures nationales en ne retenant que les éléments réellement démocratiques et socialistes de chaque culture nationale, ce qui donnera naissance au célèbre axiome marxiste : « nationale par la forme, socialiste par le contenu ». En raison du lien trop étroit entre fédéralisme et nationalisme, dénoncé comme nous l'avons vu par Staline, il est impossible pour les marxistes de prôner le recours à une solution fédérale.

Notre question initiale reste donc ouverte : comment se fait-il que les sociaux-démocrates russes ont pu recourir au fédéralisme lors de la conquête du pouvoir sans pour autant renier le marxisme ? Seule ce que nous appelons la dialectique pratique du marxisme-léninisme et du fédéralisme, c'est-à-dire l'examen de la question nationale dans le contexte russe, nous permettra d'y répondre.

## **2) La dialectique pratique du marxisme-léninisme et du fédéralisme**

Pour comprendre ce qui peut apparaître comme un revirement de principe – le recours au fédéralisme – mais qui s'avère n'en être pas véritablement un au stade de son apparition, il faut au préalable chercher à saisir l'essence du marxisme. Or, « être marxiste consiste d'abord, à propos d'une situation donnée, à en examiner l'aspect concret, tout particulièrement l'aspect historique et à régler sur les particularités ainsi discernées l'application des principes généraux »<sup>140</sup>. Ce souci du déterminisme historique a ainsi amené Karl Marx, pourtant adversaire du fédéralisme, à proposer la transformation de

---

<sup>139</sup> Dominique COLAS, *op. cit.*, pp. 125-126.

<sup>140</sup> Guy LADREIT de LACHARRIERE, *op. cit.*, p. 109.

L'Union de 1801 entérinant le rattachement de l'Irlande à l'Angleterre en « une fédération libre et égale avec la Grande-Bretagne »<sup>141</sup> dans la mesure où l'oppression de la nation irlandaise par l'Angleterre détournait le prolétariat anglais de son émancipation sociale. C'est parce que l'Angleterre représentait « pour le moment [deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle], le pays le plus important pour la révolution prolétarienne et, de surcroît, *le seul* pays où les conditions matérielles de cette révolution soient parvenues à un certain degré de maturité »<sup>142</sup> qu'il était indispensable que le prolétariat anglais soutienne l'émancipation nationale irlandaise. Avec cette prise de position, Marx ne renie pas les grands principes de sa doctrine : suprématie de la lutte des classes, réussite de la lutte sociale exigeant l'unité et l'harmonie entre les ouvriers, valeur instrumentale de la libération nationale aux fins d'union des prolétaires de différentes nations. Mais, déjà, se profile l'idée que le fédéralisme pourrait servir à rapprocher les classes prolétariennes de différentes nations. Cette idée, Lénine la confirmera explicitement quelques décennies plus tard en énonçant qu'« on peut être un adversaire résolu de ce principe [celui de la fédération] et être partisan du centralisme démocratique, mais préférer la fédération à l'inégalité nationale, comme la seule voie menant au centralisme démocratique intégral » et en la faisant découler directement de la préférence de Marx pour « la fédération de l'Irlande avec l'Angleterre à l'assujettissement forcé de l'Irlande par les Anglais »<sup>143</sup>. Mais, il est évident que si Lénine en arrive à cette reconsidération du principe fédéral, c'est avant tout en raison de la situation concrète de la question nationale en Russie, restant en cela fidèle à la méthode d'analyse marxiste.

Après le renversement du tsarisme en février 1917, le gouvernement provisoire fut confronté à la radicalisation des mouvements nationaux dans la mesure où il resta fidèle à l'idéal d'unité et d'indivisibilité de la Russie, où il ne reconnut que tardivement le droit à l'autodétermination sous réserve de sa ratification par l'Assemblée constituante que le gouvernement provisoire ne se résolvait pas à convoquer et où il se contenta de libéraliser la politique des nationalités en abolissant la législation discriminatoire à l'égard des Juifs et des *inorodtsy*. Ainsi, dès juin 1917, la *Rada* (conseil central) d'Ukraine se déclara unilatéralement pour l'extension de l'autonomie législative à tous les territoires ukrainiens. En septembre de la même année, c'est une réunion à Kiev d'un congrès des peuples de Russie qui permit à différents représentants nationaux de se prononcer pour la transformation de la Russie en une république fédérale démocratique. Cette aspiration à une solution fédérale se retrouva également majoritairement chez les Musulmans de

---

<sup>141</sup> Karl MARX, « La question irlandaise et l'Internationale », in *Les Marxistes et la question nationale*, p. 97.

<sup>142</sup> *Ibid.*, p. 99 (les mots en italique sont soulignés par l'auteur). Par la suite, Karl Marx abandonnera le mot d'ordre de l'autonomie irlandaise et prônera l'indépendance totale de l'Irlande.

<sup>143</sup> LENINE, « La révolution socialiste et le droit des nations à disposer d'elles-mêmes », p. 3.

Russie<sup>144</sup>. Déçus par l'espoir placé dans le gouvernement provisoire, les mouvements nationaux se tournèrent alors vers les Bolcheviks et leur mot d'ordre de l'autodétermination d'autant plus que les autres slogans bolcheviques sur la paix ou la terre pouvaient leur apparaître tout aussi appréciables. Ainsi, entre la fin de l'année 1917 et le début de 1918, de nombreuses anciennes provinces de l'Empire russe proclamèrent leur indépendance (Finlande, Ukraine, Estonie, Lituanie, Bessarabie, Biélorussie) en utilisant notamment le droit à disposer d'elles-mêmes que leur avait reconnu le nouveau pouvoir en place dans la Déclaration des Droits des peuples de Russie du 15 novembre 1917<sup>145</sup>.

Il convenait donc, pour préserver l'union des peuples de Russie, de trouver une parade à l'autodétermination, que les Bolcheviks ne pouvaient récuser en tant que marxistes<sup>146</sup>. C'est alors qu'« en présence de la désagrégation exposée, le fédéralisme, dont Lénine pensait avoir fait l'économie, [prit] une valeur nouvelle de processus centripète, restructif de l'unité étatique vraiment trop morcelée »<sup>147</sup>. Condamnable en tant que processus centrifuge qui affaiblit l'unité et la puissance de l'Etat, le fédéralisme devient tout d'un coup acceptable lorsqu'il prend l'apparence d'un processus centripète susceptible de remplacer le mot d'ordre défaillant de l'autodétermination. En effet, alors que, dans la théorie marxiste-léniniste, le droit des nations à disposer d'elles-mêmes était censé convaincre ces dernières de s'unir les unes aux autres au sein d'un Etat unitaire selon le principe du libre consentement, la réalité, avec la multiplication des indépendances et des revendications autonomistes, fut tout autre. En tant que facteur d'union et d'égalité nationale, le fédéralisme devint alors la solution transitoire en attendant l'avènement du centralisme démocratique et de la société communiste, seuls à même de résoudre définitivement la question nationale. Par là même, Lénine ne déroge nullement aux principes marxistes puisque la lutte des classes continue à sous-tendre les solutions dans le domaine national et que les finalités de la social-démocratie (centralisme démocratique, internationalisme prolétarien) ne sont pas écartées mais renvoyées à un stade ultérieur.

<sup>144</sup> Sur la radicalisation des mouvements nationaux, cf. Henri BOGDAN, *op. cit.*, pp. 182-204 ; Andreas KAPPELER, *op. cit.*, pp. 296-311 ; Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *Lénine. La révolution et le pouvoir*, Champs, Flammarion, Paris, 1979, pp. 80-89.

<sup>145</sup> Cf. *Infra* (1, A, § 1, section II).

<sup>146</sup> Alors qu'il n'était pas question, à ce stade initial de la révolution, de condamner ouvertement le droit à l'autodétermination, Staline n'hésitera pas en 1920 à qualifier la séparation des régions périphériques d'avec la Russie de mesure contre-révolutionnaire, au regard du caractère absolu des intérêts des masses populaires (« La politique du pouvoir des Soviets dans la question nationale en Russie », in *Le marxisme et la question nationale et coloniale*, pp. 96-97). D'ailleurs, dans un texte de 1918 (« La révolution d'octobre et la question nationale », *ibid.*, p. 87), le droit des *nations* à disposer d'elles-mêmes est remplacé insidieusement par le droit des *masses travailleuses des peuples opprimés* de disposer d'elles-mêmes. Ce glissement sémantique est d'importance car il réconcilie le principe fondamental de la théorie léniniste des nationalités et la suprématie de la lutte des classes. Ainsi, dans les années qui suivront la révolution d'octobre, les marxistes pourront arguer de ce droit des masses travailleuses pour s'opposer aux revendications indépendantistes, menées forcément par la bourgeoisie nationale et contraires aux intérêts des masses (les mots en italique sont soulignés par nos soins).

<sup>147</sup> Guy LADREIT de LACHARRIERE, *op. cit.*, p. 123.

Staline, dans ses écrits postérieurs à sa célèbre brochure sur la question nationale de 1913, reconnaîtra explicitement les mérites d'un système reposant sur des liens fédératifs, notamment son élasticité et le fait de rétablir la confiance entre des régions différentes, sans oublier la nécessité de maintenir l'union à tout prix tant que subsistera l'impérialisme<sup>148</sup>.

Il est nécessaire de souligner que le fédéralisme, dans son adéquation avec la lutte des classes, se démarque de la vision classique que l'on peut avoir du fédéralisme. Même s'il est directement lié à la problématique nationale, il n'a pas pour objectif le renforcement et la coexistence des nations par une association libre et égale mais bien au contraire le dépérissement des nations en favorisant la création d'une nouvelle communauté d'individus détachée des appartenances nationales. Le lien entre fédéralisme et nation s'en trouve alors complètement modifié. Au-delà du contexte multinational russe qui justifie en lui-même le recours au fédéralisme, sur le plan dialectique, c'est la dualité culturelle de la nation, soulignée par Lénine, qui va permettre cette justification. Alors que la nation capitaliste est au service exclusif de la bourgeoisie et se transforme en nationalisme, la nation socialiste, elle, est au service de la lutte des classes et doit s'épanouir pour mieux disparaître. L'opposition entre nations capitaliste/socialiste se dédouble en une opposition entre fédéralisme bourgeois, représenté par la fédération américaine et synonyme d'oppressions et d'inégalités nationales, et fédéralisme socialiste, ayant pour finalité l'organisation des Etats multinationaux par une association libre de peuples égaux<sup>149</sup>. Mais, même légitimé, il ne faut pas perdre de vue que ce système d'organisation de l'Etat socialiste reste transitoire et instrumental. Il n'est préconisé que parce que « la théorie marxiste exige expressément qu'on situe [la question sociale étudiée] dans un cadre historique déterminée » et, s'il s'agit d'un pays, que « soit tenu compte des particularités concrètes qui distinguent ce pays des autres dans les limites d'une seule et même époque historique »<sup>150</sup>. Cette vision pragmatique de Lénine est finalement conforme à la théorie marxiste puisque Lénine, lui-même, souligne qu'il est plus important de se conformer à l'esprit du marxisme qu'à la lettre du marxisme<sup>151</sup>. On ne peut pas alors parler véritablement de répudiation du principe centraliste. Il en sera bien plus question en 1977 lorsque la nouvelle Constitution soviétique sera adoptée afin d'entériner le passage à un

---

<sup>148</sup> Cf. les différents articles recensés dans l'ouvrage *Le marxisme et la question nationale et coloniale*. Il convient de noter qu'en 1913 dans son célèbre article, Staline avait déjà reconnu le droit d'une nation « de lier, avec les autres nations, des rapports fédératifs » en dépit de la position officielle à l'époque sur le fédéralisme et des contradictions avec ses propres commentaires sur le fédéralisme en tant que tel.

<sup>149</sup> Sur ce point, cf. Stéphane PIERRE-CAPS, *Nation et peuples dans les constitutions modernes*, p. 821.

<sup>150</sup> LENINE, « Du droit des nations à disposer d'elles-mêmes », p. 340.

<sup>151</sup> C'est notamment en s'appuyant sur la dialectique esprit/lettre du marxisme que Lénine explique que l'indépendance de la Pologne, souhaitée par Karl Marx et justifiée à l'époque, n'est plus souhaitable au début du XX<sup>e</sup> siècle en raison des contacts économiques et culturels étroits avec la Russie et du développement d'une classe ouvrière véritablement révolutionnaire en Russie (*ibid.*, pp. 345-346).

nouveau stade du socialisme, celui de l'Etat du peuple tout entier, sans que soit répudié le principe fédéral. Mais, par cette remarque, nous touchons au droit soviétique. Il est donc temps d'appréhender le fédéralisme soviétique sous l'angle du droit positif d'autant plus qu'on peut s'interroger sur sa réalité au regard des premières circonvolutions notées dans le raisonnement des concepteurs du soviétisme en la matière.

## **SECTION II. LE FEDERALISME SOVIETIQUE OU L'« EMPIRE MASQUE »**

Le constitutionnalisme, au sens de « mouvement historique d'apparition des constitutions, [...] techniques de limitation du pouvoir »<sup>152</sup> n'est apparu en Russie qu'au début du XX<sup>e</sup> siècle (1906) lorsque l'Empereur autocrate n'eut d'autre choix, face à la pression de la rue, que de publier des Lois fondamentales. Cependant, « l'autocratie ne permit l'apparition que d'un « pseudo-constitutionnalisme » »<sup>153</sup> dans la mesure où l'Empereur conserva les principales prérogatives de la puissance publique et ne fit que peu de cas du caractère fondamental de ces Lois. C'est donc sans réelle expérience du constitutionnalisme que les nouveaux détenteurs du pouvoir en 1917 décidèrent d'adopter un texte doté d'une certaine supériorité, au moins symbolique. Mais, s'ils le firent, c'est avant tout parce que la constitution « leur apport[a] l'attestation dont ils [avaient] besoin pour prouver au peuple qu'ils [avaient] tenu les promesses de la Révolution et qu'en conséquence ils [détenaient] légitimement le pouvoir »<sup>154</sup>. En effet, l'élaboration d'une constitution ayant été un mot d'ordre constant depuis les premiers soubresauts révolutionnaires, ce que révèle l'attachement du peuple à la convocation d'une Assemblée constituante en 1917, les Bolcheviks ne pouvaient pas ne pas en passer par l'adoption d'un texte qui aurait valeur fondamentale et qui préciserait l'organisation et le fonctionnement du nouveau régime.

Cependant, il ne faut pas croire que le mimétisme fut parfait avec le constitutionnalisme tel que pouvaient l'appréhender les démocraties occidentales. Certaines particularités de l'idéologie marxiste-léniniste, au rang desquelles on peut citer la négation de la valeur intrinsèque et sacrale du droit<sup>155</sup>, s'opposent au constitutionnalisme perçu comme « acceptation à la fois juridique et politique de la supériorité de la

---

<sup>152</sup> Michel de VILLIERS, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Armand Colin, Paris, 1999, p. 50.

<sup>153</sup> Dominique COLAS, *Les Constitutions de l'U.R.S.S. et de la Russie (1905-1993)*, Que sais-je ?, P.U.F., Paris, 1997, p. 13.

<sup>154</sup> Michel MOUSKHELY, « La notion soviétique de constitution », *Revue du Droit public*, volume 71, 61<sup>e</sup> année, 1955, p. 899.

<sup>155</sup> Sur ce point, cf. Boris MIRKINE-GUETZEVITCH, *La théorie générale de l'Etat soviétique*, Giard, Paris, 1928, 203 p. et les articles du même auteur parus en 1925 et 1926 dans la *Revue du Droit public* à la rubrique « Chronique constitutionnelle russe ».

constitution sur toute autre norme»<sup>156</sup>. Surtout, l'existence du Parti communiste, « institution extra et supraconstitutionnelle »<sup>157</sup> symbole d'unité, vient concurrencer la constitution et le compromis fondé sur le pluralisme et la diversité nationale qu'elle incarne.

Pour autant, sans perdre de vue ce qui le différencie du constitutionnalisme classique, le constitutionnalisme soviétique doit être étudié sous l'angle de la problématique fédérale dans la mesure où, dans la plupart des Etats fédéraux, c'est justement la constitution qui organise les rapports entre les différentes composantes de la fédération et l'ordre juridique fédéral et dans la mesure où la Russie soviétique puis l'U.R.S.S. ne dérogeaient pas à cette tradition. Seulement, l'étude du droit constitutionnel soviétique et du fédéralisme (§ 1) ne se suffit pas à elle-même. Elle doit être complétée par l'étude pratique des rapports entre le centre et les régions (§ 2) afin justement de dresser le lien de continuité entre l'Empire des Tsars et l'U.R.S.S. dans la gestion de la diversité, la seconde ayant suivi le premier sur la voie du pseudo-fédéralisme et de l'impérialisme.

## **§ 1. Le fédéralisme soviétique et le droit constitutionnel**<sup>158</sup>

Lorsque l'on évoque le fédéralisme soviétique, on pense automatiquement à l'Union des Républiques socialistes soviétiques. Mais, l'U.R.S.S. n'est pas le premier Etat sur l'ancien territoire des Tsars qui a mis en application le principe fédéral puisque l'Union soviétique n'a vu le jour qu'à la fin de l'année 1922, soit cinq ans après la révolution d'octobre. C'est en fait la Russie, revenue territorialement à sa portion congrue après la Première Guerre mondiale et la révolution mais toujours composée d'une multitude de peuples, qui, la première, a expérimenté la formule fédérale. Ce fut également la première à adopter par l'intermédiaire de son organe suprême une constitution faisant office de texte de référence. C'est d'ailleurs cette Constitution qui entérina le choix du fédéralisme. Il est donc indispensable, dans une optique constitutionnelle et sous l'angle de la question fédérale, d'examiner la première Constitution adoptée en Russie (A). Cet examen s'avère d'autant plus indispensable que la Constitution russe a servi de modèle lors de l'élaboration des Constitutions des autres Républiques nouvellement indépendantes issues de l'Empire des Tsars. Cette proximité dans la forme et le fond constitutionnels facilita l'agrégation quelques années plus tard des Républiques soviétiques en un nouvel Etat.

---

<sup>156</sup> Olivier DUHAMEL, Yves MENY (sous la dir.), *Dictionnaire de droit constitutionnel*, P.U.F., Paris, 1992, p. 208.

<sup>157</sup> Dominique COLAS, *Les Constitutions de l'U.R.S.S. et de la Russie (1905-1993)*, op. cit., p. 39.

<sup>158</sup> Des extraits de chaque Constitution soviétique, traduits en français par nos soins (sauf précision), se trouvent en annexes.

C'est donc sur la base de l'expérience russe et sur celle de la proximité des approches juridiques et politiques qu'à l'heure de l'union, la solution fédérale fut adoptée (B).

## A. DE LA REPUBLIQUE SOCIALISTE FEDERATIVE SOVIETIQUE DE RUSSIE A L'UNION DES REPUBLIQUES SOCIALISTES SOVIETIQUES

Le 10 juillet 1918 naissait la première Constitution, au sens formel et au sens matériel, que la Russie n'eût jamais connue. Mais, en raison de cette inexpérience du constitutionnalisme, couplée à l'adhésion relative et conjoncturelle des Bolcheviks au fédéralisme, la Constitution de la R.S.F.S.R. mit en place un système fédéral balbutiant et largement déclaratif (1).

Cependant, ce n'est pas seulement sur les terres russes que la Russie expérimenta les relations fédératives. Dans sa volonté de rétablir puis de renforcer les liens avec les Etats nouvellement indépendants, issus de l'effondrement de l'Empire tsariste, la Russie noua des relations contractuelles avec ces Etats. Dès lors, riche de cette expérience double, constitutionnelle et contractuelle et à l'heure de la création de l'Union soviétique, se posa la question de la nature de la future union (contractuelle ou constitutionnelle) en lien avec la forme de l'Etat qui en serait issue (Etat unitaire, Etat fédéral ou confédération) (2).

### 1) La Constitution de la R.S.F.S.R. du 10 juillet 1918<sup>159</sup> : un fédéralisme balbutiant

La première Constitution russe, au sens formel, n'ayant été adoptée que neuf mois après la prise de pouvoir par les Bolcheviks en octobre 1917, il convient d'examiner les textes adoptés dans cet intervalle de temps et auxquels les juristes russes accordent une portée constitutionnelle<sup>160</sup>. En effet, selon le principe qu'il ne faut pas réduire l'histoire constitutionnelle uniquement à l'apparition des actes formellement nommés « constitution », on doit tenir compte des décrets que le nouveau pouvoir en place, dès octobre 1917, a adoptés afin de créer et consolider les bases du nouveau régime. Certains auteurs russes, à l'instar de S. A. Avakian<sup>161</sup>, qualifient même l'ensemble de ces textes de « constitution non écrite » de la Russie en ce sens qu'ils posèrent les fondements du

<sup>159</sup> Cf. Annexe 3 (extraits de la Constitution de 1918 traduits par nos soins).

<sup>160</sup> En ce sens, cf. S. A. AVAKIAN, *Konstitutsija Rossii : priroda, evoliutsija, sovremennost'* [La Constitution de Russie : nature, évolution, actualité], *Rossiiskii Iuridicheskii Isdatel'skii Dom*, Moscou, 1997 et O. I. CHISTIakov, *Konstitutsija RSFSR 1918 goda* [La Constitution de la R.S.F.S.R. de 1918], 2<sup>ème</sup> édition, IKD, « Zerkalo-M », Moscou, 2003, consultables sur <http://constitution.garant.ru>.

<sup>161</sup> Suren A. Avakian est responsable de la Chaire de droit constitutionnel et municipal à la Faculté de droit de l'Université d'Etat de Moscou.

nouveau régime et qu'ils eurent vocation à agir tant qu'un texte officiel unique, appelé constitution, ne fut pas adopté<sup>162</sup>.

Dans le cadre de la résolution de la question nationale, plusieurs textes, avant l'adoption de la première Constitution russe, ont proclamé le droit à l'autodétermination pour les nations peuplant la Russie : Adresse aux « Travailleurs, soldats et paysans » adoptée par le II<sup>e</sup> Congrès des Soviets de Russie le 25 octobre 1917, Décret sur la paix du II<sup>e</sup> Congrès des Soviets en date du 26 octobre 1917, Déclaration des droits des peuples de Russie adoptée par le Soviet des Commissaires du peuple le 15 novembre 1917. En effet, une fois conquis le pouvoir, les Bolcheviks ne pouvaient aller à l'encontre de leur idée centrale sur la question nationale, maintes fois affirmée dans la doctrine léniniste prérévolutionnaire, celle du droit à l'autodétermination des nations. Par exemple, la Déclaration des droits des peuples de Russie proclame, après avoir rappelé les dommages de la politique tsariste et les atterroisements du gouvernement provisoire en matière de politique nationale, que « le Conseil des Commissaires du peuple a décidé de placer à la base de son activité dans le domaine national, les principes suivants : 1) Egalité et souveraineté des peuples de Russie ; 2) Droit des peuples de Russie à la libre autodétermination jusqu'à la sécession et la formation d'un Etat indépendant ; 3) Abolition de tous les privilèges et de toutes les interdictions à fondement national ou nationalo-religieux ; 4) Libre développement des minorités nationales et des groupes ethnographiques, peuplant le territoire de la Russie »<sup>163</sup>. Mais, si ces textes proclament l'égalité et la souveraineté des peuples de Russie ainsi que leur droit à l'autodétermination et à la sécession, ils ne disent absolument rien sur la forme de la nouvelle organisation politique, à savoir si elle sera unitaire ou fédérale. Le deuxième Congrès des Soviets, qui s'est tenu juste après la conquête du pouvoir, ne parlait alors que de République soviétique de Russie et semblait, par là même, opter pour le cadre unitaire.

---

<sup>162</sup> Depuis la Révolution de février, il était prévu que l'élaboration d'une constitution et le choix de la forme du gouvernement reviennent à une Assemblée constituante, que le gouvernement provisoire n'eût pas le temps de convoquer avant son renversement. En raison de la popularité de l'Assemblée constituante auprès des masses, ce sont donc les Bolcheviks, pourtant hostiles à une assemblée fondée sur le suffrage universel et la participation de tous sans exception à la vie politique et susceptible de concurrencer le pouvoir naissant des soviets fondé sur la domination des masses laborieuses, qui organisèrent les élections à l'Assemblée. Cependant, en raison de la position minoritaire des Bolcheviks au sein de l'Assemblée (victoire des socialistes-révolutionnaires aux élections, choix des partis nationaux par les non-Russes) et du refus de cette dernière lors de son ouverture de valider les décrets, adoptés depuis octobre 1917 sous réserve de leur ratification par l'Assemblée, le nouveau pouvoir soviétique, par un décret en date du 6 janvier 1918, décida de dissoudre la première Assemblée constituante de Russie au motif de la supériorité du régime soviétique et conformément à une décision prise par le Comité exécutif central la veille de l'ouverture de l'Assemblée assimilant toute contestation du pouvoir des soviets à une activité contre-révolutionnaire.

<sup>163</sup> Cité par Guy LADREIT de LACHARRIERE, *op. cit.*, pp. 121-122.



Ce n'est qu'avec l'adoption de la Déclaration des droits du peuple travailleur et exploité par le III<sup>e</sup> Congrès des Soviets de Russie, le 12 janvier 1918, que la forme fédérative de l'Etat russe est pour la première fois reconnue : « La République soviétique de Russie se constitue sur la base d'une libre union des nations libres comme fédération des Républiques soviétiques nationales »<sup>164</sup>. Le choix de la forme fédérative pour l'Etat russe est, une nouvelle fois, affirmé dans la Résolution sur les institutions fédérales, adoptée par le III<sup>e</sup> Congrès des Soviets de Russie le 28 janvier 1918, qui précise que les organes de la République russe (Congrès des Soviets, Comité exécutif central, Soviet des Commissaires du peuple) sont les organes supérieurs de la fédération. Sans pour autant lui imputer l'essence d'une constitution, ce que ne manquent pas de faire certains spécialistes russes (G.S. Gurvitch, S.A. Avakian, O.I. Chistiakov), on peut considérer que la Déclaration, adoptée par les organes soviétiques les plus importants (Congrès des Soviets et Comité exécutif central) et reflétant des questions constitutionnelles fondamentales comme les principes du régime étatique (pouvoir des soviets) ou de la forme étatique de la Russie (fédération), a rempli les fonctions d'une constitution avant l'avènement de la loi fondamentale. Cette assertion s'avère d'autant plus vraie que les nouveaux détenteurs du pouvoir ne se sont pas immédiatement attelés à la rédaction de la Constitution<sup>165</sup>. Il faudra attendre le printemps 1918 pour que le Comité exécutif central forme une commission constitutionnelle chargée de préparer la loi fondamentale de l'Etat russe. C'est d'ailleurs un conflit entre le centre et la région de Moscou, dû à l'imprécision du contenu fédératif, qui a provoqué la prise de conscience de la nécessité impérative de se doter d'une constitution<sup>166</sup>. Dans un premier temps, la commission, présidée par le Président du Comité exécutif central Iakov Sverdlov, approuva le rapport de Staline sur les principes fondamentaux de la République soviétique, qui correspondent aux articles 2 (fédération de républiques nationales) et 9 à 11 de la future Constitution (dictature du prolétariat ; souveraineté du peuple travailleur, à travers les soviets ; formation d'unions régionales autonomes pour les régions se distinguant par leur mode de vie et leur composition nationale particulière). De la sorte, la commission fit du principe national territorial le fondement de la nouvelle fédération et rejeta le projet de construire la fédération selon des critères économiques, dont les membres auraient été des unions économiques et non des

---

<sup>164</sup> Cette partie de la Déclaration deviendra l'article 2 de la Constitution du 10 juillet 1918.

<sup>165</sup> Sur ce point, cf. O. I. CHISTIAKOV, *op. cit.*

<sup>166</sup> Avant la révolution d'octobre, des unions régionales de soviets, correspondant à des zones économiques précises, se sont formées dans certaines provinces (Moscou, Nord, Ouest, Oural). Mais, après la révolution, ces unions sont apparues comme des éléments intermédiaires de trop entre les provinces et les organes centraux. Dans le cas de la région de Moscou, qui avait créé des organes sur le modèle de ceux de la Russie (Soviet des Commissaires du peuple, Commissaires du peuple), la rivalité s'est accentuée lorsque le gouvernement soviétique a déménagé à Moscou et que, de ce fait, deux Soviets des Commissaires du peuple coexistèrent dans la même ville. Dans une résolution en date du 30 mars 1918, le Comité central du Parti communiste décida d'abolir le Soviet régional tout en mentionnant la nécessité d'élaborer une constitution, appelée à résoudre les problèmes généraux de l'administration de l'Etat (O. I. CHISTIAKOV, *op.cit.*).

unions nationales<sup>167</sup>. Autrement dit, les nations qui décidaient de rester intégrées à la Russie devaient se voir reconnaître un statut autonome. Dans un second temps, la commission, assistée de trois sous-commissions, rédigea les autres parties de la Constitution et décida de faire de la Déclaration des droits du peuple travailleur et exploité la première partie de la future Constitution. Publié le 3 juillet 1918, le projet de constitution fut amendé et corrigé par une commission du Parti communiste présidée par Lénine. Le 10 juillet 1918, la première Constitution russe fut adoptée à l'unanimité par le V<sup>e</sup> Congrès des Soviets de Russie et entra en vigueur le 19 juillet 1918<sup>168</sup>.

Cela dit, tout en confirmant la forme fédérative de l'Etat russe, la Constitution de la République socialiste fédérative soviétique de Russie de 1918 n'apporte pas de précisions particulières sur le contenu fédéral.

D'un point de vue formel, la Constitution de 1918 est très laconique sur l'utilisation du mot « fédération » ou celle de ses dérivés adjectivaux. En dehors du titre complet de l'Etat, le fédéralisme n'est évoqué que dans le cadre des dispositions générales de la Constitution, qui reflètent les principes généraux sur lesquels se fonde le nouveau régime (articles 2, 8 et 11). Mais, tout comme « il ne faut pas accorder trop d'importance au fait que le nom officiel de la République lui accorde l'épithète de « fédérative » »<sup>169</sup>, de même ne faut-il pas s'appuyer sur l'insuffisance formelle de référence au fédéralisme pour dénier automatiquement à la République russe le caractère fédératif. C'est surtout du côté de l'examen de son contenu, et non de son enseigne, que nous pourrions porter un jugement sur l'institution réelle ou non du fédéralisme en Russie, d'un point de vue strictement juridique.

Dans une optique comparatiste, si l'on s'appuie sur les critères systématiques du fédéralisme (superposition des ordres juridiques, autonomie des collectivités fédérées, participation des collectivités fédérées au pouvoir central), force est de constater la faiblesse du fédéralisme dans la Constitution de 1918. En effet, il est tout d'abord singulier de la part de la Constitution russe de ne pas mentionner les entités qui la composent. Il est simplement précisé que la Russie est une fédération de républiques nationales (article 2) et que les régions peuvent constituer des unions régionales autonomes si leur mode de vie et

---

<sup>167</sup> Ce projet de fédération économique fut avancé par M. A. Reisner, membre du Comité central du Parti communiste, qui concevait la question nationale comme une séquelle du féodalisme et considérait que les antagonismes de classe empêchaient la consolidation nationale. Un autre projet, non soumis à la discussion de la Commission, visait à faire des unions professionnelles (fédération des agriculteurs, fédération des travailleurs industriels, fédération des fonctionnaires, etc.) les membres de la fédération. Sur ces différents projets, cf. O. I. CHISTIakov, *op. cit.* Au XIX<sup>e</sup> siècle déjà, le régionalisme (*oblastnichestvo*) sibérien entendait faire jouer un rôle aux régions au niveau national (à l'échelle de la Russie) et non pas seulement au niveau local sur une base territoriale et économique et nullement nationale (au sens ethnique). Sur ce point, cf. Anatoli VICHNEVSKI, *La faucille et le rouble, La modernisation conservatrice en U.R.S.S.*, Bibliothèque des Histoires, Gallimard, Paris, 2000, pp. 346-348.

<sup>168</sup> Pour un aperçu plus complet de la genèse de la Constitution de 1918, cf. O. I. CHISTIakov, *op. cit.*

<sup>169</sup> Guy LADREIT de LACHARRIERE, *op.cit.*, pp. 132.

leur composition nationale permettent de les distinguer (article 11). Cette lacune dans la définition territoriale de la Russie s'explique surtout par le fait que le processus d'autonomisation des nations, commencé au printemps 1918, a surtout eu cours dans les années 1919-1921<sup>170</sup>. Ceci étant dit, quasiment aucun article de la Constitution ne vient préciser les droits et compétences des formations autonomes puisque le seul article consacré aux compétences des organes des soviets locaux (articles 61 à 63) mentionne uniquement les entités locales (régions, provinces, districts et *volosts*) et nullement les entités fondées sur le principe national territorial. Rien ne permet donc de distinguer les entités sujettes à la décentralisation administrative des formations qui devraient se voir garantir l'autonomie politique dans le cadre fédéral. Les seuls droits qui sont accordés expressément aux formations autonomes et qui sont visés respectivement aux articles 8 et 11 de la Constitution sont celui de décider librement de leur entrée dans la fédération, en vertu de leur droit à l'autodétermination, et celui de se doter d'organes étatiques (Congrès des Soviets et organes exécutifs). Mais, là encore, ces droits sont mis à mal par une simple lecture du texte constitutionnel dans la mesure où les organes supérieurs de la fédération, entendue au sens strict, sont compétents, en vertu de l'article 49, pour fixer les frontières et les compétences des unions régionales soviétiques entrant dans la composition de la R.S.F.S.R. (point d), accepter les nouveaux membres de la République soviétique et reconnaître le droit de sortie de la fédération russe (point e). Le point f de l'article 49, en regroupant les compétences du pouvoir central en matière de division générale administrative du territoire de la R.S.F.S.R. et en matière de validation des unions régionales, confirme la confusion entre décentralisation et fédéralisme, que nous avons déjà mentionnée. L'absence de précision sur les compétences des collectivités fédérées pourrait être interprétée de la façon suivante : aux organes centraux est reconnue une compétence d'attribution fixée à l'article 49 et aux collectivités fédérées est accordée une compétence de droit commun, pouvant tout à fait être conçue de façon extensive. Mais, cette idée ne résiste pas à l'existence de l'article 50 qui étend la juridiction du Congrès et du Comité exécutif central à toutes les questions qu'ils estiment de leur compétence. Ainsi peut-on considérer que la Constitution accorde non seulement une compétence d'attribution mais également une compétence générale aux organes, représentant la fédération *stricto sensu*<sup>171</sup>.

Il est donc impossible de parler d'une quelconque superposition des ordres juridiques ou d'une quelconque autonomie des collectivités fédérées de la fédération russe.

---

<sup>170</sup> Cf. *Infra* (2, A, § 2).

<sup>171</sup> Cette concentration des pouvoirs entre les mains des organes centraux est renforcée par le fait que ceux-ci possèdent un droit de taxation général et déterminent, en vertu de l'article 81 de la Constitution, les revenus qui seront versés aux localités. On peut également noter que, lors de l'élaboration de la Constitution, les discussions furent vives au sujet de l'ordre des chapitres consacrés aux organes du pouvoir. Le choix au final d'un ordre fondé sur le principe « du haut vers le bas » souligne la priorité donnée au pouvoir central sur le pouvoir local et préfigure l'orientation centraliste qui sera donnée au fédéralisme.

De même est-il impossible de constater, d'après la loi fondamentale russe, une quelconque participation de ces collectivités au pouvoir fédéral. En effet, les membres de la fédération ne sont pas appelés à participer à la modification de la Constitution puisque seuls le Congrès des Soviets de Russie et le Comité exécutif central sont compétents en la matière (article 49, point a). Or, il n'est pas prévu, selon la Constitution, de représentation particulière des nationalités au sein de ces organes<sup>172</sup>. De plus, il n'existe pas une deuxième chambre législative, qui représenterait les intérêts des collectivités fédérées et qui permettrait à ces dernières de faire entendre leur voix lors de l'adoption des lois. Il existe bien un organe particulier chargé des problèmes nationaux, le Commissariat du peuple aux nationalités, mais ce dernier, véritable ministère servant d'extension au pouvoir central dans les régions, aura surtout vocation à maintenir le lien entre la Russie et les Républiques soviétiques indépendantes en vue de la création d'une future union<sup>173</sup>.

Finalement, une lecture stricte de la Constitution nous oblige à renoncer à qualifier la Russie de République fédérative. La Constitution de 1918 a surtout servi à institutionnaliser ce qui existait déjà, que ce soient les organes mis en place dès la conquête du pouvoir (Congrès des Soviets, Comité exécutif central, Présidium, Soviet des Commissaires du peuple) ou les grands principes politiques ou économiques au fondement du nouveau régime. Cette dernière remarque est importante car elle souligne ce qui distingue le droit constitutionnel soviétique du droit constitutionnel des démocraties occidentales. Alors que dans ces dernières, la constitution a essentiellement une valeur programmatique, la constitution soviétique, elle, a surtout valeur de bilan<sup>174</sup>. Et, à l'heure où le fédéralisme n'est perçu que comme une étape transitoire vers l'unité et où il n'est encore que balbutiant, il n'est sans doute pas anodin que la première Constitution russe soit si peu prolixe en la matière.

Pour autant, il convient de ne pas occulter la pratique constitutionnelle, c'est-à-dire la mise en application sur le terrain et dans le temps des principes à la base du fédéralisme soviétique : le principe d'autonomie nationale territoriale et celui de libre consentement des nations à l'union. Nous serons donc amenée à vérifier si les maigres droits consentis aux nations ont été respectés dans la pratique. Mais, cette analyse de la

---

<sup>172</sup> L'article 25 indique que le Congrès des Soviets est constitué par les représentants des Soviets des villes à raison d'un député pour 25 000 électeurs et des représentants des Congrès provinciaux des Soviets à raison d'un député pour 125 000 électeurs. L'article 28, concernant la formation du Comité exécutif central, précise seulement que c'est le Congrès des Soviets qui choisit le Comité.

<sup>173</sup> Sur le Commissariat du peuple aux nationalités, cf. Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *Le grand défi. Bolcheviks et nations*, pp. 131-142.

<sup>174</sup> Sur cette distinction, cf. Boris MIRKINE-GUETZEVITCH, « La théorie générale de l'Etat soviétique », *Revue du Droit public*, volume 42, 32<sup>e</sup> année, 1925, pp. 509-521 et Michel MOUSKHELY, « La notion soviétique de constitution », *Revue du Droit public*, volume 71, 61<sup>e</sup> année, 1955, pp. 894-908.

pratique ressort davantage du politique que du juridique, elle sera donc abordée dans le second paragraphe pour illustrer l'utilisation à des fins impériales du fédéralisme.

En attendant, ce n'est pas uniquement vis-à-vis des régions, parties intégrantes de la Russie, que la problématique fédérale a connu un nouvel essor dans cette partie du globe. En effet, à la suite de la Première Guerre mondiale et de l'effondrement de l'Empire tsariste, la Russie n'a pas hérité intégralement du territoire de l'ancien Empire. Elle a été obligée de reconnaître, pour des raisons essentiellement tactiques et conjoncturelles, l'indépendance de plusieurs régions de l'ex-Empire. C'est dans ses rapports avec ces nouvelles républiques indépendantes que la Russie a été amenée à tester une nouvelle forme d'union.

## **2) Des traités d'alliance à la création de l'U.R.S.S. : la question de la nature de l'Union**

Alors que le statut d'autonomie des nations peuplant la Russie s'avère limité, pour ne pas dire constitutionnellement inexistant, il en fut tout autrement - dans un premier temps - pour certaines régions de l'ex-Empire russe (Etats baltes, Ukraine, Biélorussie, Finlande, Pologne, Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie) qui ont pu proclamer leur indépendance dans la foulée de la Première Guerre mondiale et de la révolution russe, justement en se servant du droit à l'autodétermination, martelé par les Bolcheviks. On peut d'ailleurs souligner le paradoxe de ce droit, véritable pierre angulaire des communistes russes sur la question nationale : alors qu'il fut reconnu et actif à l'extérieur de la Russie, il ne l'a nullement été à l'intérieur<sup>175</sup>. On peut ajouter que même à l'extérieur, ce droit ne fut pas pleinement et durablement effectif. En effet, comme le souligne Hélène Carrère d'Encausse, alors que certains des nouveaux Etats, protégés par des puissances occidentales, rompirent plus ou moins durablement leurs liens avec la Russie (Finlande, Pologne, Etats baltes), d'autres Etats (Ukraine, Biélorussie, Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie) ne bénéficièrent que d'« autodéterminations éphémères »<sup>176</sup>. Ainsi la Russie a-t-elle très vite reconnu les indépendances de la Pologne et de la Finlande, sans pour autant se départir de l'espoir que cette reconnaissance montrerait aux peuples nouvellement indépendants que l'union était possible. Elle en fit de même avec les autres anciennes dépendances impériales car elle ne pouvait en aucun cas revenir sur le mot d'ordre de l'autodétermination. Mais, elle travailla en sous-main, notamment par l'intermédiaire du Parti communiste<sup>177</sup> ou de l'Armée rouge<sup>178</sup>, pour ne pas perdre son influence à une

<sup>175</sup> Ramazan ABDULATIPOV, *op. cit.*, p. 77.

<sup>176</sup> Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *Le grand défi. Bolcheviks et nations*, p. 102.

<sup>177</sup> On peut citer à titre d'exemples : la présence imposée des collaborateurs de Lénine au sein du Parti communiste ukrainien, la dissolution décidée sans concertation par le Comité central du Parti communiste de Russie du Comité central du Parti communiste ukrainien en mars 1920, la décision de créer une union

époque où la révolution n'était pas encore stabilisée. Sur le plan doctrinal, les nouveaux détenteurs du pouvoir affinèrent aussi leur position sur la question nationale en invoquant de plus en plus souvent la nécessité impérieuse pour la Russie et les régions périphériques de s'entre-aider afin de voir triompher la révolution<sup>179</sup> et en déclarant contre-révolutionnaire toute séparation qui irait à l'encontre des droits des travailleurs<sup>180</sup>. Sur le plan sémantique, on note d'ailleurs que l'autodétermination des nations se transforme en autodétermination des travailleurs<sup>181</sup> et qu'il n'est plus question, avant même la création de l'U.R.S.S., de l'indépendance des Républiques soviétiques mais de l'autonomie des régions périphériques de la Russie<sup>182</sup>. Il restait donc à trouver une forme juridique à cette volonté de plus en plus explicite de voir le destin des régions périphériques s'unir à celui de la Russie. Elle fut trouvée quand la guerre civile cessa et quand les nations se retrouvèrent seules, sans appui extérieur, face au pouvoir russe : l'idée d'une unification des directions dans les domaines militaire et économique avancée par le Comité exécutif central russe dans un décret en date du 1<sup>er</sup> juin 1919 trouva sa concrétisation dans les traités d'alliance conclus entre la Russie et chaque république soviétique indépendante de 1920 à 1922<sup>183</sup>.

Ces traités bilatéraux prévoyaient une unification des domaines d'action par une prise en charge de ceux-ci par les organes supérieurs de la fédération russe. Sur le plan militaire, ces traités ne firent qu'entériner une pratique opérante depuis 1919, à savoir celle de l'unification du commandement militaire sous le contrôle de la Russie, qui a débouché

---

Biélorussie-Lituanie en janvier 1919 ou celle de créer une union fédérative transcaucasienne en novembre 1921. Pour un aperçu général de la question, cf. Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *L'Empire d'Eurasie*, op. cit., pp. 211-260.

<sup>178</sup> On peut citer à titre d'exemples : les interventions de l'Armée rouge pour renverser le gouvernement mussavatiste en Azerbaïdjan en avril 1920 ou le gouvernement menchevik en Géorgie en février 1921. Pour un aperçu général de la question, cf. Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *L'Empire d'Eurasie*, op. cit., pp. 211-260.

<sup>179</sup> « La Russie centrale, ce foyer de la révolution mondiale, ne peut tenir longtemps sans l'aide des régions périphériques qui abondent en matières premières, en combustible, en produits alimentaires. Les régions périphériques de la Russie, de leur côté, sans l'aide politique, militaire et d'organisation de la Russie centrale plus évoluée, sont vouées inévitablement à l'asservissement impérialiste », Joseph STALINE, « La politique du pouvoir des Soviets dans la question nationale en Russie (1920) », in *Le marxisme et la question nationale et coloniale*, p. 94.

<sup>180</sup> *Ibid.*, pp. 96-97.

<sup>181</sup> Sur ce point, cf. Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, « Unité prolétarienne et diversité nationale. Lénine et la théorie de l'autodétermination », art. préc., pp. 239-241. Ce glissement sémantique se répercute sur les plans juridique et politique lorsque, par exemple, la Russie a soutenu en sous-main les Bolcheviks finlandais favorables au maintien de l'union avec la Russie alors même qu'elle avait reconnu l'indépendance de la Finlande.

<sup>182</sup> Sur ce point, cf. Joseph STALINE, « La politique du pouvoir des Soviets dans la question nationale en Russie (1920) », art. préc., pp. 94-104.

<sup>183</sup> Sans préciser la forme qu'une union plus étroite entre la Russie et les Républiques soviétiques d'Ukraine, de Lettonie, de Lituanie et de Biélorussie devait prendre, le décret préconise l'union de l'organisation et du commandement militaires, celle des conseils de l'économie nationale, des chemins de fer, des finances et des commissariats du travail. Peu après l'adoption du décret, le Comité exécutif central forma une commission chargée de mettre en forme ces projets d'union.

sur la fusion définitive des armées des républiques soviétiques dans une armée unique, l'Armée rouge, et la mise en place subséquente d'une citoyenneté unique pour faciliter l'appel des citoyens d'une république, vivant sur le territoire d'une autre. Sur le plan économique, avant même la conclusion des traités d'alliance, les républiques soviétiques indépendantes avaient placé certaines branches de leur industrie sous le contrôle des organes russes<sup>184</sup>. Là encore, les traités ne sont venus que formaliser et approfondir les relations entre la Russie et les républiques périphériques. Ainsi peut-on noter que, dans les différents traités signés<sup>185</sup>, il était prévu que l'unification des politiques économique et militaire s'opère de la façon suivante : les décisions étaient prises par les organes supérieurs de Russie mais les républiques soviétiques indépendantes envoyaient des délégués aux Congrès des Soviets et participaient également au Comité exécutif central et aux Commissariats unifiés. Il arrivait également que des représentants plénipotentiaires russes participent aux gouvernements républicains en disposant d'une voix prépondérante<sup>186</sup>. Non prévue par les traités, l'unité dans le domaine diplomatique a pourtant été réalisée dans les faits puisque « l'imbrication politique et économique créée par les traités est telle, dès l'origine, qu'aucune république ne peut envisager une politique extérieure distincte de celle de la R.S.F.S.R. »<sup>187</sup>. C'est donc la Russie qui fut la seule conviée à la Conférence économique internationale de Gênes en 1922<sup>188</sup> et qui représenta les intérêts des autres républiques soviétiques.

Au final, on peut constater que le droit a fini par se saisir des situations de fait qui prévalaient depuis la révolution russe et lorsqu'il ne l'a pas fait, cela n'a en aucune manière empêché la Russie d'imposer dans les faits son autorité. On peut également considérer que les relations, qui se sont renforcées entre la Russie et les républiques soviétiques indépendantes et qui ont été en partie formalisées, ont donné naissance à une organisation politique particulière, dont il reste à déterminer la nature juridique. A première vue, il

<sup>184</sup> Par exemple, le 12 avril 1919, le Comité supérieur à l'Economie nationale de Russie et le Comité de l'économie nationale d'Ukraine ont adopté une décision commune « sur la réalisation d'une politique économique unique » établissant un plan général de production. Conformément à ce plan, les réserves de marchandises furent réunies et des prix uniques maximum sur les matières premières furent fixés (cf. O. I. CHISTIakov, *op. cit.*).

<sup>185</sup> La Russie a signé des traités avec les Républiques suivantes : l'Azerbaïdjan (30 novembre 1920), l'Ukraine (28 décembre 1920), la Biélorussie (16 janvier 1921), la Géorgie (21 mai 1921) et l'Arménie (30 septembre 1921).

<sup>186</sup> C'est le cas pour l'Azerbaïdjan et la Biélorussie dans les domaines économique et financier. L'Ukraine est sans doute la république qui a su et pu préserver le plus son indépendance lors de la conclusion du traité d'alliance avec la Russie. En raison de la forte personnalité de son président, Christian Rakovski, et du rôle qu'elle pouvait jouer sur la scène internationale dans la lutte contre les gouvernements ukrainiens exilés, elle fut en quelque sorte ménagée par la Russie et put conserver notamment son Commissariat aux Affaires étrangères. Sur ce point, cf. Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *Le grand défi. Bolcheviks et nations*, pp. 152-153.

<sup>187</sup> Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, art. préc., p. 244.

<sup>188</sup> Au cours de cette conférence, un nouveau système monétaire international fut adopté et un traité – celui de Rapallo – fut signé entre l'Allemagne et la Russie en vue d'une reconnaissance diplomatique mutuelle et de l'attribution réciproque du statut de nation prioritaire en matière commerciale.

semble que les traités établissent des relations fédératives entre les signataires, qui, tout en déléguant certaines de leurs compétences, restent juridiquement parlant des sujets de droit international. « Traité », « délégation de compétences », « sujets de droit international », nous voilà donc tout droit entrés dans le champ sémantique de la confédération. Pour autant, il ne faut pas en conclure que l'union, solennisée par les traités d'alliance, constitua une confédération. En effet, ce sont des traités bilatéraux différents les uns des autres qui entérinèrent cette forme d'union et non un seul traité aux dispositions valables pour tous. De plus, les champs de compétence appréhendés par cette union dépassèrent largement le simple cadre des relations internationales. C'est en se fondant sur ce dernier point que certains y voient une intégration des parties signataires à la Russie et l'attribution d'un statut autonome en échange<sup>189</sup>. Il est impossible de souscrire à une telle assertion dans la mesure où elle fait fi de la qualité de sujets de droit international, que possédèrent les républiques soviétiques, et du caractère bilatéral des traités. Dans aucun des traités, il n'est fait mention de l'appartenance de telle ou telle république à la Russie. Il paraît donc outré de qualifier juridiquement, selon les classifications classiques, l'union ou, pour être plus exact, les unions entre la Russie et les Etats périphériques.

En revanche, il est certain que ces traités ont servi de tremplin pour la formation d'une union plus étroite, qui cette fois-ci regrouperait toutes les républiques au sein d'une nouvelle organisation politique. Sans anticiper sur ce que nous pourrions dire dans la partie suivante sur la Constitution de l'U.R.S.S. de 1924, il est tout de même important d'évoquer un point essentiel qui a animé les débats lors de l'élaboration de la Constitution et qui est directement lié à la pratique des alliances bilatérales, donc à la pratique contractuelle. C'est celui de la nature de la future union. En effet, les discussions furent nombreuses et animées lorsqu'on comprit que la nature de la future union serait fonction de la nature de son acte fondateur : alors qu'une constitution donnerait naissance soit à un Etat unitaire soit à une fédération, un traité serait à l'origine de la formation d'une confédération.

Dans un premier temps, c'est la forme contractuelle qui a été retenue puisque c'est finalement un traité en date du 30 décembre 1922 qui donna naissance à l'Union des Républiques socialistes soviétiques. Par la suite, il fut décidé de préciser les termes du Traité de formation et c'est là que ressurgit la question de l'acte qui formerait au final juridiquement l'Union : une constitution ou un traité ? Dans la pratique, que ce soit au sein des organes supérieurs de l'Union ou de ceux du Parti communiste<sup>190</sup>, ce sont l'hésitation et la confusion entre les deux formules qui caractérisèrent les débats jusqu'au choix final. On peut citer, à titre d'exemple, le conflit qui opposa Mikhaïl Kalinine, Président de la Commission chargée d'élaborer la loi fondamentale de l'Union, et les représentants

---

<sup>189</sup> O. I. CHISTIakov, *op. cit.*

<sup>190</sup> Pour un aperçu détaillé de la question, cf. O. I. CHISTIakov, *op.cit.*



ukrainiens. Alors que le Président de la Commission considérait que le Traité n'avait déjà plus de signification et que la formation d'un Etat unique impliquait forcément l'adoption d'une constitution, les représentants ukrainiens avançaient l'idée d'une confédération par perfectionnement du Traité et le fait que le mandat originel de la Commission consistait à préciser les termes du Traité<sup>191</sup>.

Finalement, la solution trouvée pourrait laisser planer un doute sur la nature de l'acte fondateur de l'Union et, par conséquent, sur celle de la forme de l'Union. En effet, c'est une formule plutôt ambiguë et consensuelle, susceptible d'interprétations différentes, qui a été choisie : « la Déclaration sur la formation de l'Union des Républiques socialistes soviétiques et le Traité sur la formation de l'Union des Républiques socialistes soviétiques constituent la loi fondamentale (Constitution) de l'Union des Républiques socialistes soviétiques ». Il semble pourtant que ce soit bien la voie constitutionnelle qui ait été privilégiée, comme en témoignent le titre donné à ce texte « Constitution (loi fondamentale) de l'Union des Républiques socialistes soviétiques », les nombreuses références à la Constitution dans le texte même, et surtout les tentatives pour instaurer une forme de légalité constitutionnelle. Sur ce dernier point, à la différence de la Constitution de 1918, on peut dire que celle de 1924 s'attache « à constitutionnaliser le compromis politique entre la centralisation, postulée par la dictature du prolétariat et les tâches qui lui étaient dévolues, et la décentralisation impliquée dans l'autonomie nationale »<sup>192</sup>. Autrement dit, c'est notamment la nécessité de protéger l'équilibre fragile inhérent au fédéralisme qui a poussé les législateurs soviétiques à mettre en valeur la forme constitutionnelle. Il est donc vraisemblable que des changements substantiels dans l'appréhension du fédéralisme aient caractérisé la première Constitution de l'Union soviétique.

## B. LE CHOIX D'UNE FORMULE CONSTITUTIONNELLE FEDERALE POUR L'U.R.S.S.

Au cours de son existence, le régime politique soviétique a connu trois constitutions, qui correspondent chacune à une phase particulière de l'histoire politique et économique de ce pays. Elles dressent à chaque fois un bilan des acquis du régime dans la perspective de l'établissement du communisme et de la création d'une nouvelle nation, le peuple soviétique. A ce titre, si l'on considère que le fédéralisme à l'origine n'était perçu que comme une technique ou un instrument censé favoriser la coexistence entre les

---

<sup>191</sup> Sur ce point, cf. O. I. CHISTIakov, *op.cit.*, et Arcady JOUKOVSKY dans son intervention au débat « Russie-U.R.S.S., théorie et pratique de la question nationale. La formation du modèle soviétique », in *L'expérience soviétique et le problème national dans le monde, 1920-1939, op.cit.*, pp. 12-13.

<sup>192</sup> Michel MOUSKHELY, art. préc., p. 896.

nations, avant le dépassement de ces dernières et l'avènement d'un Etat unitaire, on peut alors se poser la question de la pérennisation du fédéralisme dans les trois textes. Or, ces trois Constitutions n'ont pas renoncé au fédéralisme. Il est donc important de voir comment ce dernier est appréhendé dans chacune d'entre elles. Ainsi le choix d'un fédéralisme égalitaire en 1924 (1) n'est-il pas exempt d'objections annonciatrices d'une centralisation, pourtant repoussée sur la forme en 1936 (2) et rendant paradoxal à long terme le maintien d'une structure fédérale, comme ce fut le cas en 1977 (3).

### **1) La Constitution du 31 janvier 1924<sup>193</sup> : une formule égalitaire précaire**

Avant même le débat sur la forme constitutionnelle ou contractuelle de la nouvelle union, c'est une opposition sur la nature du futur Etat (unitaire, fédéral, confédéral) entre les deux principaux leaders du régime, Lénine et Staline, qui a scellé le destin du fédéralisme en Russie. En effet, dès 1921, Staline, dans un rapport sur la question nationale présenté au X<sup>e</sup> Congrès du Parti communiste de Russie, se déclarait favorable à la mise en place d'une fédération en prenant comme modèle la R.S.F.S.R, soit le modèle de l'autonomisation des nations. Le 10 août 1922, le Bureau d'Organisation du Comité central du Parti communiste créa une commission chargée de résoudre la question des relations inter-républicaines. Cette commission, composée de représentants de la fédération russe et de représentants républicains, présenta un projet d'autonomisation des républiques soviétiques, jusque-là indépendantes, au sein de la Russie. En d'autres termes, le projet prévoyait l'intégration de la Biélorussie, de l'Ukraine et de la République du Caucase<sup>194</sup> dans la R.S.F.S.R. en qualité de républiques autonomes, ce qui impliquait une réduction des droits des Etats soviétiques et, surtout, une soumission *de jure* à la Russie. Ce texte fut envoyé aux Comités centraux des Partis communistes républicains : l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Biélorussie acceptèrent ce projet alors que l'Ukraine se prononça pour le maintien des relations contractuelles et que la Géorgie le rejeta ouvertement au motif de la perte de sa souveraineté. Lénine, écarté de l'élaboration du projet en raison de sa maladie, ne prit que tardivement connaissance de son contenu et s'y opposa fermement, en envoyant une lettre aux membres du Bureau politique du Parti communiste de Russie, dans laquelle il formula son idée sur la future union : l'Union des Républiques soviétiques devrait constituer un nouvel Etat, distinct de la Russie et au sein duquel tous ses membres seraient égaux ; les républiques soviétiques resteraient souveraines tout en déléguant les

---

<sup>193</sup> Cf. Annexe 4 (extraits de la Constitution de 1924 traduits par nos soins).

<sup>194</sup> Après la révolution d'octobre, les trois Etats du Caucase devinrent indépendants. Alors que l'Arménie et l'Azerbaïdjan revinrent rapidement dans le giron russe, la Géorgie, dirigée par les Mencheviks, résista pendant trois ans à la pression russe avant de succomber à la suite d'une intervention armée. Dès lors, un projet de fédéralisation du Caucase, impliquant une fusion organisationnelle et une unification politique des trois Etats caucasiens, aboutit en novembre 1922, à la veille de la signature du Traité sur la formation de l'U.R.S.S., à la création de la République fédérative transcaucasienne.

fonctions les plus importantes à la nouvelle fédération qui viendrait se superposer à elles et qui aurait ses propres organes<sup>195</sup>. En octobre 1922, une fois que Staline eût renoncé à son idée d'autonomisation des républiques soviétiques et eût présenté un projet plus conforme à la pensée léniniste, le Plénium du Comité central du Parti communiste de Russie décida de se fonder sur les idées de Lénine pour créer la future Union. Si « la conception rigide »<sup>196</sup> de Staline l'avait emporté, on peut penser que c'est la formation d'un Etat unitaire au final qui aurait été privilégiée et que les chances de survie de ce dernier auraient été certainement réduites à une époque d'exacerbation nationale. D'ailleurs, si Lénine a adopté une conception plus « libérale »<sup>197</sup>, ce n'est pas en tant que partisan irréductible du fédéralisme mais en tant que scrutateur de la vie nationale, dont il constatait que le dépassement n'était pas encore d'actualité<sup>198</sup>.

Au final, la Constitution de 1924 est venue constitutionnaliser les idées de Lénine sur la future Union entre les républiques soviétiques. La Déclaration sur la formation de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, qui constitue le titre premier de la Constitution, est un document idéologique à l'accent bipolaire tout entier placé sous la thématique nationale. Au monde capitaliste au sein duquel sévissent « la haine nationale et l'inégalité, l'esclavage colonial et le chauvinisme, l'oppression nationale et les pogroms, les brutalités et les guerres impérialistes » s'oppose le camp socialiste dans lequel règne « la confiance réciproque et la paix, la liberté nationale et l'égalité, la coexistence pacifique et la collaboration fraternelle des peuples ». C'est pour protéger le monde socialiste et son « harmonie » que l'Union, entendue comme le regroupement des républiques soviétiques au sein d'un Etat fédératif, est déclarée impérieuse. De la sorte, c'est la première fois que le fédéralisme se trouve relié constitutionnellement à la question nationale. Mais, comme l'on sait que l'objectif final n'est pas l'épanouissement des nations mais leur dépérissement, il est donc important de signaler les caractéristiques d'un fédéralisme qui n'est pas destiné à faire vivre les nations à long terme comme dans les fédérations classiques mais, au contraire, à favoriser leur épanouissement à court terme pour un

---

<sup>195</sup> Lénine préconisait d'ailleurs pour éviter une domination des Russes au sein des organes fédéraux que le Comité exécutif fédéral soit présidé alternativement par chacun des membres de l'Union.

<sup>196</sup> Ramazan ABDULATIPOV, *op. cit.*, p. 77.

<sup>197</sup> *Ibid.*

<sup>198</sup> Hélène Carrère d'Encausse estime que « ce qu'il reproche à ce moment-là à Staline, c'est d'être « trop pressé », de ne pas comprendre que les nations non russes n'ont pas encore dépassé le stade des fidélités nationales » et que « ce n'est pas la conception de Staline que Lénine condamne, c'est son inopportunité » (*in Le grand défi* (p. 168), « Unité prolétarienne et diversité nationale » (p. 248), *Lénine. La révolution et le pouvoir* (p. 130)). Quant à O. I. Chistiakov, partisan de l'autonomisation des républiques soviétiques, il considère que si Lénine a rejeté le projet mis au point par Staline, c'est dans la perspective de l'embrasement de la révolution en Europe et en raison de l'impossibilité de faire adhérer, dans un tel cas, l'Allemagne à la Russie.

meilleur effacement. Autrement dit, le fédéralisme proclamé n'est-il pas vicié à l'origine en raison des objectifs du communisme (disparition de l'Etat et des nations)<sup>199</sup> ?

La Constitution de 1924 semble à première vue plus prolix sur le fédéralisme que celle de 1918. En effet, comme nous l'avons déjà mentionné, le fédéralisme est clairement décrit comme le seul moyen technique pour donner naissance à une Union égalitaire entre des peuples différents. Les quatre membres d'origine de l'U.R.S.S. (R.S.F.S. de Russie, R.S.S. d'Ukraine, R.S.S. de Biélorussie, R.S.F.S. de Transcaucasie) s'unissent ainsi dans un nouvel Etat, qui vient se superposer aux républiques soviétiques<sup>200</sup>. Le principe d'égalité est non seulement affirmé dans le titre premier de la Constitution, mais encore est-il implicitement confirmé par le fait que, dans le reste de la Constitution, aucune distinction n'est faite entre les quatre membres de la fédération, ni privilège accordé à une république particulière au détriment des autres. De plus, on doit constater, qu'en dehors des chapitres II (*Des droits souverains des républiques fédérées*) et X (*Des républiques fédérées*) de la Constitution, aucun article n'est consacré aux membres de la fédération, ce qui peut apparaître comme un gage d'autonomie laissée à ces derniers et, par là même, un signe de reconnaissance du fédéralisme.

Cependant, il reste à vérifier si la souveraineté reconnue des républiques fédérées (article 3) correspond à une réalité constitutionnelle ou si, au contraire, elle n'est qu'un feu de paille. Sans entrer dans le débat théorique sur la signification et la pertinence de la souveraineté des collectivités fédérées<sup>201</sup>, qui n'a pas lieu d'être ici<sup>202</sup>, il convient simplement de considérer la souveraineté des républiques fédérées comme la somme des

---

<sup>199</sup> Staline considérait que ce paradoxe dans la manière de poser la question nationale devait être rapproché du paradoxe inhérent à la question de l'Etat (dépérissement de l'Etat/renforcement de l'Etat avec la dictature du prolétariat) ou à celle du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (se diviser pour s'unir) et que ces contradictions étaient au final conformes à la dialectique de Marx : « quiconque n'a pas compris cette particularité et ce « caractère contradictoire » de notre époque de transition, quiconque n'a pas compris cette dialectique des processus historiques est perdu pour le marxisme » (Joseph STALINE, « A propos des déviations dans la question nationale (extrait du rapport présenté au XVI<sup>e</sup> Congrès du Parti communiste de l'U.R.S.S., le 27 juin 1930) », in *Le marxisme et la question nationale et coloniale*, pp. 274-275).

<sup>200</sup> Préambule du titre 2 de la Constitution de 1924 : « La République socialiste fédérative des Soviets de Russie (R.S.F.S.R.), la République socialiste des Soviets d'Ukraine (R.S.S.U.), la République socialiste des Soviets de Biélorussie (R.S.S.B.) et la République socialiste fédérative de Transcaucasie (R.S.F.S.T. – République socialiste soviétique d'Azerbaïdjan, République socialiste soviétique de Géorgie, République socialiste soviétique d'Arménie) se groupent en un seul Etat fédératif : l'Union des Républiques socialistes soviétiques ».

<sup>201</sup> Sur cette question, d'un point de vue général, cf. Olivier BEAUD, « Fédéralisme et souveraineté. Notes pour une théorie constitutionnelle de la Fédération », *Revue du Droit public*, n° 1, 1998, pp. 103-122 et, pour le cadre soviétique, cf. Boris MIRKINE-GUETZEVITCH, « La Constitution de l'U.R.S.S. », *Revue du Droit public*, tome 42, 1925, p. 121 et Pierre LAVIGNE, « Etat unitaire et Etat fédéral », in *Les formes de l'Etat socialiste*, Actes du Colloque des 1<sup>er</sup> et 2 avril 1966, Dalloz, Paris, 1968, pp. 195-204.

<sup>202</sup> Staline considérait d'ailleurs que la question de la souveraineté des républiques fédérées est « une question purement scolastique » (in *Le marxisme et la question nationale et coloniale*, p. 115).

droits et des domaines de compétence dont elles disposent en toute autonomie<sup>203</sup>. D'ailleurs, Boris Mirkine-Guetzevitch<sup>204</sup> rapportait lui-même « le problème de la fédération dans le domaine du droit public [...] à la question de compétence »<sup>205</sup> entre la fédération et les Etats fédérés. Dès lors, force est de constater que la Constitution accorde, selon la technique fédérale classique de la répartition des compétences, une compétence de droit commun aux républiques fédérées et certains droits particuliers ou exceptionnels, qu'elle prend soin d'énumérer.

En ce qui concerne la compétence de droit commun et son corollaire – la compétence d'attribution de l'Union fixée à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, le fait que la liste des compétences dévolues aux organes suprêmes de l'Union est importante et correspond aux fonctions les plus importantes d'un Etat dans les domaines des relations internationales, de l'économie nationale, de la défense du territoire ou de la production normative est déjà un signe de la relativité de la compétence de droit commun des membres de la fédération ou de l'orientation centralisatrice du fédéralisme. De plus, plusieurs modifications de la Constitution sont intervenues par la suite pour étendre les compétences du pouvoir fédéral dans plusieurs domaines (droit électoral, naturalisation, législation pénale, etc.) au point que l'on peut vraiment parler d'« une tendance à la centralisation, si caractéristique pour toute la structure du pseudo-fédéralisme, institué par le droit soviétique »<sup>206</sup>.

En ce qui concerne les droits particuliers des républiques fédérées mentionnés dans la Constitution, ils sont au nombre de quatre : le droit à une loi fondamentale, le droit à des organes étatiques, le droit de libre sortie de l'Union et - ce que nous pourrions appeler - le droit de regard sur son territoire. Mais, la proclamation ne suffit pas. Encore faut-il vérifier que des mécanismes juridiques existent bel et bien pour permettre aux collectivités fédérées de disposer de ces « droits souverains » ou que d'autres dispositions constitutionnelles ne viennent pas contredire ces derniers.

Sur le droit à une constitution, la Constitution de l'Union, à l'article 5, ne dit pas explicitement que les républiques fédérées ont le droit d'adopter leurs lois fondamentales :

---

<sup>203</sup> L'article 3 de la Constitution ne dit-il pas d'ailleurs que « la souveraineté des républiques fédérées n'est restreinte que dans les limites indiquées dans la présente Constitution et pour les objets réservés à la compétence de l'Union ».

<sup>204</sup> Juriste d'origine russe (1892-1955), spécialiste d'histoire et de droit public, notamment de droit constitutionnel, Professeur agrégé à la Faculté de droit de Pétrograd à partir de 1917 qui fuira la révolution, fondateur et codirecteur de l'Institut international d'histoire politique et constitutionnelle puis de l'Ecole libre des Hautes Etudes à New York (future Université française de New York). On peut trouver son éloge funèbre prononcée par le Doyen Julliot de la Morandière dans le Bulletin de la société de législation comparée (n° 3, juillet-septembre 1955, pp. 597-600).

<sup>205</sup> Boris MIRKINE-GUETZEVITCH, « Le pouvoir constituant dans le droit soviétique », *Revue du Droit public*, tome 43, 1926, p. 470.

<sup>206</sup> *Ibid.*, 477.

elle ne fait qu'autoriser les républiques à introduire des modifications dans leurs constitutions. Si la pratique constitutionnelle n'avait pas consacré le droit à une constitution pour les entités fédérées<sup>207</sup>, cet article 5 aurait pu être interprété *a contrario* pour dénier à ces dernières un droit à former le texte constitutionnel originel. De plus, la compétence des organes supérieurs de l'Union pour annuler les décisions des Congrès des Soviets et des Comités exécutifs centraux des républiques fédérées qui violeraient la Constitution de l'Union (article 1, point w) est une limite théorique importante portée à la capacité constitutionnelle des membres de la fédération<sup>208</sup>. Enfin, il est important de souligner qu'il existe des dispositions constitutionnelles « qui mett[ent] en danger non seulement la compétence constitutionnelle des républiques fédérées, mais toutes leurs compétences »<sup>209</sup>. C'est essentiellement le droit pour les organes supérieurs de l'Union (Comité exécutif central, Présidium du Comité exécutif central) de suspendre ou d'annuler, notamment, les décisions des organes républicains (Congrès des soviets, Comité exécutif central, Soviet des Commissaires du peuple)<sup>210</sup>. Comme l'évoque Guy Ladreit de Lacharrière, il y a là un risque de glissement vers un contrôle d'opportunité, sous couvert de contrôle de légalité. En effet, alors que l'article 1 point w met en place un contrôle de constitutionnalité, normal dans un système fédéral et plutôt novateur dans le cadre soviétique, l'article 20, par exemple, ne semble pas faire de différence entre le contrôle du Comité exécutif central de l'Union sur les décisions de son bureau (Présidium) et celui sur les décisions des organes supérieurs républicains. Or, le fait que le Comité exécutif central puisse annuler les décisions du Présidium pour simple inopportunité, porte certains à considérer qu'il peut agir de même vis-à-vis des décisions républicaines, ce qui reviendrait à anéantir toute forme d'autonomie politique chez les entités fédérées<sup>211</sup>.

Sur le droit à des organes étatiques, la Constitution de l'Union laisse très peu de marge de manœuvre aux républiques fédérées. En effet, au chapitre X consacré aux républiques fédérées, elle mentionne les organes des républiques, en les calquant sur ceux

---

<sup>207</sup> Les constitutions des républiques fédérées sont des copies quasi littérales de la Constitution de l'Union soviétique. D'ailleurs, les modifications de la loi fondamentale des républiques fédérées interviennent à la suite des modifications et des révisions de la Constitution de l'Union. Les principales différences ou plutôt singularités de ces constitutions républicaines tiennent à l'inscription des particularités des républiques, notamment territoriales (par exemple, chapitre sur les républiques autonomes dans les Constitutions de la R.S.F.S.R.) ou linguistiques (reconnaissance du géorgien comme langue d'Etat dans la Constitution de la République de Géorgie). Pour une analyse comparative des Constitutions de l'Union soviétique et des Constitutions de la R.S.F.S.R., cf. S. A. AVAKIAN, *op. cit.*

<sup>208</sup> Cette limite théorique est rendue possible par le simple fait que, en raison de leur qualité de loi fondamentale et à l'image du mode de formation de la Constitution de l'Union, les constitutions républicaines sont adoptées en dernier ressort par les Congrès des Soviets, organes suprêmes du pouvoir d'Etat. La Constitution de la R.S.F.S.R. du 11 mai 1925, adoptée pour tenir compte de la création de l'U.R.S.S., précise d'ailleurs que le Congrès dispose d'une compétence exclusive pour adopter les principes de la Constitution de Russie et pour valider définitivement les modifications partielles à la Constitution.

<sup>209</sup> Guy LADREIT de LACHARRIERE, *op. cit.*, p. 148.

<sup>210</sup> Articles 20, 31 et 32.

<sup>211</sup> Guy LADREIT de LACHARRIERE, *op. cit.*, pp. 149-150.

de l'Union : Congrès des Soviets, Comité exécutif fédéral, Présidium, Soviet des Commissaires du peuple. Mais, au-delà de cet atavisme formel, c'est surtout la question de la prise en charge des compétences par chaque ordre juridique qui déterminera le rapport de soumission des républiques à l'Union. En effet, sur le modèle de la Constitution de 1918, celle de 1924 dresse la liste des Commissariats du peuple, chargés de la direction des diverses branches de l'administration, en les divisant en trois catégories : les Commissariats panunionistes ou fédéraux<sup>212</sup>, qui sont uniques sur tout le territoire de l'Union ; les Commissariats unifiés de l'Union, qui existent à la fois au niveau central et au niveau fédéré et qui impliquent une coordination, voire une soumission, des organes républicains aux organes fédéraux, et, les Commissariats républicains, qui - comme leur nom l'indique - n'existent que dans les républiques et qui interviennent dans les domaines, échappant à la compétence exclusive de l'Union ou à la compétence partagée entre l'Union et les républiques. Or, il faut noter que, même si la Constitution ne fixe pas les compétences des républiques, l'établissement de la liste des Commissariats républicains est un moyen détourné de préciser les domaines de compétence des républiques et de limiter, par là même, leur liberté d'action. De plus, selon le principe que plus la liste des Commissariats fédéraux ou unifiés est importante, moins les républiques sont autonomes, la répartition des Commissariats entre les trois catégories visées par la Constitution a constitué un enjeu, qui au final allait déterminer l'orientation donnée aux relations fédératives. Ainsi Staline, favorable à une augmentation du nombre de Commissariats unifiés et donc à un système centralisé, s'est opposé aux partisans d'une décentralisation active, notamment les Ukrainiens ou les Géorgiens, qui prônaient une diminution des Commissariats unifiés ou protestaient contre l'incorporation des Commissariats des Affaires étrangères et du Commerce extérieur dans la catégorie des Commissariats fédéraux. Si l'on compare les articles de la Constitution dressant la liste des différents Commissariats (37, 51, 52, 67), on constate que seuls les Commissariats à l'Agriculture, à l'Intérieur, à la Justice, à l'Instruction publique, à la Santé publique et à la Sécurité sociale sont proprement républicains. Mais, en regardant les matières de compétence des organes supérieurs de l'Union (article 1), on constate aussi que ces derniers sont compétents pour « l'établissement des principes généraux d'organisation agraire et de jouissance de la terre, et aussi de jouissance du sous-sol, des forêts et des eaux sur tout le territoire de l'Union des R.S.S. » (point m), « l'établissement des fondements de l'organisation et de la procédure judiciaires » (point o), « l'établissement des principes généraux en matière d'instruction publique » (point q) et « l'établissement de mesures communes dans le domaine de l'hygiène publique » (point r). Autant dire que les Commissariats républicains auront un simple rôle d'exécutant des décisions des organes de l'Union.

---

<sup>212</sup> En russe, *vsesojuznyi* se traduit littéralement par « panunioniste ». Les juristes français, spécialistes de l'Union soviétique, le traduisent généralement par « fédéral ».

Sur le fameux droit de sortie de l'Union, la Constitution précise seulement, dans sa Déclaration (titre premier), que « le droit de sortir librement de l'Union est assuré à chaque république », ce que confirme le texte même de la Constitution à l'article 4 (« chacune des républiques fédérées garde le droit de sortir librement de l'Union »). Mais, aucun article ne vient préciser les modalités de mise en œuvre de ce droit. Comment peut-on alors être sûr que les républiques pourront réellement faire sécession ? La réponse est évidente pour les partisans de l'Union : les républiques ne chercheront jamais à quitter une Union, symbole de liberté et de fin de l'oppression nationale, au sein de laquelle elles ont choisi d'entrer librement. En effet, « quitter l'Union, « ce rempart solide contre le capitalisme mondial », c'est retomber dans les contradictions nationales, donc sous la domination capitaliste » ; en d'autres termes, il y a là « une subtilité dialectique », qui fait que « le droit de sécession n'a aucun sens lorsque l'on est partie intégrante d'une Union librement consentie, de surcroît délivrée du « système de l'exploitation de l'homme par l'homme » »<sup>213</sup>. Certains ajoutent même que le droit de sortie, qui n'a pas vocation à s'appliquer dans un système socialiste, l'a toutefois été dans les faits lors de la formation de nouvelles républiques (transformation des républiques autonomes en républiques fédérées), notamment lors de la délimitation de l'Asie centrale<sup>214</sup>. Ce qui serait la preuve du caractère non fictif de ce droit. Il est tout simplement impossible de souscrire à cet argument dans la mesure où les dispositions constitutionnelles consacrées au droit de sortie ne visent que les républiques fédérées et non les républiques autonomes. Il semble donc bien que le droit de sortie ne soit qu'une déclaration de principe d'autant plus que les organes supérieurs de l'Union ont la possibilité d'annuler les décisions des organes républicains, et *a fortiori* une décision qui remettrait en cause l'intégrité territoriale de l'Union<sup>215</sup>.

Sur le droit de regard des républiques vis-à-vis de leur territoire, la Constitution précise que « le territoire des républiques fédérées ne peut être modifié sans leur consentement » (article 6), sans apporter encore une fois de précisions sur les modalités d'exercice de ce droit. On peut toutefois imaginer que ce sont les organes supérieurs des républiques – Congrès des Soviets ou Comité exécutif central - qui doivent se prononcer sur la question. Mais, dans la mesure où le point b de l'article 1 de la Constitution situe dans la compétence des organes supérieurs de l'Union « le règlement des questions de modification des frontières entre les républiques fédérées », il est tout à fait vraisemblable de penser que des conflits puissent survenir entre l'Union et les républiques fédérées sur les questions de territoire. Qui l'emportera dans un tel cas ? L'article 1 point w apporte un élément de réponse puisqu'il peut être utilisé pour invalider les décisions des organes

<sup>213</sup> Stéphane PIERRE-CAPS, *Nation et peuples dans les constitutions modernes*, op. cit., p. 149.

<sup>214</sup> O. I. CHISTIAKOV, op. cit. Oleg I. Chistiakov est responsable de la Chaire d'histoire de l'Etat et du droit à la Faculté de droit de l'Université d'Etat de Moscou.

<sup>215</sup> Article 1 (point w) et article 20 de la Constitution.



républicains relatives à des modifications de frontières qui ne conviendraient pas à l'Union.

En dehors des droits que la Constitution accorde aux républiques, il existe un autre moyen d'appréhender le fédéralisme dans la Constitution de 1924 : c'est celui de vérifier si les entités fédérées sont appelées à participer au pouvoir central, notamment par l'intermédiaire d'un organe qui représenterait les intérêts de ces entités. Or, une des innovations les plus importantes apportées par la Constitution de 1924 réside dans la reconnaissance du bicaméralisme pour le Comité exécutif central de l'Union, composé ainsi d'un Soviet de l'Union et d'un Soviet des Nationalités. Staline, lui même, évoquait, dans un rapport présenté au XII<sup>e</sup> Congrès du Parti communiste, la nécessité d'une seconde chambre au sein du Comité exécutif central qui traduirait les aspirations nationales à côté de la chambre qui représenterait les intérêts de classe<sup>216</sup>. Dans le cadre de la fonction législative dévolue au Comité exécutif central (articles 17 et 18), on peut constater que ses deux chambres interviennent sur une base égalitaire puisque « les projets de lois soumis à l'examen du Comité exécutif central de l'Union des R.S.S. n'acquièrent force de loi qu'à la condition d'avoir été adoptés tant par le Soviet des Nationalités que par celui de l'Union » (article 22). De plus, en cas de conflit entre les deux chambres sur l'adoption d'un texte, la priorité n'est donnée à aucune d'entre elles puisque c'est le Congrès des Soviets, après l'intervention d'une commission de conciliation, qui intervient en dernier ressort. Dès lors, on pourrait penser que cette proclamation du bicaméralisme, assortie d'une égalité de principe entre les deux chambres, constitue un indice de la volonté de mettre en place réellement un système fédéral. Cependant, le fait que le Congrès des Soviets, organe unitaire au sein duquel les nationalités ne sont pas spécifiquement représentées, soit le dernier maillon de la procédure législative peut annihiler la participation des formations nationales au pouvoir central. De même, les entités fédérées ne semblent pas convier à participer à la modification de la Constitution. Un débat s'est, pourtant, ouvert sur cette question puisque l'interprétation *a contrario* de l'article 2, qui prévoit que le Congrès des Soviets est seul compétent pour modifier les bases fondamentales de la Constitution, impliquerait que le Comité exécutif central, et donc le Soviet des Nationalités, est compétent pour les bases non fondamentales<sup>217</sup>. Mais, il ne faut pas oublier que c'est toujours l'organe unitaire suprême, le Congrès des Soviets, qui reste compétent en dernier

---

<sup>216</sup> Joseph STALINE, « Les facteurs nationaux dans l'édification du Parti et de l'Etat (rapport présenté au XII<sup>e</sup> Congrès du Parti communiste russe le 23 avril 1923) », in *Le marxisme et la question nationale et coloniale*, pp. 135-162.

<sup>217</sup> Cf. Michel MOUSKHELY, art. préc., pp. 899-900 et Boris MIRKINE-GUETZEVITCH, « Le pouvoir constituant dans le droit soviétique », *Revue du Droit public*, tome 43, 1926, pp. 466-483. Boris Mirkine-Guetzevitch note qu'en dehors de quelques cas de modifications opérées par les titulaires du pouvoir constituant (il y inclut le Comité exécutif central), les révisions de la Constitution sont le plus souvent l'œuvre des organes fédéraux non titulaires du pouvoir constituant (Présidium du Comité exécutif central, Conseil des Commissaires du peuple).

ressort en cas d'opposition entre les deux chambres, sans compter que tout ce qui ressort du fédéralisme, vu la logique sous laquelle est placée la Constitution, devrait être considéré comme faisant partie des bases fondamentales. En d'autres termes, les nationalités ont peu de chances de pouvoir exercer un droit de regard sur la Constitution, et donc sur l'équilibre fédéral. Ce point est d'ailleurs renforcé par le fait que dans le cadre du contrôle de constitutionnalité institué en 1924<sup>218</sup>, les républiques fédérées se trouvent dans une situation désavantageuse par rapport au pouvoir central : alors que les actes des organes supérieurs de l'Union échappent au contrôle de constitutionnalité, les décisions des organes républicains sont soumises à ce contrôle<sup>219</sup>. Jean-Pierre Massias note d'ailleurs que le Présidium du Comité exécutif central a le plus souvent cherché à limiter les compétences des républiques fédérées, soit en interprétant littéralement la Constitution, soit en s'en démarquant par une confrontation des dispositions incriminées au principe supraconstitutionnel du but révolutionnaire<sup>220</sup>. Le contrôle de constitutionnalité est alors détourné de sa vocation fondamentale – le respect de la Constitution et de l'équilibre fédéral – pour devenir un instrument entre les mains du gouvernement central. De plus, le choix de ne pas se cantonner à la représentation des seules républiques fédérées au sein du Soviet des Nationalités mais d'étendre la représentation des nationalités aux formations autonomes non constitutives de l'Union (républiques et régions autonomes)<sup>221</sup>, peut sembler à première vue répondre à un souci d'égalité mais, en fait, correspond certainement davantage à une volonté de conforter, de la sorte, la puissance de la Russie puisque la plupart des républiques et régions autonomes se situent sur le territoire de la Fédération de Russie<sup>222</sup>. Ce n'est donc pas un hasard si Staline a renoncé si vite à son

<sup>218</sup> La Constitution de 1924, dans ses articles 30 et 43 c, confère au Comité exécutif central et à son Présidium la charge de faire respecter la Constitution avec l'assistance d'une Cour suprême. Mais, cette Cour ne possédant que des compétences consultatives, le contrôle de constitutionnalité s'apparente plus à un contrôle politique que juridique. Sur ce point, cf. Jean-Pierre MASSIAS, « La Cour suprême de l'URSS et le contrôle de constitutionnalité : contribution à l'étude du droit soviétique », in *L'Etat et le droit d'Est en Ouest*, Mélanges offerts au Professeur Michel LESAGE, Société de législation comparée, Paris, 2006, pp. 227-255.

<sup>219</sup> Cette limitation matérielle de compétence de la Cour suprême fut levée par un décret du Comité exécutif central en date du 23 novembre 1923 qui autorisait la Cour suprême à présenter des conclusions sur les actes émis par les organes fédéraux, à l'exception de ceux émis par les plus hauts organes qu'étaient le Congrès des Soviets, le Comité exécutif central et son Présidium. Ce décret fut adopté en fait après la Constitution de l'U.R.S.S. puisque celle-ci fut ratifiée le 31 janvier 1924 par le Congrès des Soviets mais fut adoptée par le Comité exécutif central le 8 juillet 1923. Sur ce point, cf. Jean-Pierre MASSIAS, « La Cour suprême de l'URSS et le contrôle de constitutionnalité : contribution à l'étude du droit soviétique », art. préc., pp. 230-233.

<sup>220</sup> Jean-Pierre MASSIAS, *Droit constitutionnel des Etats d'Europe de l'Est*, P.U.F., Paris 1999, pp. 227-229. Voir également Jean-Pierre MASSIAS, « La Cour suprême de l'URSS et le contrôle de constitutionnalité : contribution à l'étude du droit soviétique », art. préc., pp. 238-255.

<sup>221</sup> L'article 15 de la Constitution précise que « le Soviet des Nationalités est formé de représentants des républiques fédérées et des républiques socialistes soviétiques autonomes, à raison de cinq représentants pour chacune, et de représentants des régions autonomes de la R.S.F.S.R., à raison d'un représentant pour chacune ».

<sup>222</sup> Les représentants ukrainiens, lors de l'élaboration de l'Union, étaient favorables seulement à la représentation des quatre Etats soviétiques pour diminuer de la sorte le poids de la Russie (cf. Arcady JOUKOVSKY, p. 12).

projet d'autonomisation des républiques soviétiques. C'est qu'il savait en fait que la proclamation d'une fédération en apparence égalitaire n'empêcherait pas la Russie de dominer le système, selon la conviction que le fait l'emporte toujours sur le droit<sup>223</sup>. Pour autant, une fois que ses rivaux à l'intérieur du Parti communiste furent éliminés, Staline paracheva son travail de domination en marquant le régime soviétique de son empreinte constitutionnelle de sorte que le droit rejoignit le fait.

## **2) La Constitution du 5 décembre 1936<sup>224</sup> : un « Janus aux deux visages »<sup>225</sup>**

C'est Staline lui-même qui prit l'initiative de réviser la Constitution de 1924. Sous son influence, l'Assemblée plénière du Comité central du Parti communiste soumit alors la question de la modification de la Constitution au VII<sup>e</sup> Congrès des Soviets de l'U.R.S.S., qui l'adopta le 6 février 1935 en recommandant au Comité exécutif central d'élire une commission constitutionnelle. Très vite, cette commission arriva à la conclusion de la nécessité d'adopter une nouvelle constitution et travailla pendant plus d'un an sous la présidence de Staline pour présenter un projet de constitution. Le 1<sup>er</sup> juin 1936, Staline présenta son rapport à l'Assemblée plénière du Comité central du Parti communiste qui approuva le projet dans ses grandes lignes, recommanda aux membres de l'Union d'adopter de nouvelles constitutions en conformité avec le projet de constitution de l'Union et proposa la convocation du Congrès des Soviets en vue de la validation définitive du projet. Une fois le projet approuvé par le Présidium du Comité exécutif central le 11 juin 1936 et publié le 12 juin 1936, la discussion populaire sur le projet dura cinq mois. Pendant cette période, des milliers de propositions et d'amendements furent adressés à la Commission constitutionnelle<sup>226</sup>. Le 25 novembre 1936, le VIII<sup>e</sup> Congrès des Soviets de l'Union décida de former une commission de rédaction chargée de rédiger le texte définitif en tenant compte des propositions d'amendements. En un laps de temps très court (cinq jours), cette commission, composée de 220 membres, réussit « l'exploit » d'examiner toutes les propositions d'amendements et de rédiger un texte définitif, qui fut adopté le 5

<sup>223</sup> Il suffit pour s'en convaincre de lire les articles dans lesquels Staline considère que la résolution de la question nationale est directement liée au succès de la révolution et certainement pas à celui de la méthode constitutionnelle dans la mesure où la voie constitutionnelle ne constitue qu'une simple réforme de l'ancien ordre des choses, inadmissible pour les marxistes : « Encore une fois sur la question nationale. A propos de l'article du camarade Sémitich (1925) », in *Le marxisme et la question nationale et coloniale*, pp. 210-219 ; « Sur la question nationale en Yougoslavie (discours prononcé à la commission yougoslave du Comité exécutif de l'Internationale communiste, le 30 mars 1925), in *Les marxistes et la question coloniale et nationale*, pp. 188-193.

<sup>224</sup> Cf. Annexe 5 (extraits de la Constitution de 1936 traduits par nos soins).

<sup>225</sup> L'expression est d'Annie Allain dans « Union, fédération, confédération, communauté, quel avenir pour l'ex-URSS ? Ou comment un fédéralisme d'union devenu un fédéralisme cannibale engendre un fédéralisme d'éclatement », in *Les fédéralismes*, Septentrion, Presses universitaires (Travaux et recherches), Lille, 1996, p. 187.

<sup>226</sup> La propagande soviétique évoque une participation de plus de 50 millions de personnes alors que d'après les archives, cette participation doit être revue à la baisse (36,5 millions de personnes). Sur ce point, cf. S. A. AVAKIAN, *op. cit.*

décembre 1936 par le VIII<sup>e</sup> Congrès des Soviets. Cette digression sur le processus d'adoption de la nouvelle Constitution soviétique nous permet ainsi de constater que la part du Congrès des Soviets, pourtant organe suprême, fut des plus minimes et que, au final, « la révision fut l'œuvre de Staline et de son parti »<sup>227</sup>.

Staline, dans son rapport sur le projet de constitution qu'il présenta au VIII<sup>e</sup> Congrès des Soviets de l'Union le 25 novembre 1936, justifie l'adoption de la nouvelle Constitution par la nécessité de solenniser le passage au socialisme, c'est-à-dire celle d'entériner les succès rencontrés par l'Union dans les domaines économique, agricole et national en l'espace de douze ans.

Dans le domaine national, Staline considère qu'on est passé d'« une période où les relations entre les peuples n'étaient pas dûment organisées, où les survivances de la défiance à l'égard des Grands-Russes n'avaient pas encore disparu, où les forces centrifuges continuaient encore à agir » à une époque « de collaboration fraternelle des peuples sur la base de l'assistance mutuelle, économique, politique et militaire »<sup>228</sup>, et cela grâce au groupement des peuples dans un seul Etat multinational fédéré. De la sorte, Staline loue les avantages de la formule fédérale alors que le passage au socialisme aurait pu la rendre obsolète<sup>229</sup> et ne semble pas se démarquer de la logique égalitaire qui avait présidé sur le papier à la première organisation de l'Union soviétique. Il insiste sur le fait que « toutes les nations et races sont égaux en droits » et que « toutes les nations et races, indépendamment de leur situation passée et présente, indépendamment de leur force ou de leur faiblesse, doivent jouir de droits identiques dans toutes les sphères de la vie économique, sociale, politique et culturelle de la société »<sup>230</sup>.

Il refuse également que l'on touche au droit de sortie de l'Union alors que de nombreuses voix estimaient que ce droit n'avait aucune portée pratique du fait de l'absence de volonté des républiques de quitter l'Union. Pour Staline, le droit de sortie ou droit de retrait libre est le corollaire du principe de libre adhésion et, à ce titre, ne doit pas être

<sup>227</sup> Michel MOUSKHELY, art. préc., p. 901. Staline contrôla toutes les phases de la procédure d'adoption de la nouvelle Constitution : initiateur du projet de révision de la Constitution de 1924, président de la Commission constitutionnelle, rapporteur du projet et président de la Commission finale de rédaction.

<sup>228</sup> Extraits du rapport de Joseph Staline dans Guy DESOLRE, *Les quatre Constitutions soviétiques, 1917-1977. Evolution de l'Etat et du droit en U.R.S.S.*, Savelli, Paris, 1977, pp. 121-131.

<sup>229</sup> Pour justifier le maintien de l'Etat, Staline détache le dépérissement de l'Etat de la phase du socialisme. Tant que le socialisme n'aura vaincu que dans un seul pays, encerclé de pays capitalistes, un Etat fort devra subsister (cf. Michel LESAGE, *Le système politique de l'U.R.S.S.*, Coll. Thémis, P.U.F., Paris, 1987, p. 139). Déjà, avant même la création de l'Union soviétique, Staline justifiait l'union par la survivance de l'impérialisme (cf. Joseph STALINE, « Les tâches immédiates du Parti dans la question nationale », art. préc., p. 109). Hélène Carrère d'Encausse nous apprend que les juristes n'appréhendaient le droit et l'Etat qu'en terme d'institutions provisoires, conformément à la doctrine marxiste-léniniste et qu'ils furent détrônés par Vychinski, nouveau théoricien du droit soviétique et principal rédacteur de la Constitution de 1936 (*L'U.R.S.S. de la révolution à la mort de Staline*, p. 199).

<sup>230</sup> Joseph STALINE, « Sur le projet de constitution de l'U.R.S.S. Extraits du rapport présenté au VIII<sup>e</sup> Congrès – Congrès extraordinaire – des Soviets de l'U.R.S.S., le 25 novembre 1936 », in *Le marxisme et la question nationale et coloniale*, p. 284.

évincé sous peine de violer le principe fondamental de libre adhésion à l'Union. Staline fait d'ailleurs des valeurs de liberté et d'égalité les principes fondamentaux de l'Union. La philosophie de la nouvelle Constitution semble donc proche de celle qui avait guidé la première Constitution de l'Union soviétique.

Pour autant, les deux premières Constitutions de l'U.R.S.S. ne se ressemblent pas tant sur la forme que sur le fond. Dans les deux cas, la Constitution de 1936 apparaît comme moins révolutionnaire et plus conforme aux standards du constitutionnalisme occidental, ce qui est susceptible d'avoir une influence sur l'appréhension du fédéralisme.

D'un point de vue formel, la Constitution de 1936 ressemble davantage aux constitutions occidentales par son classicisme. Il n'est plus question de déclaration de formation ou de traité mais d'un texte, explicitement constitutionnel, divisé en chapitres. Dans les premiers chapitres, ce sont les principes généraux sur lesquels se fonde l'Union qui sont proclamés (socialisme, fédéralisme), avant que ne soient détaillés les mécanismes d'organisation de l'Etat soviétique.

D'un point de vue matériel, la Constitution de 1936 semble répondre au « souci de mettre un peu plus d'ordre dans l'édifice constitutionnel, de cristalliser et, dans une certaine mesure, de stabiliser la position et les fonctions des organes de l'Etat, le désir aussi de marquer formellement l'achèvement de la période de grands bouleversements et de couler en quelque sorte la vie du pays dans un moule plus solide et durable »<sup>231</sup>. Ainsi le passage au socialisme, c'est-à-dire à une société sans classes exploiteuses et exploitées, justifie-t-il une apparente démocratisation de l'Union soviétique, laquelle comprend à la fois l'instauration du suffrage universel, égal, secret et direct (article 134) et l'apparition d'une certaine forme de séparation des pouvoirs<sup>232</sup>. Il pourrait donc paraître logique que cette « libéralisation »<sup>233</sup> du régime ait eu des répercussions sur le système fédéral mis en place en 1924.

Il est certain qu'une lecture rapide de la Constitution de 1936 peut donner l'impression que cette dernière met en place un système fédéral équilibré, au sein duquel, d'un côté, l'Union est compétente dans un certain nombre de domaines qui lui sont

<sup>231</sup> Michel MOUSKHELY, art. préc., p. 902.

<sup>232</sup> C'est la première fois qu'il est explicitement précisé que le pouvoir législatif appartient exclusivement à un organe particulier, le Soviet suprême, soit l'organe supérieur du pouvoir d'Etat (article 32) et que les deux chambres composant le Soviet suprême, le Soviet de l'Union et le Soviet des Nationalités, possèdent l'initiative législative (article 38). De même un chapitre de la Constitution est-il consacré pour la première fois aux organes de l'administration d'Etat de l'Union, qui sont chargés en particulier d'adopter des actes normatifs en vue de l'exécution des lois (article 66). Le même schéma de séparation des pouvoirs se retrouve au niveau des composantes de la Fédération soviétique. Ainsi, les constituants soviétiques, malgré leur hostilité de principe, ont introduit dans la Constitution de 1936 un début de séparation des pouvoirs à la fois organique et fonctionnelle.

<sup>233</sup> L'historiographie soviétique présente d'ailleurs la Constitution « stalinienne » comme la plus démocratique des Constitutions soviétiques.

constitutionnellement attribués (article 14) et, de l'autre côté, les composantes de l'Union restent souveraines, c'est-à-dire compétentes dans les domaines non attribués par la Constitution à l'Union, et disposent d'un certain nombre de droits particuliers.

Par rapport à la Constitution de 1924, on peut tout d'abord noter que l'ambiguïté de l'article 5 de cette Constitution est levée par l'affirmation claire à l'article 16 du droit des républiques fédérées d'avoir leur propre constitution. Les autres droits garantis aux républiques fédérées dans la Constitution de 1924 (droit à des organes étatiques, droit de sortie de l'Union, droit de regard sur leur territoire) sont réaffirmés dans celle de 1936. On pourrait même penser que certaines compétences des républiques fédérées ont été ajoutées, après révision de la nouvelle Constitution, afin de renforcer la souveraineté des républiques fédérées, affirmée à l'article 15. En effet, alors que les compétences des entités fédérées ne sont en principe pas énumérées, la révision de la Constitution en date du 1<sup>er</sup> février 1944 a abouti à l'ajout dans le texte même de la Constitution de 1936 de deux articles (18 *a* et 18 *b*), consacrant la compétence des républiques en matière internationale (droit d'entretenir des relations avec les Etats étrangers, de conclure des accords internationaux et d'échanger des représentants diplomatiques et consulaires) et dans le domaine militaire (droit de constituer des formations militaires autonomes).

On peut également noter que les objections soulevées sur le bicaméralisme dans la Constitution de 1924 sont à première vue levées dans la Constitution de 1936. La réforme des organes de l'Union a abouti au remplacement du Congrès des Soviets et du Comité exécutif central par le Soviet suprême, au sein duquel le Soviet des Nationalités se trouve être l'égal du Soviet de l'Union. D'une part, il n'est plus question de l'intervention du Congrès des Soviets en dernier ressort dans la procédure législative puisque celui-ci a disparu ; en cas d'opposition persistante entre le Soviet de l'Union et le Soviet des Nationalités, le Présidium du Soviet suprême dissout ce dernier et convoque de nouvelles élections. D'autre part, on peut considérer que la distinction faite entre les républiques fédérées et les républiques autonomes dans la composition du Soviet des Nationalités<sup>234</sup> reflète une volonté de solenniser le fédéralisme par une reconnaissance de l'importance donnée aux seules composantes de la fédération. Ainsi, par leur représentation au sein de la seconde chambre de l'organe suprême de l'Union, qui détient presque tous les pouvoirs de l'Union (monopole législatif, vote du budget, désignation et révocation des membres du Conseil des Commissaires du peuple<sup>235</sup>, élection du Présidium), les républiques sont potentiellement amenées à jouer un rôle important dans la détermination de la politique générale de l'Union. Enfin, le Soviet des Nationalités est appelé à participer à la

<sup>234</sup> En vertu de l'article 35, le Soviet des Nationalités est composé de la façon suivante : 25 députés par république fédérée, 11 députés par république autonome, 5 députés par région autonome, 1 député par district autonome.

<sup>235</sup> Par une révision de la Constitution en date du 25 février 1947, le Conseil des Commissaires du peuple, aussi bien dans le cadre fédéral que dans le cadre républicain, change d'appellation et devient le Conseil des Ministres. Les anciens Commissaires du peuple prennent le titre de Ministres.

modification de la Constitution puisque l'article 146 prévoit que la modification n'est possible que sur décision du Soviet suprême, adoptée à la majorité des 2/3 des voix de chacune des deux chambres du Soviet.

Toutes ces considérations pourraient nous amener à considérer que la libéralisation sous laquelle semble placer la nouvelle Constitution s'accompagne d'une redéfinition du fédéralisme dans un sens plus égalitaire et plus décentralisé.

Cependant, au-delà de la pratique sur laquelle nous reviendrons ultérieurement, une lecture plus attentive de la Constitution de 1936 permet de conclure que « cette Constitution est un chef d'œuvre du trompe l'œil et de la « langue de bois » »<sup>236</sup>, notamment pour ce qui a trait au fédéralisme.

Premièrement, la suprématie de l'ordre juridique fédéral est explicitement affirmée dans la Constitution de 1936. L'article 20 précise qu'en cas de divergence entre une loi d'une république fédérée et une loi de l'Union, c'est la dernière qui prévaut. Rien de tel n'existait dans la Constitution de 1924. Cette disposition n'a rien d'inhabituelle dans un système fédéral mais lorsque l'on sait que l'embryon de contrôle de constitutionnalité qui existait en 1924 a été éradiqué, on peut penser que « l'absence d'une cour suprême fédérale et d'un contrôle de constitutionnalité des lois prive les républiques fédérées de tout recours contre les entreprises du pouvoir central qui interviendraient dans leur domaine réservé »<sup>237</sup>. Cette suppression de la Cour suprême, même si cette dernière avait essentiellement un rôle consultatif en vertu de la Constitution de 1924, est d'autant plus significative qu'elle constituait une « véritable incarnation du compromis entre les impératifs révolutionnaires et ceux de l'autonomie fédérale »<sup>238</sup>. Cette suprématie est également réalisée par l'imposition d'un cadre constitutionnel rigide. En effet, même si les républiques fédérées ont théoriquement droit à leurs propres organes étatiques, elles ne bénéficient d'aucune marge de manœuvre en la matière puisque plusieurs chapitres de la Constitution de 1936 décrivent les organes républicains, à l'image de ceux de l'Union (Soviet suprême, Présidium du Soviet suprême, Conseil des Commissaires du peuple).

Deuxièmement, les droits particuliers qui sont reconnus aux républiques fédérées revêtent un caractère essentiellement formel. En ce qui concerne le droit de sortie de l'Union, Staline, dans son rapport sur le projet de constitution, a strictement délimité ce droit en restreignant le nombre de ses bénéficiaires. Trois conditions objectives lui permettent de saisir les républiques fédérées qui seules seront autorisées à sortir de l'Union : il faut que les républiques soient périphériques, que les nationalités qui ont donné leur nom aux républiques y représentent une majorité compacte et que les républiques ne

<sup>236</sup> Henri BOGDAN, *op. cit.*, p. 221.

<sup>237</sup> Paul ISOART, « Approche constitutionnelle du problème des nationalités en U.R.S.S. (1920-1940) », in *L'expérience soviétique et le problème national dans le monde, 1920-1939*, *op. cit.*, p. 193.

<sup>238</sup> Stéphane PIERRE-CAPS, *Nation et peuples dans les constitutions modernes*, *op. cit.*, p. 149.

soient pas trop petites du point de vue de la population, c'est-à-dire que cette dernière soit supérieure à un million<sup>239</sup>. De plus, le processus de sortie de l'Union n'est encore une fois pas décrit dans la Constitution. Cette omission est certainement due au fait que « l'inconcevabilité » de la séparation rendait superfétatoire une telle description. Sur les nouveaux droits introduits par la révision de 1944, il convient de remarquer que cet octroi fixé dans la Constitution est contrebalancé par un pouvoir de supervision reconnu à l'Union : l'article 14 *a* précise que l'Union est compétente pour définir l'orientation générale dans les relations des républiques fédérées avec les Etats étrangers ; l'article 14 *g*, lui, prévoit que c'est l'Union qui définit les principes directeurs de l'organisation des formations militaires des républiques fédérées. De plus, l'article 132 consacre le principe du service militaire obligatoire dans les forces armées de l'Union, c'est-à-dire dans l'Armée rouge. Les droits des républiques fédérées dans ces domaines sont donc essentiellement théoriques et s'expliquent surtout par la conjoncture historique : pendant la Seconde Guerre mondiale, la nécessité de mobiliser les troupes contre l'envahisseur nazi, notamment pour éviter le ralliement de certaines nations à ce dernier, ont justifié *de facto* la révision de la Constitution de 1936 dans le sens d'une possibilité pour les républiques fédérées de former leurs propres armées ; de même fallait-il réviser la Constitution pour permettre à la Biélorussie et à l'Ukraine de faire partie de l'O.N.U. et, de la sorte, à l'U.R.S.S. de disposer de trois voix au lieu d'une.

Troisièmement, les compétences de l'Union ont augmenté dans la Constitution de même que le nombre de Commissariats unifiés s'est accru. Sur le premier point, on peut noter que l'article 14 de la Constitution de 1936 ajoute dans le champ de compétences de l'Union, en sus de celles visées dans la Constitution de 1924, le contrôle du respect de la Constitution et celui de la conformité des constitutions des républiques soviétiques à la Constitution de l'Union (point d) et le contrôle de la création de nouvelles républiques et régions autonomes dans les républiques fédérées (point f). Les républiques fédérées n'ont donc aucune maîtrise de la gestion de leur territoire d'autant plus que la Constitution énumère les républiques autonomes entrant dans la composition des républiques fédérées (articles 22 à 27), qu'elle précise que l'Union est compétente pour valider les changements de frontières entre les républiques fédérées (article 14 *e*) et qu'elle semble ne reconnaître la compétence des républiques soviétiques qu'en matière d'organisation administrativo-territoriale, et non en matière d'autonomie nationale territoriale<sup>240</sup>. Sur le deuxième point, la Constitution de 1936 conserve la distinction entre Commissariats fédéraux, Commissariats unifiés et Commissariats républicains. Seulement, la liste des Commissariats unifiés s'est agrandie par un glissement d'un certain nombre de commissariats, républicains en 1924, dans cette catégorie. Ainsi les Commissariats à la

<sup>239</sup> Joseph STALINE, « Sur le projet de constitution de l'U.R.S.S. », art. préc., pp. 285-286.

<sup>240</sup> L'article 28, qui suit l'énumération des républiques autonomes, indique que la résolution des questions d'organisation administrativo-territoriale régionale relève de la compétence des républiques fédérées.



Justice, à l'Intérieur, à l'Instruction publique, à la Sécurité sociale et à l'Agriculture sont-ils devenus des Commissariats fédéraux-républicains de sorte que dans ces domaines, les républiques fédérées ne sont plus autonomes et sont, au contraire, dans une situation de dépendance et de soumission vis-à-vis du pouvoir central. Ce point est renforcé par le fait que l'Union dispose de moyens pour exercer un contrôle sur les décisions prises par les organes républicains. Alors que, selon l'article 49 f, le Présidium du Soviet peut exercer un contrôle de légalité sur les décisions du Conseil des Commissaires du peuple des républiques fédérées, l'article 69 accorde au Conseil des Commissaires du peuple de l'Union le pouvoir de contrôler opportunément les décisions des Conseils des Commissaires du peuple des républiques fédérées dans les branches de l'administration et de l'économie relevant de la compétence de l'Union, en les suspendant. A cela, on peut ajouter le pouvoir général dont dispose la *Prokuratura* pour contrôler la bonne exécution des lois (article 113).

Surtout, la reconnaissance pour la première fois constitutionnellement du rôle joué par le Parti communiste dans le système mis en place, à savoir celui d'« avant-garde des travailleurs dans leur lutte pour l'édification de la société communiste » et de « noyau dirigeant de toutes les organisations de travailleurs, sociales comme *étatiques*<sup>241</sup> » (article 126), vient limiter considérablement les quelques signes qui ont permis à certains de conclure que « même selon les critères classiques occidentaux, l'organisation étatique de l'U.R.S.S. peut recevoir le nom d'Etat fédéral »<sup>242</sup>. En effet, le fait que le Parti soit reconnu comme le noyau dirigeant des organisations étatiques place ces dernières, et notamment les organes au sein desquels s'expriment les nationalités, sous la domination des instances partisans. Or, le monolithisme du Parti communiste<sup>243</sup>, son fonctionnement centralisateur et son omnipotence témoignent et annoncent la relativité de la prise en charge des relations fédératives par la voie constitutionnelle.

On pourrait donc conclure que la Constitution stalinienne de 1936 se caractérise par une forme d'ambivalence dans l'appréhension du fédéralisme puisque « [l'Etat fédéral soviétique] nous apparaît à la fois comme une construction politique fortement décentralisée tendant à se rapprocher d'une simple confédération d'Etats et comme une union centralisée s'apparentant alors à l'Etat unitaire »<sup>244</sup>. Cependant, dans la balance, le poids des éléments centralisateurs semble toutefois l'emporter. La Constitution de 1936

---

<sup>241</sup> Souligné par nos soins.

<sup>242</sup> Guy LADREIT de LACHARRIERE, *op. cit.*, p. 158.

<sup>243</sup> En vertu des statuts de 1939 du Parti communiste adoptés par le XVIII<sup>e</sup> Congrès du Parti, les Partis communistes des républiques fédérées doivent appliquer les décisions des organes du Parti communiste de l'Union soviétique (P.C.U.S.). Les Partis communistes républicains ne sont en fait que des organisations locales du P.C.U.S. sans réelle marge de manœuvre. En ce qui concerne l'organisation du Parti, on doit parler de déconcentration et non de fédéralisme. Sur les statuts de 1939, cf. Paul ISOART, art. préc., pp. 195-197.

<sup>244</sup> Paul ISOART, art. préc., p. 185.

reflète avant toute chose la domination de la question sociale sur la question nationale, qui retrouve, de la sorte, son rang de question subsidiaire par rapport à la lutte des classes et, la victoire du socialisme, qui - par la reconnaissance de la disparition des classes exploiteuses - contient déjà en germes le principe étatique symbole d'uniformité et de centralisation que l'on retrouve dans la Constitution de 1977, l'Etat du peuple tout entier.

### **3) La Constitution du 7 octobre 1977<sup>245</sup> : un choix fédéral de plus en plus paradoxal**

Adoptée le 7 octobre 1977 pour commémorer le soixantième anniversaire de la révolution d'octobre, la nouvelle Constitution de l'Union soviétique aura mis près de vingt ans à voir le jour. En effet, c'est en 1959 lors du XXI<sup>e</sup> Congrès du Parti communiste que Nikita Khrouchtchev, alors Secrétaire général du Parti et Président du Conseil des Ministres de l'U.R.S.S., évoqua, le premier, la nécessité de réviser la loi fondamentale de l'Etat en raison des changements substantiels survenus depuis l'adoption de la Constitution stalinienne : « Camarades, dans les conditions présentes, au moment où notre pays entre dans une nouvelle période très importante de son développement, il devient nécessaire d'apporter certaines modifications et compléments à la Constitution de l'U.R.S.S. Depuis son adoption, plus de vingt années riches en événements d'importance historique se sont écoulées. Le socialisme est sorti du cadre d'un seul pays pour devenir un puissant système mondial. De grands changements se sont produits dans la vie politique et économique de l'U.R.S.S. L'édification de la société communiste est devenue une tâche pratique immédiate du Parti et du peuple. Ces énormes changements dans la vie intérieure et dans la situation internationale devraient trouver leur reflet et leur expression légale dans la Constitution de l'Union soviétique, loi fondamentale de notre Etat »<sup>246</sup>. Il s'agissait alors d'adapter la Constitution, toujours conçue comme un texte « confirmatoire », aux évolutions intérieures et extérieures que l'Union soviétique avait connues depuis la Seconde Guerre mondiale et la déstalinisation notamment. En 1962, le Soviet suprême de l'Union décida de former une commission constitutionnelle composée des personnages les plus importants de la direction du Parti et de l'Etat, de représentants des formations nationales autonomes et de représentants des différentes couches de la société (ouvriers, paysans, intellectuels). Cette commission fut présidée au début par Khrouchtchev puis, une fois ce dernier évincé, par son remplaçant au Secrétariat général du Parti, Leonid Brejnev. Une fois le projet relancé par ce dernier au début de 1976 mais dans le sens de l'adoption d'une nouvelle constitution et non plus d'une simple révision, la procédure d'adoption de

<sup>245</sup> Cf. Annexe 6 (extraits de la Constitution de 1977).

<sup>246</sup> Cité par Guy DESOLRE dans *Les quatre Constitutions soviétiques, 1917-1977. Evolution de l'Etat et du droit en U.R.S.S.* (op. cit., p. 145). On trouvera dans les pages qui suivent cette citation un rappel de la discussion que cette perspective de réviser la Constitution de 1936 a provoquée chez les juristes soviétiques (pp. 148-153).

la nouvelle Constitution suivit les mêmes méandres que ceux empruntés lors de l'adoption de la Constitution stalinienne<sup>247</sup>. De nouveau, comme en 1936, le Parti supervisa toutes les phases de la procédure d'adoption de la nouvelle Constitution. L'Assemblée plénière du Parti communiste en mai 1977 ayant considéré que la structure fédérale de l'Union était pleinement justifiée du fait qu'elle s'était révélée juste par le passé<sup>248</sup>, il était donc prévisible que la Constitution innove peu en matière de fédéralisme. Pourtant, lors de la discussion populaire, des propositions relatives au fédéralisme furent avancées<sup>249</sup>. Les partisans du fédéralisme étaient favorables à une décentralisation accrue du pouvoir par une augmentation des droits des républiques fédérées ou à une reconnaissance dans la Constitution du caractère multinational du pays et de la nécessité corrélative de respecter les différences nationales. Les adversaires du fédéralisme, quant à eux, mettaient en avant l'unicité de la nation soviétique, exigeaient la suppression des républiques fédérées, ou du moins la limitation de leur souveraineté, et revendiquaient l'instauration du monocratisme au Soviet suprême par la suppression du Soviet des Nationalités. Finalement, c'est le *statu quo* qui fut privilégié. Ainsi retrouve-t-on dans la Constitution de 1977 la même architecture fédérale qu'en 1936 avec un pouvoir d'Etat partagé entre l'Union et les entités fédérées selon la même technique de répartition des compétences (compétence d'attribution pour l'Union/compétence de droit commun pour les collectivités fédérées) et les mêmes droits particuliers reconnus aux collectivités fédérées (droit de sécession, droit à une constitution, droit à des organes étatiques, droit de regard sur son territoire, droit à des relations internationales)<sup>250</sup>. De plus, toutes les limites à l'exercice des droits particuliers des républiques fédérées que nous avons soulignées à propos de la Constitution de 1936 restent valables dans le cadre de la Constitution de 1977<sup>251</sup>.

<sup>247</sup> Approbation du projet par le Parti, approbation par le Présidium du Soviet suprême, discussion populaire, modification du projet pour tenir compte des propositions faites par le peuple, nouvelle validation par le Présidium et le Parti, préparation du texte définitif par une commission de rédaction, vote du projet par les deux chambres du Soviet suprême.

<sup>248</sup> S. A. AVAKIAN, *Konstitutsija Rossii : priroda, evoliutsija, sovremennost'* [La Constitution de Russie : nature, évolution, actualité], *op. cit.*

<sup>249</sup> Cf. Dmitri-Georges LAVROFF et Francis CONTE, « La Constitution de l'Union des Républiques socialistes soviétiques du 7 octobre 1977 », *Revue du Droit public*, n° 3, mai-juin 1978, pp. 694-695 et pp. 714-715.

<sup>250</sup> Le Préambule de la Constitution de 1977 consacre d'ailleurs le principe de succession et de continuité entre la nouvelle loi fondamentale et les anciennes Constitutions soviétiques.

<sup>251</sup> Cf. Michel LESAGE, *La crise du fédéralisme soviétique*, Notes et Etudes documentaires, n° 4905, La Documentation française, Paris, 1990, p. 12. L'auteur évoque la fiction du droit de sortie de l'Union pour les républiques fédérées (« simplement destiné à symboliser « la libre autodétermination des nations » et « l'association librement consentie des républiques socialistes soviétiques égales en droit » »), la faiblesse du droit de regard des républiques fédérées sur leur territoire (en raison de l'inscription dans la Constitution de l'Union des catégories de subdivisions administratives au sein des républiques (articles 79 et 89) et de la compétence de l'Union pour fixer les principes généraux d'organisation et de fonctionnement des organes républicains et locaux du pouvoir d'Etat et de l'administration d'Etat) et les limitations apportées à la compétence internationale des républiques fédérées (en raison du pouvoir de coordination de l'Union en la matière). Pour un aperçu général de la Constitution de 1977, cf. Michel LESAGE, *La Constitution de l'U.R.S.S. du 7 octobre 1977. Texte et commentaires*, Notes et Etudes

Pour autant, certaines caractéristiques ou nouveautés de la nouvelle Constitution sont susceptibles d'avoir une influence directe sur le contenu même du fédéralisme et, finalement, de rendre de plus en plus paradoxal le choix du maintien d'une structure fédérale pour l'Union soviétique. Il suffit dans un premier temps de lire le Préambule de la nouvelle Constitution qui dresse le bilan des acquis de la société soviétique depuis la révolution d'octobre. Pour la première fois, il est fait mention que, dans la voie du communisme, l'Etat soviétique est devenu *l'Etat du peuple tout entier*. Trois idées sous-tendent cette expression, lancée la première fois par Nikita Khrouchtchev : le passage de la dictature du prolétariat à un Etat de toutes les classes sociales, la « démocratisation » de l'Etat soviétique par une mise en avant du citoyen soviétique<sup>252</sup> et la fusion des nations, objectif assigné à la société communiste dans le domaine national par les marxistes<sup>253</sup>. C'est ce dernier point qui nous intéresse puisque le fédéralisme n'a été retenu qu'en raison du caractère multinational de l'Etat soviétique. On peut douter dès lors de la pertinence d'une solution fédérale si les différentes nations ont fusionné pour former une nouvelle communauté historique d'hommes, le peuple soviétique. De plus, le Préambule, dans le prolongement de ce qu'avait annoncé Nikita Khrouchtchev dès 1959 lors du XXI<sup>e</sup> Congrès du Parti communiste, précise explicitement que la tâche essentielle de l'Etat soviétique réside dans la construction de la société communiste. Or, il suffit de rappeler que la société communiste, telle que pensée par les théoriciens du marxisme-léninisme, est une société sans Etat. Le fédéralisme, appréhendé simplement comme une technique d'organisation de l'Etat, n'a alors plus de raison d'être. Cependant, alors que Khrouchtchev entrevoyait l'horizon des années quatre-vingt comme date butoir pour la survenance de la société communiste, il n'est plus question de cela au moment de l'adoption de la nouvelle Constitution. L'avènement de la société communiste, sans être renvoyé aux calendes grecques, est reporté à une date ultérieure. Simplement, le fait de rappeler que l'établissement de la société communiste reste l'objectif essentiel assigné à l'Etat soviétique et que la société soviétique en est au stade du socialisme développé suffit à renforcer la dynamique unitaire, déjà en verve dans la Constitution précédente. De fait, « le changement opéré [dans la Constitution de 1977] ne porte pas tant sur le contenu du

---

documentaires, La Documentation française, décembre 1978, 142 p., et Dmitri-Georges LAVROFF et Francis CONTE, art. préc., pp. 679-748.

<sup>252</sup> Paragraphe 10 du Préambule de la Constitution de 1977 : « [La société socialiste développée] est une société de démocratie authentique, dont le système politique garantit une gestion efficace de toutes les affaires sociales, une participation toujours plus active des travailleurs à la vie de l'Etat, où les libertés et droits réels des citoyens sont indissociables de leurs devoirs et de leur responsabilité à l'égard de la société ».

<sup>253</sup> Paragraphe 7 du Préambule de la Constitution de 1977 : « [La société socialiste développée] est une société où les rapports sociaux socialistes sont venus à maturité, et dans laquelle, sur la base du rapprochement de toutes les classes et couches sociales, d'une égalité *de jure* et *de facto* de toutes les nations et ethnies, de leur coopération fraternelle, s'est formée une nouvelle communauté historique, le peuple soviétique ».

fédéralisme que sur la manière dont il se trouve encadré, verrouillé pourrait-on même dire, ce qui, on en conviendra aisément, change fondamentalement la nature du fédéralisme »<sup>254</sup>. Ainsi le fédéralisme en 1977 est-il entièrement dominé par le principe unitaire, que l'on retrouve dans différentes dispositions constitutionnelles.

Premièrement, la présentation de la Constitution en partie et en chapitre, et non plus simplement en chapitre comme en 1936, a des répercussions sur la place même du fédéralisme dans le système mis en place. En effet, le fédéralisme n'est pas appréhendé dans la première partie consacrée aux fondements de la structure sociale et politique de l'U.R.S.S. mais dans la troisième partie consacrée à l'organisation étatique nationale de l'U.R.S.S. et alors que, pour la première fois, le centralisme démocratique est explicitement placé à la base du système politique soviétique. Auparavant, ce dernier ne concernait pas théoriquement le fonctionnement de l'Etat mais seulement celui du Parti communiste. Mais à partir du moment où il est reconnu comme principe de fonctionnement du système politique, le centralisme démocratique irrigue alors l'ensemble du système et malmène encore plus l'autonomie des collectivités fédérées. Car, au-delà du volet démocratique (système de l'élection pour les organes du pouvoir d'Etat, obligation de rendre des comptes au peuple souverain), c'est surtout l'idée d'unité, à travers l'obligation de rendre des comptes aux organes supérieurs et le principe de direction unique, qui prévaut dans un système politique fortement imbriqué et hiérarchisé<sup>255</sup>.

Deuxièmement, la définition de la forme de l'Etat soviétique relègue le fédéralisme au second plan face au principe d'unité. Alors que, dans la Constitution de 1936, l'Etat était défini clairement comme un Etat fédéral, dans la Constitution de 1977, l'Etat devient un « Etat multinational fédéral uni ». On peut considérer que l'ajout de l'adjectif « uni » sert à encadrer, voire à circonscrire, l'adjectif « fédéral » et, par là même, à rappeler que c'est le principe d'unité, et non celui de diversité automatiquement lié au principe fédéral, qui domine le système. D'ailleurs, les références à l'unité ne manquent pas dans la Constitution de 1977, qu'elles visent l'unité de l'Etat ou celle du peuple soviétique : unité du territoire (article 75), unité de la citoyenneté fédérale (article 33), unité de la régulation législative (article 73, point 4), unité de la politique économique et sociale (article 73, point 5), unité du budget (article 73, point 6). De la sorte, l'assimilation entre l'Etat et le peuple devient de plus en plus évidente, d'autant plus que le texte constitutionnel n'hésite pas à définir l'U.R.S.S. comme l'incarnation de « l'unité étatique

<sup>254</sup> Stéphane PIERRE-CAPS, *Nation et peuples dans les constitutions modernes*, op. cit., p. 833.

<sup>255</sup> Le centralisme démocratique est défini dans la Constitution de 1977 de la façon suivante : « élection de tous les organes du pouvoir d'Etat de la base au sommet, obligation de rendre compte de leur activité au peuple, caractère obligatoire des décisions des organes supérieurs pour les organes inférieurs » ; « le centralisme démocratique allie la direction unique à l'initiative et à l'activité créatrice locales » (article 3, chapitre 1).

du peuple soviétique » (article 70). Par cette définition, nous sommes plus proches du modèle de l'Etat-nation que de celui de l'Etat multinational, qui avait justifié à l'origine le recours au fédéralisme. En d'autres termes, « si le fédéralisme est toujours l'expression directe de l'hétérogénéité de la société politique nationale, l'émergence du « peuple soviétique » frappe désormais celui-ci du sceau de l'unité »<sup>256</sup>. Hélène Carrère d'Encausse, dans son ouvrage de référence *L'Empire éclaté*, n'hésite pas à parler de véritable ambiguïté de la Constitution en soulignant l'opposition entre le concept de peuple soviétique, qui évoque le dépassement des différences nationales, et la notion de fédéralisme, « qui est la traduction des différences nationales dans le droit »<sup>257</sup>.

Troisièmement, les compétences de l'Union soviétique sont renforcées même si c'est la même technique de répartition des compétences qui est retenue, à savoir une compétence d'attribution pour l'Union soviétique et une compétence de droit commun pour les républiques fédérées. Cependant, ce n'est pas tant la liste des compétences attribuées à l'Union qui augmente<sup>258</sup> ; c'est surtout l'insertion, dans cette liste, de compétences générales à partir desquelles les organes de l'Union vont pouvoir agir au détriment des républiques fédérées. Ainsi en est-il du point 3 de l'article 73, qui évoque la compétence de l'Union, d'une part, pour garantir l'unité de la régulation législative, autrement dit de la législation, sur le territoire de l'U.R.S.S. et, d'autre part, pour établir les fondements de la législation de l'Union des R.S.S. et des républiques fédérées. On peut considérer que ce point de l'article 73 vient remplacer plusieurs points de l'article 14 de la Constitution de 1936, qui eux visaient la compétence de l'Union dans l'établissement des fondements de certaines législations (instruction, santé publique, travail, justice, mariage, famille), et non pas de la législation en général telle que cela est visé dans la Constitution de 1977. Ce point agit comme une catégorie « fourre-tout » qui permet à l'Union, sinon de se déclarer compétente dans tous les domaines sur son fondement, en tout cas de veiller à une certaine uniformité entre la législation fédérale et la législation républicaine. Cela n'a absolument rien de choquant dans un système fédéral classique mais le devient lorsque l'absence réelle de contrôle de constitutionnalité<sup>259</sup> ne permet pas de protéger les

<sup>256</sup> Stéphane PIERRE-CAPS, *Nation et peuples dans les constitutions modernes*, op. cit., p. 836.

<sup>257</sup> Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *L'Empire éclaté*, op. cit., p. 148.

<sup>258</sup> Seul le ministère de la Défense est passé, en vertu de la loi du 5 juillet 1978 sur le Conseil des Ministres adoptée en application de la Constitution du 7 octobre (cette dernière, à la différence des Constitutions de 1924 ou de 1936, n'établissait pas la liste des différents ministères), dans la liste des ministères fédéraux. Mais, cela s'explique facilement par le fait qu'en 1944, lors de la révision de la Constitution de 1936 en vue d'instituer la possibilité pour les républiques fédérées de posséder leurs propres forces militaires, le ministère de la Défense était devenu un ministère fédéral-républicain, ce qui permettait à l'Union de superviser les activités militaires des républiques fédérées. La suppression dans la Constitution de 1977 de cette possibilité accordée aux républiques fédérées rendait obsolète le maintien d'un ministère fédéral-républicain.

<sup>259</sup> Les propositions de confier le contrôle de constitutionnalité à un organe indépendant du pouvoir politique et spécialisé dans ce contrôle n'ont pas été retenues. C'est le système antérieur qui a été maintenu, à savoir l'attribution du contrôle de constitutionnalité aux organes supérieurs de l'U.R.S.S. (article 73, point

collectivités fédérées des débordements du pouvoir central. D'autant plus qu'un dernier point a été ajouté à l'article 73, le point 12, qui élargit le champ de compétences de l'Union en y plaçant « le règlement des autres questions d'importance fédérale » et « qui attribue en réalité [à l'Union] le pouvoir discrétionnaire d'en fixer les limites [celles de ses compétences] »<sup>260</sup>. Sur le fondement de ce dernier point de l'article 73, l'Union dispose d'une compétence extensible susceptible d'empiéter sur le pouvoir d'Etat autonome des républiques fédérées, sans que ces dernières puissent en référer à un arbitre<sup>261</sup>. Enfin, il convient de souligner que, pour la première fois, la Constitution de l'Union soviétique évoque le droit pour les républiques autonomes, en dehors des droits fédéraux et de ceux de la république fédérée, de statuer de façon autonome sur les questions qui relèvent de leur compétence (article 82). De la sorte, les compétences des républiques fédérées sont diluées au milieu des compétences fédérales et de celles des républiques autonomes.

Finalement, le maintien de la reconnaissance du rôle dirigeant du Parti communiste, mais surtout son déplacement dans la Constitution dans la partie consacrée aux fondements du système (article 6), vient renforcer la dynamique unitaire qui encadre la Constitution. Alors que le Parti était appréhendé dans la Constitution de 1936 à travers le droit des citoyens aux associations (article 126), il prend dans la nouvelle Constitution toute son autonomie et sa force en tant que noyau du système politique. Si on lit les Statuts du Parti communiste, et cela est d'autant plus indispensable que le Professeur Patrice Gélard ne manque pas de nous rappeler que ces Statuts sont parfois qualifiés de « constitution bis »<sup>262</sup>, on saisit alors, d'une part, toute l'importance du principe d'unité dans l'idéologie et l'organisation du Parti<sup>263</sup> et, d'autre part, la quintessence du centralisme démocratique, qui, en tant que principe de fonctionnement du Parti, ne laisse aucune marge d'autonomie aux instances partisans républicaines et régionales<sup>264</sup>. Surtout, le Parti communiste apparaît comme la force dirigeante du système politique mis en place dans la Constitution de 1977. Cela était déjà implicitement affirmé dans la Constitution de 1936,

---

11 ; article 121, points 4 et 5 ; article 164). Mais, aucun mécanisme ne vient préciser les modalités d'application de ce contrôle. Dans la pratique, Michel Lesage note que le Présidium du Soviet suprême recourt à des directives adressées aux républiques fédérées et aux Soviets locaux pour assurer l'unité de la politique et de la législation soviétiques et l'explique par le fait qu'en raison du mode de formation des constitutions et des lois des républiques fédérées, lesquelles copient la législation fédérale, les décisions d'annulation sont inutiles (*Le système politique de l'U.R.S.S.*, Coll. Thémis, P.U.F., Paris, 1987, pp. 386-388).

<sup>260</sup> Michel LESAGE, *La crise du fédéralisme soviétique*, op. cit., p. 12.

<sup>261</sup> Nous avons déjà rencontré ce cas de compétence double de l'Union (compétence d'attribution et compétence de droit commun) dans la Constitution de 1918 (cf. *Supra* : 1, A, § 1, section II).

<sup>262</sup> Cf. les Statuts du Parti communiste de l'Union soviétique de 1986 dans Patrice GELARD, *Les institutions de l'U.R.S.S.*, La Documentation française, Paris, 1989, pp. 4-12.

<sup>263</sup> Paragraphe 7 du Préambule des Statuts : « l'unité du parti sur le plan idéologique et organisationnel, l'intégrité de ses rangs, la discipline ferme et consciente de tous les communistes, telle est la loi immuable de la vie du PCUS ».

<sup>264</sup> Cf. chapitre V des Statuts sur les organisations du Parti de république, de territoire, de région, de district autonome, de ville, d'arrondissement.

mais avec la nouvelle Constitution les organisations étatiques sont explicitement et institutionnellement placées sous la tutelle du Parti<sup>265</sup>. A titre d'exemple, on peut évoquer le fait pour le Parti de maîtriser la procédure dans le choix des députés des Soviets, notamment par le biais de la candidature unique<sup>266</sup>. De la sorte, les membres du Parti, rompus à la discipline des organes centraux, sont majoritaires au sein des instances locales : ils représentent les 2/3 des députés des républiques fédérées et autonomes et plus de la moitié des députés des Soviets locaux, notamment de région et de district autonomes<sup>267</sup>. Contrairement aux propositions faites lors de l'élaboration de la Constitution visant à confier aux organes du Parti les fonctions de l'Etat<sup>268</sup> et contrairement à ce que pouvait laisser penser le cumul des fonctions par les Secrétaires généraux, à l'instar de Staline ou de Khrouchtchev également Présidents du Conseil des Ministres de l'U.R.S.S. ou de Brejnev également Président du Soviet suprême, le Parti communiste d'Union soviétique ne s'est jamais confondu avec l'Etat soviétique. Il est plus juste de considérer que « le P.C.U.S. apparaît comme l'organe unique de détermination des orientations politiques de l'Union soviétique, dont l'exécution relève de la compétence des organes d'Etat au sein desquels les membres du P.C.U.S. interviennent pour les animer et les contrôler »<sup>269</sup>. Cette dichotomie permet de souligner la soumission de l'Etat au Parti, le premier restant le faire-valoir du second.

Dès lors, se pose la question de la pertinence du recours à une solution fédérale : « le fédéralisme – et là est la vraie question – est-il réellement compatible avec l'existence d'un parti unique qui, lui, ne fonctionne pas selon les règles du fédéralisme, mais selon celles du centralisme démocratique ? »<sup>270</sup>. A travers cette question d'ordre organisationnel, c'est plus généralement les contradictions intrinsèques du système soviétique qui peuvent être visées. Alors que le marxisme-léninisme s'est fixé comme objectif de parvenir à une société sans Etat, on assiste, en lisant la Constitution de 1977, à une « inflation de l'Etat » ou à « un perfectionnement du nouveau Léviathan »<sup>271</sup> en lieu et place du dépérissement de l'Etat. Alors que le fédéralisme n'a été retenu à l'origine qu'à titre provisoire en raison du caractère multinational de l'Etat russe puis de l'Union soviétique, on peut considérer que le

<sup>265</sup> Le paragraphe 4 du Préambule des Statuts de 1986 (« [le Parti] est la forme supérieure de l'organisation politique et sociale, le noyau du système politique, la force qui dirige et oriente la société soviétique. Le Parti définit la perspective générale du développement du pays, assure la direction scientifique de l'activité edificatrice du peuple, imprime un caractère organisé, planifié et dûment orienté à sa lutte pour la réalisation de son but final, la victoire du communisme ») reprend presque mot à mot l'article 6 de la Constitution de 1977. Pour plus de précisions sur le fonctionnement du Parti communiste, cf. Michel LESAGE, *Le système politique de l'U.R.S.S.*, op. cit., pp. 188-266.

<sup>266</sup> Sur ce point, cf. Jean-Pierre MASSIAS, op. cit., pp. 185-188.

<sup>267</sup> Sur ce point, cf. Michel LESAGE, *Le système politique de l'U.R.S.S.*, op. cit., p. 357.

<sup>268</sup> Cf. Michel LESAGE, *La Constitution du 7 octobre 1977*, op. cit., pp. 30-32 et Dmitri-Georges LAVROFF et Francis CONTE, art. préc., pp. 701-703.

<sup>269</sup> Dmitri-Georges LAVROFF et Francis CONTE, art. préc., p. 703.

<sup>270</sup> Patrice GELARD, *Les institutions de l'U.R.S.S.*, op. cit., p. 2.

<sup>271</sup> Guy DESOLRE, op. cit., p. 10 et p. 11.



provisoire est devenu permanent dans la Constitution de 1977 puisque, même si cette dernière reconnaît l'existence et l'unité du peuple soviétique, le fédéralisme n'en est pas pour autant écarté. Toutes ces contradictions, au final, sont susceptibles d'avoir des conséquences négatives sur le fonctionnement du régime, comme le prouve le réveil des nations à l'aube de l'effondrement de l'Union soviétique en décalage complet avec le message martelé par les dignitaires du régime et consacré dans la Constitution - l'amitié fraternelle entre les peuples et l'apparition d'une nouvelle communauté historique d'hommes, le peuple soviétique. Il est vrai que l'ambivalence de la Constitution soviétique dans l'appréhension du fédéralisme est responsable en partie de la crise du fédéralisme soviétique. Mais, c'est aussi la pratique constitutionnelle fluctuante en matière de politique nationale qui en est responsable. De plus, c'est cette dernière qui permet de révéler le plus nettement la nature impériale de l'Etat soviétique et de placer, ainsi, le fédéralisme soviétique dans la catégorie des prodromes du fédéralisme réel plutôt que dans celle d'un fédéralisme, certes original, mais authentique.

## **§ 2. Le fédéralisme soviétique et la pratique constitutionnelle**

Au moment de la conquête du pouvoir en octobre 1917 par les Bolcheviks, on peut parler d'une véritable rupture à la fois politique et juridique avec l'ancien régime tsariste. Sur le plan juridique, la rupture fut solennisée par la constitutionnalisation des principes directeurs du nouveau régime. Dans le domaine national, qui seul nous intéresse ici, pour se démarquer de « la prison des peuples » que représentait, à leurs yeux, l'Empire unitaire des Tsars, les nouveaux dirigeants proclamèrent le droit à l'autodétermination des peuples et finirent par adopter la solution fédérale comme principe d'union égalitaire des peuples et d'organisation étatique. Le temps de l'Empire pouvait alors sembler révolu d'autant plus que la Russie avait perdu, au lendemain de la Première Guerre mondiale et de la révolution d'octobre, une partie du territoire emblématique et consubstantielle de l'Empire, ses confins.

Pourtant, très vite, de nombreux indicateurs révélèrent la nature réelle du nouveau régime et soulignèrent ses accointances avec l'ancien régime dont il avait entendu se démarquer à la fois sur la forme et sur le fond. Au nombre de ces indicateurs, figurent le processus forcé de reformation territoriale (A), la place hégémonique de la Russie au sein du système nouvellement créé (B) et les attermoissements que connut la politique des nationalités au temps de l'Union soviétique (C).

## A. UNE UNION FORCEEE OU LA RECONSTITUTION TERRITORIALE DE L'EMPIRE

Au sortir de la Première Guerre mondiale et de la révolution d'octobre, la Russie ne pouvait être comparée, du point de vue territorial, à l'Empire des Tsars puisque de nombreuses régions périphériques, comme la Finlande, les Etats baltes, la Pologne ou l'Ukraine, avaient accédé à l'indépendance. Pourtant, progressivement et rapidement, la Russie va procéder à la reconquête de l'ancien espace impérial (1). Mais, la reconstitution de cet espace ne passa pas uniquement par la reconquête des Etats qui avaient accédé à l'indépendance. Elle concerna également le réaménagement territorial et politique des territoires intérieurs de la Russie nouvellement soviétique puis de l'U.R.S.S. sous le contrôle constant et impérieux du pouvoir central (2).

### 1) La reconquête de l'ancien espace impérial

Nous avons déjà évoqué la formule des traités bilatéraux comme moyen de ramener « en douceur » les Etats nouvellement indépendants dans le giron russe, avant la création d'une union plus étroite et censée être volontaire. Or, nous avons pu constater que le processus d'agrégation dans l'Union relevait essentiellement d'une logique dominatrice. Certes, l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Biélorussie acceptèrent de se fédérer avec la Russie dans une nouvelle Union, mais il ne faut pas perdre de vue que ce ne fut qu'une fois que les Bolcheviks eurent conquis le pouvoir dans chacun de ces Etats, aidés en cela par l'Armée rouge et le Parti communiste de Russie, que la perspective d'une union plus étroite avec la Russie intégra l'ordre du réel. L'Ukraine, elle, aurait préféré le maintien d'une structure confédérale fondée sur des bases contractuelles. Quant à la Géorgie, elle s'opposa frontalement au projet de fédération soviétique, qui prévoyait l'entrée des trois Etats caucasiens – Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie – dans la future Union par l'intermédiaire d'une fédération transcaucasienne. En effet, tout d'abord hostile à l'idée d'une quelconque unification politique, la Géorgie, une fois que le gouvernement menchevik eut été renversé par l'armée russe en février 1921, accepta de s'associer mais à l'unique condition de pouvoir entrer dans la nouvelle Union directement en tant que république souveraine. Elle s'opposait, de la sorte, à toute idée de fédéralisation imposée d'en haut et par la force. C'est notamment à la suite de l'appel des dirigeants géorgiens contre les pressions exercées par le pouvoir russe<sup>272</sup> que Lénine, gravement malade, rédigea ses dernières notes sur la question nationale. Dans ce document considéré comme

---

<sup>272</sup> Pour contrer l'opposition géorgienne, le Comité central du Parti communiste de Géorgie fut expurgé et certains de ses membres violentés par les représentants du Parti communiste russe, dont leur chef Ordjonikidze, Président du Bureau pour le Nord-Caucase du Comité central du Parti communiste de Russie.

son testament sur cette question, Lénine reconnaissait le caractère factice du droit de sécession, « formule bureaucratique incapable de défendre les allogènes de Russie contre l'invasion du Russe authentique, du Grand-Russe, du chauvin, de ce gredin et de cet oppresseur qu'est au fond le bureaucrate russe typique russe », dénonçait le rôle « fatal » de Staline joué dans son opposition avec les « sociaux-nationaux » géorgiens et condamnait les « voies de fait » d'Ordjonikidze<sup>273</sup>. Plus généralement, Lénine tirait prétexte de la situation en Géorgie pour rappeler que le nationalisme d'une grande nation (sous-entendue la Russie) est plus dangereux que celui d'une petite nation (sous-entendue la Géorgie) car c'est la grande nation qui opprime toujours. Seul l'internationalisme, fondé sur une égalité formelle et sur « une inégalité compensant de la part de la nation qui opprime, de la grande nation, l'inégalité qui se manifeste pratiquement dans la vie »<sup>274</sup>, était à même, selon Lénine, d'apporter la confiance entre les peuples pour éviter que les nationalismes les détournent de la solidarité prolétarienne. Mais ce testament survint trop tard, n'empêchant nullement la formation de la fédération caucasienne le 13 décembre 1922, quelques jours avant son adhésion à l'Union soviétique. Avec ces différents exemples, dont la Géorgie reste le plus emblématique, nous sommes donc loin de cas d'association librement consentie, élément caractéristique de la fédération. On assiste même dans le cas de la Géorgie à un détournement de la logique fédérale puisque la création de la fédération caucasienne correspond à une instrumentalisation du fédéralisme en vue d'affaiblir les nations intégrées. Nous rentrons certainement davantage dans la catégorie de l'empire, placée sous le signe de l'agrégation forcée, de l'unité et de la domination<sup>275</sup>.

Cette assertion se vérifiera encore dans les cas de l'annexion des Etats baltes, de la Bessarabie et de la Carélie. Dans le cadre du pacte Molotov-Ribbentrop dit de « non-agression », signé le 23 août 1939 entre l'Union soviétique et le III<sup>e</sup> Reich, un protocole secret, qui prévoyait le partage de zones d'influence entre ces deux Etats, fut signé et permit, sous couvert du pacte public de non-agression, de développer leur projet secret, l'annexion de régions tierces<sup>276</sup>. L'Union soviétique put, ainsi, dès 1940 reconquérir les anciens territoires de l'Empire des Tsars, les Etats baltes, la Carélie<sup>277</sup> et la Bessarabie<sup>278</sup>.

---

<sup>273</sup> LENINE, « La question des nationalités ou de l'« autonomie » », in <http://www.marxists.org/francais/lenin/works/1922/12/vil19221231/htm>. Lénine confia ses notes à Trotsky afin que ce dernier les présente en mars 1923 au XII<sup>e</sup> Congrès du Parti communiste de Russie. Mais, Trotsky, peu soucieux de la question nationale, n'en fit aucun usage.

<sup>274</sup> *Ibid.*

<sup>275</sup> Sur la convergence des notions d'empire et de fédéralisme, cf. *Supra* (1, A, § 2, section II, chapitre I).

<sup>276</sup> Sur ce point, cf. Guy DURANDIN, « Les protocoles « annexes » du pacte germano-soviétique. Un secret entretenu pendant cinquante ans », *Historiens & Géographes*, n° 382, mars 2003, pp. 389-402.

<sup>277</sup> Partie du territoire finlandais. A la fin de la Seconde Guerre mondiale, la Carélie obtint le statut de république soviétique, ce qui portait à 16 le nombre de républiques fédérées à l'Union soviétique. Mais, en 1956, faute d'une incarnation réussie de la culture nationale finnoise, la Carélie perdit son statut et retrouva celui qu'elle possédait avant la guerre, à savoir celui de république autonome à l'intérieur de la R.S.F.S.R.

A l'instar de Marie-Pierre Rey, on peut donc considérer que le protocole de 1939, en tant qu'« outil privilégié de la « reconquête » », « témoignait bien d'un attachement soviétique à une vision territoriale de la puissance qui rappelait celle de l'Empire tsariste »<sup>279</sup>. Alors que l'Union soviétique a refusé jusqu'en 1989 de dévoiler l'existence de ce protocole secret, en insistant sur le caractère *volontaire* de l'adhésion de ces Etats ou régions à l'Union, les premiers soubresauts en Union soviétique – et ce n'est certainement pas un hasard – sont venus de ces Etats, vivant cette « adhésion » en fait comme une « annexion »<sup>280</sup>. Ces derniers n'ont d'ailleurs pas soldé leur passé puisqu'ils posent, aujourd'hui, comme condition au retour de la normalité dans leurs relations avec la Russie, le fait pour cette dernière de reconnaître que l'adhésion volontaire fut en fait une annexion forcée<sup>281</sup>.

## **2) Le réaménagement territorial et politique de la R.S.F.S.R. et de l'U.R.S.S.**

A partir du moment où le nouveau pouvoir soviétique comprit que l'extension de la révolution n'était plus à l'ordre du jour, dès 1920, celui-ci fut obligé de s'attaquer au problème des nationalités à l'intérieur de ses frontières en fixant les liens entre le pouvoir central et les nationalités et, cela, afin de préserver la révolution là où elle avait eu lieu. Alors que le pouvoir tsariste n'avait attaché que peu d'importance à l'adéquation entre l'établissement des peuples conquis et les délimitations du territoire<sup>282</sup>, le réaménagement territorial sous le pouvoir soviétique consista en « une territorialisation des nationalités dans un espace déterminé »<sup>283</sup>, dans la droite ligne de la conception stalinienne de la nation, qui associait étroitement nation et territoire. L'organisation des nations passa au préalable par une reconnaissance des groupes nationaux peuplant la Russie. Mais, afin d'éviter que la territorialisation des nations dans un espace déterminé renforce les nations au détriment de l'internationalisme prolétarien, le pouvoir soviétique mit en place un système fortement inégalitaire et hiérarchisé. Ainsi la diversité des statuts fut-elle la norme en lien avec la diversité des groupes nationaux reconnus : selon leur degré de développement national, les ethnies de Russie furent classées en nation, nationalité ou groupe ethnique. A chaque degré de développement correspondait un statut politique ou

---

<sup>278</sup> L'attachement particulier que l'Union soviétique prêtait à la Bessarabie était d'ailleurs souligné dans un article particulier, l'article 3 du protocole secret. Confisquée à la Roumanie alliée du régime nazi en 1944, la Bessarabie deviendra la République socialiste soviétique de Moldavie.

<sup>279</sup> Marie-Pierre REY, *op. cit.*, p. 212.

<sup>280</sup> Cf. Guy DURANDIN, art. préc., pp. 392-396.

<sup>281</sup> En mai 2005, les Etats baltes, à l'exception de la Lettonie, refusèrent de se rendre à Moscou pour les célébrations du 60<sup>e</sup> anniversaire de la victoire contre l'Allemagne nazie.

<sup>282</sup> Au sens où l'organisation territoriale de l'Empire se fit au gré des conquêtes sans ligne directrice précise.

<sup>283</sup> Marie MENDRAS, « Le mythe du nationalisme russe », art. préc., p. 94.

administratif. Les nations se virent reconnaître un statut étatique souverain<sup>284</sup> et furent organisées en républiques fédérées. Les nationalités situées à un échelon inférieur dans la grille du développement national purent se constituer en républiques autonomes<sup>285</sup> et les groupes ethniques, les moins nombreux et les moins développés, en régions autonomes. En théorie, alors que les républiques autonomes bénéficiaient d'une certaine autonomie politique, les régions autonomes ne disposaient que de compétences administratives ou culturelles. Cependant, comme nous l'avons déjà noté en analysant la première Constitution russe, la confusion entre décentralisation administrative et fédéralisme politique fut de mise, ce que souligne d'ailleurs l'ajout de deux niveaux administratifs non nationaux, la région (*oblast'*) et le district (*okrug*)<sup>286</sup>. Pour Hélène Carrère d'Encausse, cette confusion entre organisation nationale de l'Etat et organisation administrative et territoriale fut surtout un moyen de noyer l'influence des entités nationales<sup>287</sup>. D'autres moyens furent utilisés par le pouvoir soviétique pour affaiblir les nations, comme le tracé arbitraire des frontières, l'enfermement des nations dans leurs frontières républicaines ou la présence de minorités nationales sur le territoire des républiques afin d'empêcher les volontés indépendantistes de ces dernières<sup>288</sup>. Finalement, au-delà de la diversité des groupes ethniques et des statuts afférents, liée avant tout à la conjoncture de leur intégration<sup>289</sup>, le dénominateur commun dans la reconstruction nationale territoriale de la Russie fut sans conteste possible la non-maîtrise par les peuples de leur destin. En effet, « pour tous ces groupes nationaux, l'autodétermination a été en dernier ressort décidée ou manipulée par les communistes et s'est effectuée sous la pression du gouvernement russe »<sup>290</sup>. On peut ainsi noter que, dans la plupart des cas, ce sont des décisions des instances fédérales (Congrès des Soviets, Comité exécutif central, Soviet des Commissaires du peuple) ou partisans (Bureau politique, Bureau d'organisation) de la

<sup>284</sup> Les républiques fédérées furent dotées d'organes étatiques dont un chef d'Etat, d'un drapeau, d'un hymne, d'une langue nationale, d'un parti communiste républicain ou national et d'une académie des sciences.

<sup>285</sup> Les républiques autonomes furent dotées également d'organes étatiques (Soviet, Conseil des Ministres) mais pas de chef d'Etat, d'une langue nationale enseignée au primaire et au secondaire mais pas d'une université enseignant dans cette langue. De plus, le parti communiste et l'académie des sciences locaux furent rattachés aux institutions correspondantes des républiques soviétiques dans lesquelles les républiques autonomes étaient insérées.

<sup>286</sup> Un troisième niveau administratif non national sera ajouté par la suite : le territoire (*kraj*), grande circonscription territoriale sans nation majoritaire située à la périphérie de la R.S.F.S.R. (Altaï, Krasnodar, Krasnoïarsk, Maritime, Stavropol, Khabarovsk). Cf. Annexe 7.

<sup>287</sup> Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *L'U.R.S.S. de la Révolution à la mort de Staline, 1917-1953*, Points, Histoire, Seuil, Paris 1993, p. 203.

<sup>288</sup> Cf. Marie-Pierre REY, *op. cit.*, p. 189. C'est le cas par exemple de l'enclave arménienne du Nagorno-Karabakh intégrée à l'Azerbaïdjan ou des minorités ossète et abkhaze en Géorgie.

<sup>289</sup> « Ce qui conduit à les doter de statuts différents, ce sont les conditions dans lesquelles s'est faite leur intégration » (Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *L'Empire d'Eurasie*, p. 268) ; « le principe de l'autodétermination appliqué de 1917 à 1920 a été appliqué de manière très variée compte tenu des conditions dans lesquelles les revendications des nations s'exprimaient : position géographique, importance pour la Russie, environnement international, force des mouvements nationaux » (Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *Le grand défi. Bolcheviks et Nations*, p. 125).

<sup>290</sup> Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *L'Empire d'Eurasie, op. cit.*, p. 268.

République soviétique de Russie qui ont donné naissance à ces entités nationales et qui ont fixé leurs frontières et leur cadre juridique<sup>291</sup>, laissant peu de place à la volonté autonome de ces dernières.

A titre d'exemples, on peut évoquer certains cas d'autonomisation des nations, qui s'apparentent à des situations où le pouvoir central n'a accordé l'autonomie à ces entités nationales que dans un but bien précis, celui d'asseoir son contrôle, et non pas au nom d'un droit absolu à l'autodétermination. Ainsi en est-il de la Bachkirie et de la Tatarie puisque le projet de réunion de ces deux régions en une seule république conçu en mars 1918<sup>292</sup> échoua face à l'hostilité des deux peuples pour l'union et, surtout, face à la peur des Bolcheviks de permettre à cette république tataro-bachkire de servir d'amorce à la formation d'un grand Etat panturc. Après cet échec, la Bachkirie bénéficia, dans un premier temps, d'une large autonomie conclue en mars 1919 entre le pouvoir bachkire et les Bolcheviks, laquelle fut justifiée, côté russe, par la nécessité de détourner les Bachkires des armées contre-révolutionnaires et par la volonté de se présenter sous un jour favorable auprès des musulmans<sup>293</sup>. Mais, une fois la guerre civile terminée, un décret du Comité exécutif central de la R.S.F.S.R., en date du 22 mai 1920, mit fin à l'autonomie élargie, sans que les Bachkires soient consultés sur cette question<sup>294</sup>. Le même processus d'autonomisation concerna la Tatarie. Après l'échec de l'union avec la Bachkirie, l'opposition entre le chef de file des Tatars, Sultan Galiev, et le pouvoir russe déboucha sur la constitution d'une République autonome des Tatars, affaiblie par la présence d'autres entités nationales. En effet, pour éviter la formation d'un grand Etat tatar, qui aurait réuni tous les musulmans de la Volga à l'exception des Bachkires et qui aurait été dirigé par le peuple tatar considéré comme plus évolué, les Bolcheviks choisirent la solution de la fragmentation de cette zone de peuplement musulman en plusieurs entités nationales (République autonome de Tatarie, Régions autonomes de Tchouvachie, des Mariis et des Votiaks). L'opposition entre Sultan Galiev et le pouvoir soviétique se cristallisa en septembre 1920 lors du Congrès des peuples d'Orient à Bakou. Lors de ce Congrès, ce n'est pas l'approche communautariste prônée par Sultan Galiev et sa volonté de « laïciser (et « prolétarianiser ») le concept de *oumma* »<sup>295</sup> par la prise en compte du peuple musulman dans son ensemble et son autonomisation au sein d'un parti communiste musulman ou d'une armée musulmane propres qui furent retenues mais l'approche stalinienne de

<sup>291</sup> Pour un aperçu général de la question, cf. O. I. CHISTIakov, *op. cit.* L'auteur évoque les cas de formation de plusieurs entités nationales (Crimée, Bachkirie, Tatarstan, Tchouvachie, Région des Mariis, Oudmourtie, Kazakhstan, etc.). Après 1958, il n'y eut plus de changement dans la délimitation nationale territoriale de l'U.R.S.S. jusqu'à son effondrement. Les dernières modifications concernèrent le rétablissement en 1957 et en 1958 des républiques autonomes de Tchétchéno-Ingouchie et de Kalmoukie.

<sup>292</sup> Cf. Nicolas WERTH, *Histoire de l'Union soviétique*, Presses universitaires de France, Paris, 1992, p. 176.

<sup>293</sup> Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *L'Empire d'Eurasie*, p. 252.

<sup>294</sup> Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *Le grand défi. Bolcheviks et nations*, p. 120.

<sup>295</sup> Olivier ROY, *La nouvelle Asie centrale ou la fabrication des nations*, Seuil, Paris, 1997, p. 69.

partition ethnique du territoire. Autrement dit, la supériorité de la lutte des classes sur toute révolution nationale et, par là même, sur tout projet d'émancipation de la ligne directrice soviétique était clairement réaffirmée<sup>296</sup>.

Un autre cas de segmentation du territoire et des entités nationales, en vue de lutter contre les solidarités linguistiques ou culturelles, mérite d'être évoqué : c'est celui de la délimitation de l'Asie centrale<sup>297</sup>. En effet, alors que « l'Asie centrale n'avait jamais connu le principe d'un Etat fondé sur l'association d'un territoire et d'un groupe ethnique ou linguistique »<sup>298</sup>, c'est avec l'arrivée des Bolcheviks au pouvoir que cette région de l'ancien Empire des Tsars va pour la première fois être confrontée au concept de nation et à celui d'Etat au sens moderne. Aux solidarités dynastiques, religieuses et claniques, qui prévalaient au XIX<sup>e</sup> siècle, va succéder le principe de solidarité à un groupe ethnique, par une invention pure et simple des nations en Asie centrale. Comme le résume explicitement Olivier Roy, « l'Union soviétique a été, à son insu, une formidable machine à fabriquer des nations en Asie centrale »<sup>299</sup>. Il parle même de « construction téléologique »<sup>300</sup> lorsqu'il explique que c'est en partant du découpage ethnique contemporain que les historiens ont démontré l'existence ancienne de ces ethnies sur le territoire alloué. En voulant briser les grands ensembles fondés sur la langue (le turc) ou la religion (l'islam), le pouvoir soviétique a créé des ethnies « clé en main », sans pour autant que ces nations soient viables à long terme puisque le projet de fusion des nations restait en ligne de mire. Ainsi, sous le couvert de l'apparence étatique, ces républiques souffraient de plusieurs maux : « les frontières biscornues, les enclaves, les capitales où la population de la république était toujours minoritaire (Tachkent, Douchanbe, Alma-Ata, Frounze), les emboîtements de minorités dans des minorités (ou plutôt leur transformation de minorités en majorités, ou l'inverse), la dépendance économique par rapport au centre, l'absence de liaison directe entre républiques, etc. »<sup>301</sup>. On peut notamment évoquer l'artificialité de la constitution de certaines nationalités, comme la nationalité karakalpak<sup>302</sup>, l'absence de rationalité

<sup>296</sup> On peut noter, à l'instar d'Olivier Roy (*ibid.*, p. 86), que le remplacement du terme « musulmans » par celui de « peuples d'Orient » dans l'appellation du Congrès n'est pas anodin et servit la contre-offensive lancée par le pouvoir central.

<sup>297</sup> Pour un aperçu historique et chronologique de la délimitation de l'Asie centrale, cf. Annexe 8.

<sup>298</sup> Olivier ROY, *op. cit.*, p. 31.

<sup>299</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>300</sup> *Ibid.*, p. 110.

<sup>301</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>302</sup> Pour Hélène Carrère d'Encausse (*Le grand défi. Bolcheviks et Nations*, p. 227), les tribus karakalpaks étaient proches par leur nomadisme et leurs traditions des tribus kazakhs et ouzbeks. De ce fait, l'accession au statut de nationalité n'était pas réellement justifiée. De plus, le rattachement de la région autonome de Karakalpakie, dans un premier temps, à la république kazakhe puis, dans un second temps, à la république ouzbekie témoigne de « la difficulté à cerner cette nationalité ». Olivier Roy (p. 121) y voit une tentative de « diviser pour régner, d'affaiblir les Kazakhs, dont Moscou se méfie considérablement, et enfin de récompenser les Ouzbeks de leur loyauté et sans doute de leur donner une compensation après l'érection du Tadjikistan en république soviétique ».

géographique, économique ou ethnique dans le tracé des frontières<sup>303</sup>, l'utilisation des nations comme enjeux de la politique régionale<sup>304</sup> ou les remaniements constants de la liste des nationalités<sup>305</sup>. Tous ces éléments favorisaient les risques de conflits interethniques et permettaient à Moscou de jouer le rôle d'arbitre et donc de maîtriser entièrement la configuration territoriale nationale de l'Union.

Au final, on se retrouve de nouveau, comme au temps de l'Empire des Tsars, en présence d'un système inégalitaire et dominé par un centre omnipuissant. Certes, la logique de départ dans la construction de l'empire n'est pas identique : « à la relative uniformité administrative de l'Empire autocratique qui cachait le maintien de fortes prérogatives locales, succédait une apparente diversité administrative qui cherchait au contraire à encadrer et à limiter les expressions nationales »<sup>306</sup>. Mais si cette logique de départ est différente, c'est en raison du caractère impérial non affiché au début de l'Union, c'est-à-dire « masqué » pour reprendre l'expression de Jean-Louis Van Regemorter<sup>307</sup>. Au début, nous sommes dans une phase de rupture. Il s'agit de se démarquer de l'ancien régime. On parle alors de liberté, d'égalité et d'autonomie. Puis, il va s'agir de faire fonctionner le nouveau système mis en place. Or, les problèmes restent les mêmes : comment faire vivre sur le même territoire une multitude de peuples ? Dans les faits, les similitudes vont donc être très grandes dans la gestion au quotidien de la question nationale, avec cette nuance près que les peuples, à l'époque soviétique, sont encore moins maîtres de leur statut, de leur territoire et de leur avenir. Au temps de l'Empire affiché comme au temps de l'empire masqué, la conquête est le ressort de la construction ou de la reconstruction territoriale, la logique du système reste unitaire et le pouvoir est avant tout hégémonique. Cela d'ailleurs se vérifie avec la place que la Russie va prendre dans le système soviétique, remettant en cause le principe d'égalité, qui était censé être au fondement de l'Union et qui justifiait en grande partie et en théorie le lien établi entre fédéralisme et Union soviétique.

---

<sup>303</sup> Cf. Olivier ROY, *op. cit.*, p. 117. Par exemple, même dans les républiques favorisées, le pouvoir soviétique maintint « des éléments de faiblesse ou de frictions » : Samarkand, ville tadjike, fut attribuée à l'Ouzbékistan ; la ville d'Osh, à population ouzbèke, fut donnée à la Kirghizie ou la ville de Tchimkent, majoritairement ouzbèke, fut rattachée au Kazakhstan.

<sup>304</sup> Olivier Roy (p. 115) évoque l'intérêt de Moscou de mettre en avant telle ou telle nation afin d'accentuer le rôle de l'Union dans la région et afin de lutter contre les autres grands Etats de la région, susceptibles de détourner les musulmans de l'Etat soviétique. Ainsi, pour éviter une ascension trop forte de l'Iran, les Ouzbeks furent mis en avant en 1924 (reconnus comme nation et donc dotés d'une république soviétique) au détriment des Tadjiks (encore simple nationalité, constituée en république autonome).

<sup>305</sup> Cf. Olivier ROY, *op. cit.*, p. 120.

<sup>306</sup> Marie-Pierre REY, *op. cit.*, p. 191.

<sup>307</sup> Jean-Louis VAN REGEMORTER, « L'Empire russe : l'empire masqué », in *Les empires occidentaux de Rome à Berlin*, Presses universitaires de France, Paris, 1997, pp. 189-222.



## B. UNE UNION INEGALITAIRE OU L'HEGEMONIE DE LA RUSSIE

Lorsque l'Union soviétique a été créée en 1922, c'est une vision égalitaire entre les peuples qui l'a emporté. On se souvient du conflit qui a surgi entre Lénine et Staline au moment de l'élaboration du projet d'Union<sup>308</sup>. A la vision internationaliste et libérale du premier, qui entendait faire du nouvel Etat une fédération de peuples égaux au nom de l'internationalisme prolétarien et au nom de la lutte contre les nationalismes, s'opposait la vision pragmatique et conservatrice du second, qui considérait que la domination de fait de la Russie devait se refléter dans le nouveau système par une intégration des Etats issus du démembrement de l'Empire tsariste dans la République soviétique de Russie. C'est finalement Staline qui sembla abdiquer lors de la proclamation de l'Union soviétique puisque l'égalité de principe entre les différents peuples s'agrégeant fut retenue et que la Russie, d'après la Constitution de 1924, ne semblait pas privilégiée outre mesure. D'ailleurs, certains ont vu dans l'absence d'institutions propres pour cette république<sup>309</sup> le signe de la méfiance que le pouvoir soviétique lui portait et, donc, la volonté manifeste de ce pouvoir de lutter contre l'Etat russe et son peuple<sup>310</sup>. D'autres, à l'opposé, analysent cette absence plutôt comme une confusion des organes russes et soviétiques, témoignant du rôle de *primus inter pares* joué par la Russie dans le nouveau système. La constitution de l'Union soviétique aurait été alors bien plus le triomphe des idées de Staline avancées en 1922, faisant de la Russie le cœur du système, que celui d'une vision égalitaire des choses. Ce triomphe s'entend comme celui du fait sur le droit : « contraint par Lénine à y renoncer [à son projet d'autonomisation dans la Russie], [Staline] le fait sans renâcler à l'excès car il croit fermement – et l'avenir prouvera qu'il a raison – que le *Fait* prévaut sur le *Droit*. Que la Fédération soit ou non égalitaire, qu'importe ; la R.S.F.S.R. en sera le cœur »<sup>311</sup>.

Cela dit, dans les premiers temps de l'Union, c'est bien la vision égalitaire qui fut mise en avant. Pour se faire, il fallait lutter contre les préjugés nationaux hérités de l'époque tsariste, qui reposaient en grande partie sur la domination de la nation russe et la soumission des peuples conquis. Afin de rétablir la confiance entre les peuples, Lénine n'hésita pas à dénoncer le nationalisme russe et ses représentants, à condamner la colonisation russe et à glorifier ceux qui chez les peuples conquis s'y étaient opposés<sup>312</sup>.

---

<sup>308</sup> Pour plus de détails, cf. *Supra* (1, B, § 1, section II, chapitre II).

<sup>309</sup> La Russie, à la différence des autres républiques fédérées, était privée d'un Parti communiste républicain. Le Parti communiste russe préexistant fut absorbé dans celui de l'Union, au même titre que l'organe culturel par excellence de l'Union, l'Académie des Sciences.

<sup>310</sup> Cf. Marie MENDRAS, « Le mythe du nationalisme russe », art. préc., pp. 94-95.

<sup>311</sup> Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *L'Empire éclaté*, op. cit., p. 23. Les mots sont soulignés par l'auteur.

<sup>312</sup> « C'est à la lumière de cette vision radicale, en noir et blanc, que l'historiographie soviétique des années 1920 prétend constituer la mémoire collective des peuples de l'U.R.S.S. Sur cette « repentance » doit se fonder le sentiment d'égalité entre les peuples » (Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *L'Empire d'Eurasie*, op. cit., p. 318).

Ce n'est qu'après la mort de Lénine et surtout une fois que Staline eut conquis le pouvoir que la propagande officielle dans les journaux et dans l'historiographie soviétique<sup>313</sup> commença à dépeindre la Russie sous un jour nouveau. En effet, l'Union soviétique, dans son « besoin de se définir, à l'image des autres Etats, de s'ancrer dans le temps et dans l'espace »<sup>314</sup>, commença à s'identifier de plus en plus à la Russie. Même si la colonisation russe ne fut pas complètement réhabilitée à l'époque, on n'en parla pas moins des bienfaits que cette colonisation avait apportés aux peuples conquis en les ayant protégés de destins plus cruels et, surtout, en leur ayant permis de connaître la révolution. Seules les figures héroïques des peuples non russes qui avaient favorisé ou accepté l'intégration de leur peuple à la Russie furent mises en avant, à l'exemple de l'hetman Khmel'nitski qui représentait l'Ukraine lors de la signature du traité de Pereïaslavl en 1654. Des raisons plus pragmatiques pouvaient sous-tendre aussi cette révision de l'Histoire. Par exemple, en 1934, la colonisation russe fut jugée comme un facteur positif par le XVII<sup>e</sup> Congrès du P.C.U.S., ce qui permettait de justifier les colonies russes de peuplement et de contester les revendications territoriales des Kazakhs ou des Tatars de Crimée<sup>315</sup>. Hélène Carrère d'Encausse note d'ailleurs que l'évolution du regard sur la colonisation russe s'accompagna d'une évolution sémantique : « L'évolution sémantique définissant la domination russe aura été ultrarapide : mal absolu au cours des années 1920, mal relatif quand commence la réévaluation, puis, dès 1937, moindre mal »<sup>316</sup>. Au final, après la Seconde Guerre mondiale, on glisse même dans une sémantique positive et élogieuse puisque dans son discours de la victoire, prononcé le 24 mai 1945, Staline présenta la nation russe comme le guide de l'Union et reconnut officiellement de la sorte que cette dernière était le premier des peuples de Russie, « la nation la plus marquante entre toutes les nations qui font partie de l'Union soviétique »<sup>317</sup>. Dès lors, une hiérarchisation entre les nations, en fonction de leur conduite pendant la Grande Guerre patriotique<sup>318</sup> mais aussi en fonction de leur passé plus lointain, permit de distinguer les bonnes nations des mauvaises. On peut d'ailleurs noter qu'au moment des déportations pendant la Seconde Guerre mondiale, « dans le choix même des « peuples punis », Staline avait été guidé par la

<sup>313</sup> Sur ce point, cf. Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *L'U.R.S.S. de la Révolution à la mort de Staline*, op. cit., pp. 229-231. L'auteur évoque la condamnation par Staline lui-même, à partir du début des années 30, de l'école historique représentée par Pokrovski, laquelle avait mis l'accent sur la seule lutte des classes sociales et avait globalement porté un jugement négatif sur le passé russe et donc, par ricochet, avait porté un regard positif sur la lutte des nations conquises contre l'envahisseur russe. L'auteur donne des exemples concrets de cette modification dans l'appréhension de la Russie et de son passé : films ou opéras à la gloire des figures historiques russes (*Alexandre Nevski* ou *Ivan le terrible* de Sergueï Eisenstein ; *Une vie pour le Tsar* de Glinka), références à des héros militaires (Souvorov, Koutouzov) ou à des batailles célèbres (Borodino) du temps des Tsars.

<sup>314</sup> Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *Victorieuse Russie*, Le Livre de Poche, Fayard, Paris, 1992, p. 57.

<sup>315</sup> Olivier ROY, op. cit., p. 164.

<sup>316</sup> Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *L'Empire d'Eurasie*, op. cit., pp. 350-351.

<sup>317</sup> Extrait du discours de Staline du 24 mai 1945 en l'honneur des commandants des troupes de l'Armée rouge cité dans Anatoli VICHNEVSKI, op. cit., p. 393.

<sup>318</sup> C'est l'expression qui est utilisée chez les Russes encore aujourd'hui pour désigner la Seconde Guerre mondiale.

tradition russo-nationaliste : tous faisaient figure, dans l'imaginaire historique, de traîtres et d'ennemis héréditaires des Russes »<sup>319</sup>. Nous serons de plus amenée à constater dans la partie suivante que la politique des nationalités, sous le règne de Staline particulièrement, se caractérisa par une mise en valeur de la culture russe au détriment des cultures nationales, notamment dans le domaine linguistique (généralisation de l'enseignement en russe, imposition de l'alphabet cyrillique pour transcrire les langues nationales). Le projet de création d'une nouvelle culture commune, nationale par la forme et soviétique par le fond, achoppant face à la réalité du dynamisme des cultures nationales, on comprend mieux alors que le pouvoir soviétique se soit focalisé sur la valorisation d'une culture pluriséculaire et majoritaire. Même si la politique du pouvoir soviétique dans le domaine national, après la mort de Staline en 1953, s'adoucit avec la remise au goût du jour de l'idéologie originelle égalitaire et la réhabilitation des peuples déportés, il ne faut pas perdre de vue que l'objectif du pouvoir en matière nationale restait la formation d'une nouvelle communauté historique d'hommes, le peuple soviétique, et que les outils pour parvenir à *l'Etat du peuple tout entier* ne pouvaient être que ceux de la culture dominante, c'est-à-dire russe.

Cette supériorité idéologique de la nation russe se concrétisa par la domination notamment numérique des Russes au sein des instances fédérales et partisans de l'Union. Bien entendu, cette domination supporta des variations dans le temps en fonction notamment de l'orientation de la politique des nationalités mais il est possible de distinguer certaines constantes, comme la prééminence des Russes dans les organes centraux, qu'ils soient fédéraux (Présidium du Soviet suprême, Conseil des Ministres) ou partisans (Comité central, Bureau politique, Bureau d'organisation)<sup>320</sup>. Si des non-Russes se sont retrouvés à la tête de ces organes centraux, ce n'est pas en tant que représentant d'une nationalité particulière mais en tant qu'internationaliste. C'est le cas par exemple de Anastas Mikoïan, Président du Soviet suprême de 1964 à 1965, ou de Staline, Secrétaire général du Parti à partir de 1922 et Président du Conseil des Ministres à partir de 1941. Si l'on s'appuie sur une confrontation des pourcentages des Russes dans la population de l'Union et dans les instances partisans, on constate une sur-représentation de ces derniers dans les organes de décision<sup>321</sup> : par exemple, pour la décennie quatre-vingt, la domination des Russes dans ces organes (75%) est évidente d'autant plus que le taux des Russes représente tout juste la moitié de la population soviétique (50,8%). A l'opposé, on peut constater une sous-représentation de certains groupes ethniques, comme les peuples baltes ou les musulmans,

<sup>319</sup> Andreas KAPPELER, *op. cit.*, p. 322. L'auteur cite le cas notamment des Musulmans du Nord du Caucase et celui des Tatars de Crimée.

<sup>320</sup> Pour un aperçu général de la question, cf. Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *L'Empire éclaté, op. cit.*, pp. 153-154, 161, 163, 170-172, 174-179 ou *L'Empire d'Eurasie, op.cit.*, pp. 286, 293-299, 356, 367-368, 374-375 et Anatoli VICHNEVSKI, *op. cit.*, pp. 392-395.

<sup>321</sup> Cf. Annexe 9, tableau 1 et tableau 4.

considérés respectivement comme trop indépendants ou pas assez ouverts à la conscience communiste. Il est sûr que certaines périodes plus clémentes dans la politique des nationalités, comme celles des années vingt ou de l'après-Staline, qui correspondent à une politique d'indigénéisation des cadres sur laquelle nous reviendrons, ont permis un renforcement des nationaux au sein des organes étatiques et partisans. Toutefois, les postes de direction sont restés aux mains des Russes ou des hommes politiques non russes, formés à l'école soviétique et détachés de leur appartenance nationale originelle. Au niveau local, la participation active des Slaves en général, et des Russes en particulier, à la politique migratoire de l'Union a été une des constantes de la politique des nationalités, ce qui a permis aux Russes de conforter leur poids numérique dans certaines républiques fédérées, comme la Lettonie, l'Estonie ou le Kazakhstan, et dans de nombreuses républiques autonomes, comme la Bouriatie, la Bachkirie, la Carélie, la Mordovie<sup>322</sup>. Certains n'hésitent pas dès lors à parler de poursuite de la colonisation russe<sup>323</sup> d'autant que ce poids numérique justifiait encore plus aisément la participation active, même si temporaire, des Russes aux affaires locales. De plus, la présence au sein des Partis communistes républicains d'un Second Secrétaire général, chargé de la gestion des cadres et ayant le plus souvent la nationalité russe<sup>324</sup>, représentait un moyen pour le centre de « contrôler efficacement la montée de cadres nationaux conformes au modèle humain et politique de l'U.R.S.S. d'après-guerre : soviétique toujours et plutôt russifié »<sup>325</sup>. De la sorte, le pouvoir soviétique a « relancé, même si c'était sous une forme quelque peu voilé, l'idée du peuple « dominant » dont les intérêts répondaient le mieux à ceux de l'Empire »<sup>326</sup>.

Cependant, cette politique migratoire des cadres impliquait forcément un *turn-over* important chez les représentants du pouvoir central et, *a contrario*, un accroissement des nationaux en tant que cadres de la vie politique locale et leur enracinement au sein des républiques. Ainsi, dans le cas particulièrement révélateur de l'Asie centrale, Olivier Roy souligne que Moscou n'a absolument pas favorisé la russification des élites, que les dirigeants russes ont davantage participé à la politique migratoire des cadres et qu'au final l'exclusion des musulmans au sein des instances centrales s'est accompagnée d'une implantation de ces derniers au niveau local<sup>327</sup>. Cette dernière tendance à l'accroissement

---

<sup>322</sup> Cf. Annexe 9, tableaux 2 et 3.

<sup>323</sup> En ce sens, cf. Anatoli VICHNEVSKI, *op. cit.*, pp. 340, 380-382.

<sup>324</sup> Hélène CARRERE d'ENCAUSSE nous met en garde contre l'erreur classique qui consiste à croire que le Premier Secrétaire d'un Parti communiste républicain est toujours un national et que le Second Secrétaire est forcément un Russe. Ce n'est pas toujours le cas puisque la mobilité des cadres a permis de récompenser certains groupes nationaux pour leur loyauté (Arméniens) ou pour leur proximité culturelle et au nom de la solidarité slave (Ukrainiens, Biélorusses). Ce qui est certain pour elle, c'est que le Second Secrétaire est le véritable représentant du centre dans les républiques et qu'il est le plus souvent russe (*L'Empire éclaté*, pp. 174-190).

<sup>325</sup> Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *L'Empire d'Eurasie*, *op. cit.*, p. 368.

<sup>326</sup> Anatoli VICHNEVSKI, *op. cit.*, p. 393.

<sup>327</sup> Olivier ROY, *op. cit.*, pp. 169-172.

et à l'enracinement des élites locales dans les républiques est d'ailleurs un des facteurs à l'origine de la montée des nationalismes, lequel sonnera le glas de l'Union soviétique. L'indigénisation des cadres étant un élément essentiel de la politique soviétique des nationalités, il nous reste à aborder cette dernière sous l'angle de son inconstance et de son instabilité.

### C. UNE UNION INSTABLE OU LES CONTRADICTIONS DE LA POLITIQUE DES NATIONALITES

Lorsqu'on aborde la question de la politique soviétique des nationalités, il est fréquent d'y associer les dirigeants du régime soviétique et de caractériser les différentes politiques nationales mises en place en fonction de l'empreinte qu'ont pu laisser les différents Secrétaires généraux qui se sont succédé. Ainsi considère-t-on que les années vingt, dépourvues d'un chef unique en raison de la maladie de Lénine dès 1922, de sa mort survenue en 1924 et de la lutte pour sa succession qui s'est ensuivie, sont plutôt emblématiques d'une politique souple des nationalités alors qu'à partir des années trente, la prise de pouvoir par Staline annonce une politique des nationalités dure et répressive. De même, le règne de Khrouchtchev, symbolisé par la déstalinisation amorcée lors du XX<sup>e</sup> Congrès du Parti communiste d'Union soviétique, est considéré comme un retour partiel aux origines, c'est-à-dire à la politique égalitaire et souple des nationalités qu'avait préconisée Lénine. Pour finir, avant la crise ouverte du fédéralisme soviétique sous Mikhaïl Gorbatchev, l'Union soviétique aura connu une dernière phase de redressement ou de centralisation sous Brejnev sans pour autant que cette phase ne connaisse les mêmes excès que ceux de la période stalinienne<sup>328</sup>.

Plutôt que d'examiner tout à tour ces différentes phases de la politique des nationalités en U.R.S.S., il paraît plus pertinent d'étudier certaines des méthodes utilisées par les dirigeants politiques de l'Union dans la mesure où l'objectif final dans le domaine national – la fusion des nations en un peuple soviétique – ne varie pas en fonction du titulaire au poste de Secrétaire général. La fusion des nations restant le point de mire pour tous les dirigeants soviétiques, ce sont les méthodes qui changent mais qui peuvent tout aussi bien se recouper d'une période à une autre. De plus, l'étude et la confrontation de

---

<sup>328</sup> Sur la politique soviétique des nationalités, cf. les ouvrages de Henri BOGDAN (*Histoire des peuples de l'ex-URSS. Du IX<sup>e</sup> siècle à nos jours*), d'Hélène CARRERE d'ENCAUSSE (*L'Empire éclaté, Le grand défi, Victorieuse Russie et L'Empire d'Eurasie*), d'Andreas KAPPELER (*La Russie, empire multiethnique*), de Bohdan NAHAYLO et Victor SWOBODA (*Après l'Union soviétique. Les peuples de l'espace post-soviétique*), de Marie-Pierre REY (*De la Russie à l'Union soviétique : la construction de l'Empire*), de Olivier ROY (*La nouvelle Asie centrale ou la fabrication des nations*), d'Anatoli VICHNEVSKI, (*La faucille et le rouble, La modernisation conservatrice en U.R.S.S.*).

deux des principales méthodes employées, la politique linguistique (1) et l'indigénéisation des cadres (2), par une mise en perspective de leur utilisation dans le contexte plus global de la finalité assignée au pouvoir soviétique en matière nationale, permettront de révéler les paradoxes de la politique des nationalités, à l'image de la politique des nationalités sous l'Empire des Tsars, voire les similitudes entre ces deux régimes politiques dans la gestion de la diversité.

### **1) La politique linguistique ou l'appréhension « schizophrénique » du fait national**

La politique linguistique, amorcée rapidement après la conquête du pouvoir, illustre bien les tentatives faites par le pouvoir soviétique pour rallier les différents peuples à la cause soviétique sans perdre de vue l'objectif ultime de fusion des nations. Staline, lui-même, a évoqué à plusieurs reprises la nécessité de développer les cultures nationales pour liquider l'oppression nationale et la méfiance nationale mutuelle selon le principe que seules des nations, réellement égales en droit, seront à même plus tard de fusionner pour donner naissance à une nation soviétique unique<sup>329</sup>. A court terme, il s'agit de renforcer les cultures nationales pour envisager sur le long terme une fusion réelle, qui aura été facilitée par le fait que les cultures sont seulement nationales par la forme. Staline n'a cessé de répéter que le fond, commun à toutes les cultures nationales, ne pouvait être que socialiste : « Nous édifions une culture prolétarienne. Cela est parfaitement exact. Mais il est également exact que la culture prolétarienne, socialiste par son contenu, emprunte diverses formes et use de différents moyens d'expression chez les divers peuples entraînés dans l'édification socialiste, selon la diversité de la langue, des conditions d'existence, etc. »<sup>330</sup>. A travers cet extrait, on voit bien qu'un rôle de premier ordre est assigné à la langue dans le développement des cultures nationales. La politique linguistique dans les années vingt va donc consister à renforcer dans un premier temps les langues nationales là où elles existent, en développant l'enseignement dans cette langue et en multipliant ses canaux de diffusion, ou à créer de toutes pièces des langues littéraires écrites à partir des langues orales ou des dialectes des nombreux peuples qui composent l'Union soviétique.

---

<sup>329</sup> Cf. dans le recueil *Le marxisme et la question nationale et coloniale* (Editions sociales, Paris, 1949, 337 p.) les articles suivants de Joseph Staline : « De la façon de poser la question nationale (1921) », (pp. 118-124), « Des tâches politiques de l'Université des peuples d'Orient. Discours prononcé à la réunion des étudiants de l'Université communiste des travailleurs de l'Orient (U.C.T.O.), le 18 mai 1925 » (pp. 194-209), « La question nationale et le léninisme. Réponse aux camarades Mechkov, Kovaltchouk et autres (18 mars 1929) » (pp. 249-267), « A propos des déviations dans la question nationale. Extrait du rapport présenté au XVI<sup>e</sup> Congrès du Parti communiste de l'U.R.S.S., le 27 juin 1930 » (pp. 268-279).

<sup>330</sup> Joseph STALINE, « Des tâches politiques de l'Université des peuples d'Orient. Discours prononcé à la réunion des étudiants de l'Université communiste des travailleurs de l'Orient (U.C.T.O.), le 18 mai 1925 », in *Le marxisme et la question nationale et coloniale*, op. cit., p. 198.

On pourrait alors penser que le principe de l'ethnisation de la politique linguistique, qui consiste à doter toutes les ethnies reconnues d'une langue nationale et d'établissements culturels, relève d'une idée généreuse fondée sur la reconnaissance de l'importance du fait national et du pluralisme. Or, la réalité est beaucoup moins idyllique puisque la reconnaissance des nations, comme nous l'avons déjà vu, est fondée sur l'arbitraire du pouvoir soviétique dans le choix des groupes élevés au rang de nation ou de nationalité et parfois sur l'artificialité des groupes reconnus. Les langues n'échappent évidemment pas à ce constat puisque la reconnaissance des langues nationales découle directement de celle des nations. De fait, au même titre qu'une inégalité existe entre les différents groupes nationaux au profit de la nation russe, ou du moins de sa culture, une hiérarchie de fait existe entre les langues nationales au profit de la langue russe, qui reste la langue véhiculaire au sein de l'U.R.S.S. La russification linguistique a notamment joué à plein pendant la période brejnévienne puisque l'enseignement secondaire et supérieur se faisait le plus souvent en russe et que la maîtrise du russe était devenue une condition nécessaire de la promotion sociale et professionnelle, sauf pour le national à rester dans sa région d'origine<sup>331</sup>. Cette hiérarchie de fait recevra même une forme de consécration constitutionnelle avec l'adoption de la Constitution du 7 octobre 1977 qui ne reconnaît plus l'utilisation de la langue maternelle comme un droit mais seulement comme une possibilité (articles 36 et 45), à la différence de la Constitution de 1936, qui faisait de l'enseignement à l'école dans sa langue maternelle un droit à l'instruction (article 121).

De plus, il ne faut pas croire que cette politique va permettre d'arriver à l'adéquation suivante : un peuple = une langue = un territoire. Car, au-delà de la difficulté à mettre en œuvre une telle adéquation dans un Etat exagérément multinational, ce sont surtout les objectifs dissimulés du pouvoir soviétique lors de la mise en place de cette politique linguistique qui empêchent une telle réalisation. En effet, les autorités soviétiques, en sélectionnant les peuples qui seront dotés d'une langue de culture, vont surtout chercher à briser l'influence de certaines cultures nationales, comme celles des Tatars, ou de certains mouvements politiques ou politico-religieux, comme le panturquisme ou le panislamisme<sup>332</sup>. Ainsi l'influence de la culture tatare va-t-elle être étouffée notamment par la promotion de la langue bachkire en une langue écrite. De même le turc djagataï qui pouvait favoriser le rapprochement entre les peuples d'Asie centrale autour d'un Etat turc va-t-il être concurrencé par l'invention ou la promotion de langues

<sup>331</sup> Cf. Henri BOGDAN, *op. cit.*, pp. 329-330 et Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *L'Empire éclaté, op. cit.*, pp. 203-233. Les deux auteurs notent que l'acquisition du russe fut très inégale sur le territoire de l'Union et que les vieilles nations, comme les Géorgiens ou les Tatars, furent celles qui résistèrent le plus à la russification, à la différence des petites nations ou des nations artificielles, comme les Biélorusses, les Moldaves ou les petits peuples du Nord.

<sup>332</sup> Sur la politique linguistique des nationalités à l'époque soviétique, cf. Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *Le grand défi. Bolcheviks et Nations (1917-1930), op. cit.*, pp. 220-240, *L'Empire d'Eurasie, op. cit.*, pp. 303-313 et Olivier ROY, *op. cit.*, pp. 98-101, 124-130.

propres pour chaque nationalité reconnue dans cette région. On peut évoquer aussi la création de la langue tadjike littéraire, le *tâjiki*, pour détacher le tadjik du perse et contrecarrer, par là même, l'influence de l'Iran en Asie centrale. Le Caucase n'est pas en reste avec sa bigarrure ethnique : pour éviter l'unification du Daghestan autour de l'arabe, trop lié à l'islam, le pouvoir soviétique, dans un premier temps, imposera l'usage de l'azéri puis, dans un second temps, pour éviter de reconstituer un pôle panturc, reconnaîtra onze langues officielles<sup>333</sup>, en dotant certaines d'alphabets.

L'invention des écritures, dès lors que des dialectes oraux sont promus au rang de langues littéraires, reflète parfaitement cette volonté cachée mais réelle de diviser pour mieux régner. Ainsi peut-on faire un parallèle entre la méthode utilisée par Nicolas Ilminsky, spécialiste des langues turques à l'Université de Kazan, qui déjà, dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, « poussa à l'usage des langues vernaculaires en les codifiant et en les légalisant comme langue d'enseignement [pour casser] délibérément les langues littéraires véhiculaires utilisées à l'époque », et qui utilisa le cyrillique pour transcrire certaines langues (le tatar, le kazakh) afin de mieux les russifier, et la tentative des dirigeants soviétiques d'imposer l'alphabet latin pour évincer l'arabe, à la connotation religieuse trop forte, dans la droite ligne de la révolution linguistique de Mustapha Kemal Atatürk en Turquie, pour finalement imposer dans les années trente l'alphabet cyrillique. Olivier Roy considère qu'il existe, pour le cas particulier de l'Asie centrale, une continuité évidente entre les politiques tsariste et soviétique « dans l'élaboration des instruments idéologiques et conceptuels permettant le maintien d'un empire multi-ethnique dominé par les Russes » du fait qu'« on trouve une grande convergence dans les méthodes (diviser la communauté musulmane en jouant sur l'ethnie et le découpage administratif), les buts (une russification de long terme, jouant sur l'idéologie et la supériorité naturelle du modèle russe) et même le vocabulaire : un rapport du ministre de l'Instruction publique en 1870 met l'accent sur le rôle de la langue russe dans le rapprochement entre les peuples (*sblizhenie*), étape suivie de la fusion (*sliianie*) au profit de la russification, termes qui seront ceux-là mêmes de la politique soviétique, en particulier durant la période brejnévienne »<sup>334</sup>.

Cette incursion dans le domaine linguistique nous permet de mettre l'accent sur la contradiction principale des dirigeants soviétiques dans l'appréhension du fait national, à savoir le mélange des genres ou la confusion dans l'acception qu'ils entendent donner à la notion de nation. Alors que les dirigeants soviétiques au début vont se focaliser sur la nation dans sa dimension culturelle et linguistique, c'est-à-dire au sens ethnique ou

---

<sup>333</sup> Russe, azéri, koumyk, nogay, avar, dargwa, lezg, lak, tchéchéne, tabassaran, tati.

<sup>334</sup> Olivier ROY, *op. cit.*, p. 95.



allemand de la notion, le projet soviétique de dépassement des nations et de constitution d'un peuple unique guidé par une idéocratie se rapproche beaucoup plus de la conception française de la nation. Autrement dit, « [l'U.R.S.S.] juxtaposait, sur deux niveaux, un système « jacobin », où l'on était citoyen soviétique sans considération d'ethnie, à un système « allemand », où l'ethnicité est la définition de la nationalité dans le cadre des républiques soviétiques et régions autonomes »<sup>335</sup>. Cette appréhension « schizophrénique » de la nation ne pouvait que déboucher sur une instabilité et des incohérences dans le domaine national. En effet, alors que le vouloir-vivre ensemble aurait dû naître de la volonté libre de *l'homo sovieticus*, c'est bien plus la force qui maintint une forme de cohésion au sein de la société multinationale. De plus, face à la vitalité des nations, encouragée et parfois même créée par l'Etat soviétique, ce dernier, comme aux derniers temps de l'Empire tsariste, n'eut d'autre recours pour imposer son projet que de s'appuyer sur la culture ethnique dominante, cristallisant encore davantage la frustration des autres cultures nationales.

## **2) L'indigénéisation des cadres ou le paradoxe de la cristallisation des nations**

La politique d'indigénéisation des cadres (*korenizatsija*), que nous avons déjà évoquée, est une des principales méthodes utilisées par les dirigeants soviétiques pour encourager la coopération des représentants nationaux dans l'édification de la société communiste. Cette méthode, qui consiste à augmenter le pourcentage des nationaux dans les institutions étatiques et partisans essentiellement au niveau régional, avait déjà été expérimentée par les Empereurs dans le cadre du système d'*indirect rule* mis en place lors de la conquête de nouveaux territoires et reposant sur la collaboration des élites locales et l'intégration de ces dernières dans la structure sociale de l'Empire.

La politique d'indigénéisation des cadres fut particulièrement active dans les années vingt lorsque le pouvoir soviétique, encore balbutiant et confronté à la réalité multinationale, n'eut d'autre choix que de s'appuyer sur les cadres nationaux. Après un coup d'arrêt sous Staline, le recrutement de cadres nationaux fut réactivé sous Khrouchtchev, personnellement convaincu comme Lénine des vertus pédagogiques des concessions offertes aux nations pour encourager leur adhésion au projet socialiste.

L'indigénéisation des cadres apparaît donc classiquement comme un des symboles d'une politique souple des nationalités. Cependant, plusieurs points permettent de nuancer cette affirmation.

---

<sup>335</sup> Olivier ROY, « Asie centrale : nouveaux Etats, nations ambiguës », in *Le déchirement des nations* (sous la dir. de Jacques RUPNIK), Seuil, Paris, 1995, p. 243.

Premièrement, il est important de noter que les élites nationales restent avant tout des élites statutaires ou nomenklaturistes qui s'insèrent parfaitement dans un système de pouvoir pyramidal et fortement hiérarchisé<sup>336</sup>. Sous couvert de leur loyauté au système, ces élites profitent des faveurs accordées par le pouvoir central pour asseoir leur autorité au niveau local. Cette pratique fut particulièrement rôdée en Asie centrale où le factionnalisme régionaliste et le clientélisme ne pouvaient qu'encourager la dépendance des élites locales vis-à-vis de la verticale du pouvoir<sup>337</sup>.

Deuxièmement, nous avons déjà noté que l'indigénéisation des cadres fut somme toute relative puisque inégale dans le temps et surtout neutralisée par l'absence d'une représentation véritable des nationalités au niveau des instances dirigeantes.

Troisièmement, l'indigénéisation des cadres ne répondit pas véritablement à une volonté altruiste des dirigeants soviétiques d'associer les cadres nationaux à la politique fédérale. On peut évoquer, à titre d'exemple, la réactivation de la politique d'indigénéisation des cadres sous Khrouchtchev, principalement motivée par la politique étrangère de l'Union soviétique vis-à-vis du Tiers-Monde et notamment des pays arabes. Pour renforcer l'influence de l'U.R.S.S. dans ces régions du monde, surtout en période de guerre froide, les musulmans furent utilisés comme relais de la politique soviétique<sup>338</sup>, ce qui souligne la dimension instrumentale de la politique d'indigénéisation des cadres.

Enfin, les dirigeants soviétiques, tous sans exception, n'hésitèrent pas à écarter les nationaux jugés trop nationalistes ou trop « déviationnistes » par rapport à la politique fédérale au moyen de purges, qui touchèrent aussi bien les organes de l'Etat que ceux du Parti. Ces purges constantes, qui embrasèrent toutes les régions de l'Union soviétique, permirent au pouvoir central de maîtriser sur l'instant, voire de neutraliser, la politique d'indigénéisation des cadres.

Surtout, une méthode encore plus radicale fut utilisée pour punir cette fois-ci collectivement les nations coupables aux yeux de la direction soviétique de résister à l'intégration dans le projet socialiste. Ainsi, initiées à la fin des années trente à l'encontre des Coréens, les déportations vers l'Oural, la Sibérie ou l'Asie centrale touchèrent des peuples nouvellement intégrés qui contestaient cette intégration ressentie comme forcée<sup>339</sup> ou des peuples soupçonnés de sympathie avec l'envahisseur allemand<sup>340</sup>. Les déportations

<sup>336</sup> Cf. Anatoli VICHNEVSKI, *op. cit.*, p. 410.

<sup>337</sup> Cf. Olivier ROY, *op. cit.*, pp. 163-182.

<sup>338</sup> Cf. Henri BOGDAN, *op. cit.*, p. 302. L'historien évoque le fait que les autorités soviétiques se sont appuyées sur un islam officiel, représenté par le mufti de Tachkent. Ce dernier a d'ailleurs été envoyé en missions officielles par le gouvernement soviétique.

<sup>339</sup> Ce fut le cas des peuples baltes pendant et après la Seconde Guerre mondiale.

<sup>340</sup> Ce fut le cas des Allemands de la Volga, descendants des colons allemands arrivés dans la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle à l'époque de Catherine II. Henri Bogdan note, dans son ouvrage sur l'histoire des peuples de l'ex-U.R.S.S. (pp. 250-251), que c'est la première fois avec la déportation des Allemands de la Volga que les Soviétiques expérimentèrent véritablement la déportation collective, soit la suppression de tout ce qui témoignait directement de l'existence juridique d'une nation allemande : territoire, statut politique, institutions étatiques et culturelles.

attinrent leur paroxysme avec la déportation de plusieurs peuples musulmans accusés de collaboration avec l'ennemi nazi qui, tout comme les Allemands, furent privés de tout ce qui pouvait justifier et exprimer leur existence en tant que nationalité<sup>341</sup>. Même si ces déportations furent emblématiques des dérives du régime stalinien, la réhabilitation partielle des peuples déportés, après la mort de Staline, souligne l'ambiguïté de la politique soviétique en matière nationale et surtout l'inégalité entre les nations. Dans son rapport secret au XX<sup>e</sup> Congrès du P.C.U.S., Khrouchtchev condamna la méthode de la déportation collective mais ne visa pas les Allemands de la Volga, les Tatars de Crimée et les Meskhètes. Les peuples visés dans le rapport furent réhabilités pleinement lorsqu'ils recouvrèrent, en vertu d'un décret du Soviet suprême de l'Union soviétique, les attributs qui avaient fait d'eux auparavant des nationalités : le territoire et le statut d'autonomie. En revanche, les Allemands de la Volga et les Tatars de Crimée, même s'ils furent exonérés du crime de collaboration en 1967, ne bénéficièrent pas d'une réhabilitation totale, qui impliquait un droit au retour sur leurs terres d'origine. Pour Hélène Carrère d'Encausse, « le décret qui les lave du crime de trahison spécifie que les bénéficiaires en sont « les Tatars qui résidaient en Crimée et sont installés dans la république ouzbèke et en d'autres républiques ». Ce qui revient à dire que le lien entre un groupe ethnique et le sol qui lui confère la qualité de nation n'est pas reconnu par ce décret, ce qui ferme aux Tatars le droit au retour. La nation tatare n'existe pas : tel est le sens du décret qui la réhabilite ! »<sup>342</sup>.

Finalement, l'inégalité quasi statutaire des nations couplée aux discriminations subies par certaines d'entre elles ne pouvait que cristalliser la frustration des nations et, par là même, les figer dans leur histoire et leur culture, au détriment du projet soviétique de fusion des nations. On peut donc parler d'un véritable échec de la politique soviétique des nationalités puisqu'elle a engendré le contraire de ce qu'elle s'était assignée – le renforcement des nations en lieu et place de la constitution d'un peuple soviétique.

En conclusion, nous pouvons sans conteste qualifier l'Union soviétique d'empire dans la mesure où nous retrouvons dans la première tous les éléments caractéristiques de ce système politique : étendue du territoire, pluralité des peuples, organisation centralisée de l'espace, personnalisation et sacralisation du pouvoir<sup>343</sup>, vocation universelle du système<sup>344</sup>, dimension militaire. L'argument principal d'Alain Besançon pour dénier au

---

<sup>341</sup> Les peuples musulmans déportés furent : les Tchétchènes, les Ingouches, les Karatchaïs, les Kalmouks, les Balkars et les Tatars de Crimée.

<sup>342</sup> Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *L'Empire d'Eurasie*, op. cit., p. 371.

<sup>343</sup> Sans que la fonction soit héréditaire, le Secrétaire général du Parti communiste est, dans les faits, le véritable titulaire du pouvoir politique en Union soviétique. C'est d'ailleurs Staline en personne, après la mort de Lénine, qui encouragera cette déification du père de la révolution, et par voie de conséquence, de ses successeurs, en construisant notamment un mausolée pour Lénine sur la Place rouge. Staline, lui-même, y reposera puis y sera délogé au cours de la phase de déstalinisation.

<sup>344</sup> La vocation universelle de l'Union soviétique se retrouve dans la dénomination même de ce nouvel Etat puisque ce dernier n'est rattaché à aucune zone géographique ou aucune nation particulière. Même après

système soviétique la qualité d'empire, à savoir le poids insaisissable de la « magie », c'est-à-dire de l'idéologie, dans le maintien du système à côté des méthodes impériales traditionnelles de contrainte (armée, police, etc.), ne résiste pas aux conséquences identiques engendrées par l'Empire russe et par l'Union soviétique, qu'il souligne lui-même<sup>345</sup>. Au contraire, l'idéologie, par sa dimension globalisante, révèle sa nature impérialiste et l'incapacité à s'en détacher réellement annihile le pragmatisme dont a pu faire preuve l'Union soviétique dans la gestion de la diversité.

Le système soviétique, à l'instar de l'Empire des Tsars, doit donc être qualifié de « pseudo-fédéralisme » ou de « fédéralisme inauthentique » et appréhendé comme une prémisse du fédéralisme moderne. En effet, le droit soviétique, que ce soit dans sa dimension théorique ou dans sa dimension pratique, n'a pas engendré un fédéralisme classique, au sens d'association libre de nations égales en droits, puisque l'inégalité, l'autoritarisme et la domination sous lesquels s'est placée l'Union soviétique s'opposent à une telle apparition. Bien plus qu'une phase de rupture dans l'histoire russe, l'U.R.S.S. apparaît comme l'héritière de l'Empire des Tsars dans l'appréhension de la question nationale, par une méconnaissance commune du fait national, voire une tendance à l'occulter, et une gestion également paradoxale du problème national. Ainsi, qu'il soit avoué ou masqué, l'empire reste une constante de l'histoire politique russe et soviétique.

Enfin, si l'on se réfère aux critères de l'empire identifiés par Jean Tulard, celui-ci est voué à disparaître de façon lente ou brutale<sup>346</sup>. L'Union soviétique n'échappera pas à cette inéluctabilité. Et, ce n'est pas un hasard si son effondrement résulte en grande partie du réveil des nations puisque, comme sous l'Empire tsariste, l'U.R.S.S., du fait de sa dimension autoritaire et impérialiste, n'aura su faire vivre dans l'harmonie des nations au sein d'un même système. Aux derniers temps de l'Union, face à l'évidence de sa faillite, sans que pour autant on ne renonce à trouver des remèdes pour son maintien, le fédéralisme, dans sa dimension classique ou libérale, apparaîtra alors comme une alternative possible.

---

y avoir renoncé formellement, l'objectif des dirigeants soviétiques restera la révolution universelle et la création d'un Etat mondial, dont le centre en serait l'U.R.S.S.

<sup>345</sup> Alain BESANÇON, « L'Empire russe et la domination soviétique », in *Le concept d'empire* (sous la dir. de Maurice DUVERGER), P.U.F., Paris, 1980, pp. 365-373.

<sup>346</sup> Introduction de Jean TULARD à *Les empires occidentaux de Rome à Berlin*, Coll. Histoire générale des systèmes politiques, P.U.F., Paris, 1997, pp. 9-14.



## **PARTIE II :**

### **LA RUSSIE CONTEMPORAINE TIRAILLEE ENTRE FEDERALISME ET IMPERIALISME**

La plongée dans l'histoire politique russe que nous venons de faire nous a permis d'entrevoir qu'au cours du précédent millénaire, la Russie posséda de nombreux éléments favorables au développement du fédéralisme : le polycentrisme politique et le féodalisme naissant sous la Russie des apanages ; l'ancienneté de la démocratie locale à travers les institutions du *veche* et du *zemstvo* ; la nature intrinsèquement impériale de la Russie impliquant le recours partiel et provisoire à des solutions institutionnelles décentralisées. Mais, ces éléments furent sapés par la victoire et l'enracinement du principe autocratique, à un point tel que ce dernier donna ses lettres de noblesse à une organisation centralisée du pays et à une société au service exclusif de l'autocrate. Sans la concurrence d'institutions originales et séculaires (comme les Etats provinciaux, les villes ou les corporations des monarchies occidentales), ce n'est que tardivement que l'omnipotence de l'autocrate fut contestée. Or, ce qui nous intéresse dans cette contestation, c'est qu'elle fut principalement menée par des forces centrifuges (représentants de l'administration locale et représentants nationaux des autonomies régionales). Un parallèle peut d'ailleurs être fait avec le réveil des nationalités moins d'un siècle plus tard, qui cette fois-ci sonnera le glas de l'Union soviétique. Ce parallèle témoigne de la difficulté à gérer l'immensité du territoire russe, des similitudes entre l'Empire tsariste et l'Union soviétique dans la gestion de la question nationale et du fait qu'il ne suffit pas de rompre avec le passé pour éradiquer les problèmes existants. Ainsi, que ce soient les Empereurs, les Secrétaires généraux ou les Présidents de la Fédération actuelle de Russie, tous ont entendu préserver l'intégrité du territoire russe et assurer la cohésion de l'Etat. Pour cela, différentes méthodes ont été expérimentées mais il est certain que l'empirisme ou le poids du passé a joué son rôle puisque « diriger et organiser un tel pays, à cheval sur sept continents, baigné par sept mers, c'est devoir

renouveler sans cesse les moyens d'exercer le pouvoir tout en recourant à d'anciennes techniques de domination »<sup>1</sup>.

Ainsi l'exigence du maintien de la cohésion de l'Etat fut-elle remplie, au temps de l'Empire et au temps de l'Union soviétique, par une volonté manifeste de contrôler les régions conquises et de fondre l'ensemble dans un tout. Or, « aujourd'hui, c'est Poutine qui incarne ce nouveau « rassemblement de la terre russe » : il renforce le pouvoir central et tente de contrôler au maximum les régions »<sup>2</sup>. Nous serons, en effet, amenée à constater que les réformes introduites par Vladimir Poutine à partir de son accession à la présidence de la Fédération de Russie, notamment celles visant au rétablissement de la verticale du pouvoir par la mise au pas des gouverneurs régionaux, répondent également au dessein centraliste et unificateur qui avait guidé des Empereurs comme Pierre le Grand et Catherine II. Par exemple, dans la lutte contre les particularismes locaux, l'institution de sept « super-régions » le 13 mai 2000, au sein desquelles sont envoyés des représentants plénipotentiaires du Président chargés de collaborer avec les administrations locales et de vérifier l'application de la législation fédérale, renvoie à la division du territoire russe en provinces sous Pierre le Grand ou à la tentative de Catherine II en 1775 de redécouper l'Empire en plusieurs gouvernements généraux et de placer en leur sein des gouverneurs directement responsables devant elle et chargés de veiller à l'application des lois. De même, l'institution du Conseil d'Etat, composé des gouverneurs privés de leur siège au sein de la seconde chambre du Parlement russe et chargés de faire des recommandations au Président, nous rappelle cet organe homonyme purement consultatif et technique institué au début du XIX<sup>e</sup> siècle. Ou encore, les interventions en Tchétchénie, même si celle amorcée en 1999 fut justifiée principalement par l'obligation de lutter contre le terrorisme, expriment cette volonté héritée de la tradition impériale et perpétuée par le pouvoir soviétique de briser les tendances séparatistes des peuples montagnards du Caucase et de préserver, de la sorte, l'intégrité territoriale et l'unité de la Russie<sup>3</sup>. Finalement, ces exemples témoignent du poids du centralisme lequel n'échappe pas à la conscience des dirigeants russes actuels, comme en témoigne ces propos rapportés de Vladimir Poutine :

---

<sup>1</sup> Michael THUMANN, *op.cit*, p. 16.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>3</sup> La conquête de la Tchétchénie ne fut pas chose aisée. Durant des décennies, les Russes se heurtèrent à la résistance des peuples montagnards du Caucase, prônée notamment au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle par l'imam Chamil qui fait toujours figure de héros de l'indépendance auprès des séparatistes actuels. Au temps de l'Union soviétique, la tradition impériale d'éradiquer les particularismes religieux et culturels des peuples caucasiens se perpétua lorsque les Bolcheviks créèrent une nouvelle entité territoriale artificielle composée de peuples incapables de s'entendre, les Tchétchènes, les Ingouches et les Ossètes, et surtout lorsqu'ils imposèrent la collectivisation de l'agriculture. Le point d'orgue de cette politique répressive fut la déportation des Tchétchènes en 1944 en Sibérie et au Kazakhstan pour les punir d'avoir collaboré avec l'Allemagne nazie (collaboration principalement motivée par la perspective d'une libération du joug russe en cas de victoire des Puissances de l'Axe).

« à l'origine, la Russie fut créée comme un Etat « super-centralisé ». Cette réalité est inscrite dans son code génétique, dans ses traditions, dans la mentalité des gens »<sup>4</sup>.

Pour autant, une vision unilatérale des héritages impérial et soviétique, exclusivement tournée vers leur dimension répressive et centralisatrice, serait erronée. L'attitude pragmatique ou consensuelle, adoptée par les Empereurs à l'égard des peuples intégrés<sup>5</sup>, a été reprise à la fois par les Bolcheviks et par les dirigeants de la nouvelle Fédération de Russie. Aux temps de la Révolution de 1917 et de la guerre civile qui s'ensuivit, le mot d'ordre de Lénine, pour s'allier les peuples de l'Empire, fut celui du droit de ces derniers à disposer d'eux-mêmes, contrairement à l'idéal d'« une Russie une et indivisible » prôné par les forces contre-révolutionnaires. Ce droit à l'autodétermination fut, comme nous l'avons déjà souligné, surtout conçu comme un stade transitoire et secondaire par rapport à la lutte des classes puisque l'élaboration finale de l'internationalisme prolétarien devait résoudre définitivement les problèmes nationaux. Mais, en attendant l'avènement de leur primat idéologique, les nouveaux dirigeants russes n'eurent d'autres solutions que d'adopter en théorie le principe fédératif, mode d'organisation de l'Etat le plus à même de concilier unité du territoire et diversité de populations. Or, sans intégrer ce principe dans le droit positif russe, les Tsars avaient déjà choisi un système compromis - le système impérial - susceptible de neutraliser les forces centrifuges, notamment par le recours à un agencement institutionnel et territorial à multiples facettes. Sur le principe, aussi bien les Bolcheviks que les dirigeants russes modernes optèrent pour des structures hiérarchisées ou pyramidales, que l'on peut désigner communément par le qualificatif « fédéralisme asymétrique » et dont l'origine se trouve dans cette organisation de l'Empire en un enchevêtrement de niveaux administrativo-territoriaux hétéroclites (gouvernements, districts, villes, territoires autonomes).

<sup>4</sup> Cité par Michael THUMANN, *op. cit.*, p. 274.

<sup>5</sup> Un dernier exemple de pragmatisme sous l'Empire des Tsars résulte des concessions faites par Nicolas II, à la suite de la révolte de 1905, dans le cadre du nouveau régime politique introduit par le Manifeste du 30 octobre 1905 et les Lois fondamentales du 6 mai 1906. D'une part, le droit de vote fut reconnu à tous les peuples de l'Empire (y compris les *inorodtsy*), ce qui leur permit d'envoyer leurs représentants à la Douma nouvellement instituée (sur 497 députés, seuls 265 étaient russes). Et, même si les non-Russes ne se regroupèrent pas en une force unie, certains groupes nationaux (les Polonais et les Ukrainiens) axèrent leurs revendications sur l'idée d'autonomie. D'autre part, le parfum de libéralité enivrant cette époque (Manifeste du 30 octobre reconnaissant le droit de chaque nationalité d'utiliser sa propre langue, de pratiquer sa religion, etc.) permit le développement de presses en langue nationale (en ukrainien, biélorusse, polonais, etc.) et, plus largement, celui des mouvements nationaux (en Pologne, Ukraine, Biélorussie, Finlande, dans les pays baltes, chez les Musulmans de Russie, etc.). Evidemment, la réaction ne se fit pas attendre : au seul niveau institutionnel, les droits des allogènes furent progressivement occultés (dissolution des deux premières Doumas au motif notamment que les exigences autonomistes des non-Russes étaient inadmissibles et réduction corrélative du nombre des représentants de ces derniers, notamment par un nouveau découpage des circonscriptions visant à exclure la représentativité des allogènes d'Asie, au sein des deuxième et troisième Doumas).



Une dernière correspondance entre les différentes périodes politiques de la Russie, liée à sa nature multinationale, doit être évoquée : celle de la création d'un peuple sub-ethnique, comme moyen de résoudre la question des nationalités. Pour autant, cette correspondance ne tient que sur le principe puisque à chaque époque politique correspond une construction transnationale fondée sur une idéologie fédératrice particulière. Ainsi, sous l'Empire, les différents peuples devaient se fondre dans la nation impériale par leur attachement commun à la dynastie des Romanov et au système politique de l'autocratie alors que la mise en place du peuple soviétique tendait également à un dépassement des consciences nationales mais par une instrumentalisation de l'homme au service de l'idéal communautaire socialiste. De nos jours, l'établissement institutionnel d'une fédération pose également la question de l'idée qui pourra souder les différentes composantes de la Russie, c'est-à-dire celle de l'acception que l'on peut donner au terme *rossijskij* ou « russe »<sup>6</sup>. Même si un consensus est difficile à trouver entre les partisans d'un Etat ethniquement russe et les nostalgiques de l'idée impériale, les dirigeants russes semblent privilégier une conception citoyenne ou politique de la nation fédérale, à laquelle chaque individu, quelle que soit sa nationalité, pourrait s'identifier. Cela étant dit, on peut se demander si les dirigeants actuels au même titre que les Russes, en restant attachés à la grandeur et à la puissance de leur pays – au point d'en faire une donnée consubstantielle, ont complètement rompu avec l'idéologie impériale pétroviennne. A travers les rapports complexes et étroits que la Russie entretient avec l'ex-espace soviétique, son « étranger proche », nous serons amenée à nous demander si l'idéologie impériale a survécu aux différents soubresauts de l'histoire politique russe.

Toutefois, au-delà des accointances que nous serons amenée à mettre en évidence entre la Russie contemporaine et les Empires « avoué » et « masqué », il convient de ne pas perdre de vue que le fédéralisme russe post-soviétique est né d'une rupture politique et constitutionnelle dans le cours historique de la Russie. Il s'agissait alors de rompre avec les principes directeurs de l'ancien régime et d'inscrire la Russie nouvellement démocratique dans le concert des Etats de droit. Pour cela, la nouvelle Constitution russe fut valorisée par la mise en place subséquente de mécanismes destinés à faire de cette dernière la véritable loi fondamentale du pays.

Pour autant, la volonté de rompre avec le passé impérial soviétique en mettant notamment en place un système fédéral, appréhendé dans sa dimension classique ou libérale, ne fut pas un processus simple et automatique. En effet, avant d'en arriver à la reconnaissance constitutionnelle d'un tel fédéralisme, de nombreuses pierres

---

<sup>6</sup> Le terme russe peut être utilisé si l'on veut absolument trouver un équivalent français susceptible de traduire la distance avec l'ethnonyme *russkij* ou russe.

d'achoppement touchèrent aussi bien l'Union soviétique dans sa phase de déclin que la Russie dans sa phase de regain national et politique. Un des enjeux principaux de cette période d'instabilité fut justement la question de la nature du fédéralisme russe, à travers le texte qui en serait la source principale. En fait, se posait la question de savoir si la Russie post-soviétique, en lien avec son statut d'héritière de l'U.R.S.S. et les tentatives avortées pour redéfinir le fédéralisme soviétique à la fin des années quatre-vingt, devait être une fédération contractuelle ou une fédération constitutionnelle (Chapitre I).

Depuis l'adoption de la Constitution de la Fédération de Russie en 1993, il semblerait que ce soit un fédéralisme classique, au sens d'une union volontaire et égalitaire, qui ait été consacré. Pourtant, même si le fédéralisme a été reconnu comme un des fondements constitutionnels du nouveau régime politique, « il est plus juste de parler de dynamique fédérale que de véritable fédéralisme »<sup>7</sup> dans les premières années d'expérimentation du constitutionnalisme. En effet, la Russie n'échappe pas au constat que « tout système fédéral est le fruit d'un compromis, entre la revendication d'une autonomie accrue des Etats (voire d'une revendication « indépendantiste ») et la tendance au renforcement de l'Etat fédéral due à divers facteurs [...et que] l'équilibre fédéral est donc par définition précaire et instable »<sup>8</sup>. Mais, en raison de son histoire, de sa géographie et de son inexpérience constitutionnelle, la Russie est confrontée à un équilibre fédéral *particulièrement* précaire. Cette précarité s'est manifestée par un fonctionnement oscillant de l'Etat fédéral russe qui, après une décennie placée sous le signe de la décentralisation et de l'asymétrie, a renoué ces dernières années avec une tradition centralisatrice, uniformisatrice et dominatrice, qui semblait révolue, nous amenant à nous pencher de nouveau sur la question de l'empire en Russie (Chapitre II).

---

<sup>7</sup> Jean-Robert RAVIOT, « Fédéralisme et gouvernement régional en Russie », *Politique étrangère*, n° 4, Hiver 1996/1997, p. 807.

<sup>8</sup> Louis FAVOREU (sous la dir.), *Droit constitutionnel*, Précis Dalloz, Paris, 1998, p. 429.

## **CHAPITRE I :**

### **LA PROBLEMATIQUE DE LA NATURE DE L'ETAT RUSSE : DE LA CONTRACTUALISATION A LA CONSTITUTIONNALISATION**

La Fédération de Russie doit être considérée comme le successeur de l'Union soviétique à différents titres. Premièrement, elle a été reconnue comme telle à la fois sur la scène internationale<sup>9</sup> et dans l'ancien espace soviétique à la suite de l'effondrement de l'Union. Deuxièmement, à la différence des autres républiques fédérées qui ont toutes proclamé leur indépendance, elle n'a adopté qu'une déclaration de souveraineté le 12 juin 1990. En outre, c'est la seule des républiques fédérées à avoir maintenu le principe fédératif sur son territoire alors que d'autres républiques comme la Géorgie, malgré leur composition nationale, s'émancipèrent en tant qu'Etats unitaires. Ainsi, même si la rupture constitutionnelle est évidente entre l'U.R.S.S. ou la R.S.F.S.R. et la Fédération de Russie, méthodologiquement, cette succession implique d'appréhender les réformes qui touchèrent la Russie à travers celles adoptées en U.R.S.S à la fin des années quatre-vingt. En effet, soit les réformes en Russie accompagnèrent celles de l'Union par atavisme, soit la Russie chercha à se démarquer de l'Union soviétique dans sa phase d'émancipation nationale et politique.

Plus précisément, en matière de fédéralisme, la Russie a hérité de la nature double du fédéralisme soviétique, c'est-à-dire de sa nature à la fois contractuelle et constitutionnelle. Cette dualité du fédéralisme russe doit être particulièrement mise en avant dans la mesure où elle est à l'origine des balbutiements qui ont traversé la Russie au début des années quatre-vingt-dix dans ses tentatives de rompre avec le passé soviétique et de rejoindre le concert des Etats de droit (Section I).

Cela dit, cette filiation dressée entre l'U.R.S.S. et la Russie post-soviétique en ce qui concerne la problématique fédérale ne doit nullement nous empêcher de distinguer l'ancien fédéralisme soviétique, sous-entendu essentiellement formel et à la nature ambiguë, et le nouveau fédéralisme russe, qui se veut effectif et fondé sur une constitution conçue véritablement comme la loi fondamentale de l'Etat. En effet, parmi les témoignages juridiques de cette distinction, l'adoption d'une constitution par référendum le 12 décembre 1993 a constitué une étape fondamentale dans l'établissement d'un fédéralisme classique ou libéral (Section II).

---

<sup>9</sup> « La création de la CEI. La CEE reconnaît la Russie comme l'héritière de l'URSS », *Le Monde*, 25 décembre 1991.

## **SECTION I. LA NATURE DOUBLE DU FEDERALISME HERITEE DE L'UNION SOVIETIQUE**

Au cours de la phase de déclin de l'Union soviétique qui a traversé toute la décennie des années quatre-vingt, de nombreuses tentatives ont été menées pour essayer de sauver l'Union. En effet, au-delà de la crise économique et sociale, on a pu parler à l'époque de « crise du fédéralisme soviétique »<sup>10</sup> puisque l'existence même de l'Union a été contestée par certaines régions qui remettaient en cause le lien fédératif les agréant au sein de l'espace soviétique. Cette crise s'est manifestée par une opposition de plus en plus frontale entre le pouvoir central et les nationalités et des tentatives parfois désespérées de maintien de l'Union (§1).

Tous ces efforts menés pour sauver l'Union auront été vains puisque, le 8 décembre 1991 à Minsk, les représentants de la Russie, de la Biélorussie et de l'Ukraine décidèrent que l'Union des Républiques socialistes soviétiques avait cessé d'exister en tant qu'entité géopolitique et qu'il convenait de la remplacer par une Communauté d'Etats souverains, à laquelle pouvaient adhérer les anciennes républiques fédérées. A la fin du mois de décembre 1991, devant le ralliement de la majorité de ces républiques à la nouvelle Communauté des Etats indépendants (C.E.I.)<sup>11</sup>, Mikhaïl Gorbatchev, Président de l'U.R.S.S., qui avait pourtant espéré pouvoir sauver l'Union jusqu'au dernier instant<sup>12</sup>, se résigna à la dissolution de l'U.R.S.S.<sup>13</sup> et finit par annoncer sa démission à la télévision soviétique le 25 décembre 1991. Dès lors, la Russie devenait le successeur officiel de l'Union soviétique, même si elle n'avait pas attendu la démission du Président de l'U.R.S.S. pour se substituer à l'Union ou faire cavalier seul<sup>14</sup>. Mais, la Russie n'hérita pas seulement des structures de l'Union ou de ses obligations internationales. Elle hérita également des contradictions sur la nature du fédéralisme qui s'étaient manifestées dans le

<sup>10</sup> Cf. Michel LESAGE, *La crise du fédéralisme soviétique*, Notes et études documentaires, n° 4905, La Documentation française, Paris, 1990, 160 p.

<sup>11</sup> A l'exception des Etats baltes et de la Géorgie.

<sup>12</sup> Cf. Jan KRAUZE, « La désintégration de l'U.R.S.S. M. Gorbatchev lance un appel dramatique à la sauvegarde de l'« Union » », *Le Monde*, 05 décembre 1991 ; « Face à la création de la Communauté d'Etats slaves, M. Gorbatchev temporise et en appelle au respect de la légalité », *Le Monde*, 11 décembre 1991.

<sup>13</sup> Cf. Jan KRAUZE, « Tandis que le Kazakhstan conteste à la Russie le contrôle exclusif des armes nucléaires, M. Gorbatchev se résigne à la dissolution de l'URSS », *Le Monde*, 19 décembre 1991.

<sup>14</sup> Dans une révision constitutionnelle du 15 décembre 1990, la Russie a par exemple supprimé la catégorie des ministères et comités étatiques fédéraux-républicains de la R.S.F.S.R. de façon à ce que tous les ministères et comités étatiques deviennent exclusivement des organes républicains soumis au seul Conseil des Ministres russe et non plus aux organes correspondants de l'Union. Pour un point de vue général, cf. Jan KRAUZE, « URSS : le « centre » désintégré », *Le Monde*, 05 novembre 1991 ; Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *La gloire des nations ou la fin de l'Empire soviétique*, Fayard, Paris, 1990, p. 423, pp. 430-431 ; Patrice GELARD, « L'actualité constitutionnelle en U.R.S.S. et au sein de la C.E.I. (novembre-décembre 1991) », *Revue française de Droit constitutionnel*, n° 9, 1992, pp. 110-111 et Jean-Pierre MASSIAS, *op.cit.*, p. 24.

cadre des tentatives de redéfinition du fédéralisme soviétique. La Fédération de Russie, qui succéda à la République socialiste fédérative soviétique de Russie – république fédérée de l'U.R.S.S., fut, elle aussi, confrontée à la problématique de la nature constitutionnelle ou contractuelle du fédéralisme. En d'autres termes, à l'heure de la mise en place des nouvelles institutions russes, se posait encore une fois la question de savoir quelle devait être la source principale qui fonderait les relations entre la Fédération *stricto sensu* et les entités composantes de la Russie (§2).

## **§ 1. La crise du fédéralisme soviétique et le recours à la solution contractuelle**

Parmi les causes à l'origine du démembrement de l'Union soviétique, il est impossible de passer sous silence la crise à laquelle le fédéralisme soviétique fut confronté au cours des années quatre-vingt. En effet, sur fond de crise économique et sociale, les mots d'ordre qui étaient censés régir les rapports fédératifs au sein de l'Union, que ce soit l'internationalisme ou l'amitié entre les peuples, semblaient de plus en plus n'être que pure fiction. Face à cette remise en cause du fédéralisme soviétique (A), des ajustements dans le cadre de la légalité soviétique ou des tentatives de redéfinition du fédéralisme soviétique ont été mis en œuvre ou avancés pour essayer de sauver l'U.R.S.S. (B).

### **A. LA REMISE EN CAUSE DU FEDERALISME SOVIETIQUE**

On a traditionnellement coutume d'évoquer le réveil des nationalités comme facteur décisif dans la chute de l'U.R.S.S. (2). Cependant, même si la volonté des républiques fédérées de redéfinir ou rompre leurs liens avec l'Union fut un des facteurs principaux de la fin de l'Empire soviétique, il ne faut pas oublier que les réformes constitutionnelles, menées à la fin des années quatre-vingt et visant principalement les structures fédérales, eurent également des incidences sur les rapports fédératifs (1).

#### **1) Les réformes constitutionnelles et leur incidence sur le fédéralisme soviétique<sup>15</sup>**

Dans le cadre des changements qui frappèrent l'Union soviétique à la suite de l'arrivée de Mikhaïl Gorbatchev au poste de Secrétaire général du P.C.U.S. en 1985, il est important de souligner « la tentative de construction d'un droit constitutionnel en

---

<sup>15</sup> Cf. Annexe 10 (extraits de la Constitution du 7 octobre 1977 modifiée).

U.R.S.S. »<sup>16</sup>, à travers les modifications apportées à la Constitution du 7 octobre 1977. Les différentes révisions eurent pour objectif commun de transférer le pouvoir politique du Parti communiste à l'Etat et concernèrent principalement les structures fédérales puisque la réforme du fédéralisme fut renvoyée à un stade ultérieur et se négocia principalement dans le cadre contractuel et nullement constitutionnel<sup>17</sup>. Cela dit, elles eurent des répercussions sur les relations entre le pouvoir central et les collectivités territoriales, soit qu'elles renforçèrent indirectement les prérogatives du pouvoir central vis-à-vis des régions, soit qu'elles favorisèrent l'émancipation de ces dernières<sup>18</sup>.

La première révision constitutionnelle, initiée par la XIX<sup>e</sup> Conférence du P.C.U.S.<sup>19</sup> et qui intervint le 1<sup>er</sup> décembre 1988, visa à réformer le pouvoir d'Etat de l'Union en restaurant le pouvoir des Soviets et en instituant un nouvel organe suprême, le Congrès des députés du peuple, qui viendrait chapeauter l'ensemble du système organisationnel soviétique et qui serait doté de la plupart des prérogatives étatiques. Mais, cette réforme, destinée à instituer un véritable parlement soviétique composé de deux organes (le Congrès, organe suprême du pouvoir d'Etat, et le Soviet suprême, organe législatif et de contrôle devenu permanent), fut critiquée par les collectivités territoriales pour deux raisons principales : d'une part, les règles de composition du Congrès et du Soviet ne favorisaient pas la représentation de ces collectivités et, d'autre part, même si la révision du 1<sup>er</sup> décembre 1988 ne visait pas directement l'organisation fédérative de l'U.R.S.S., « dans la mesure où elle définissait les compétences du Congrès des députés du peuple (art. 108), du Soviet suprême de l'U.R.S.S. (art. 118), elle touchait automatiquement à la répartition des compétences entre l'Union et les républiques »<sup>20</sup>.

Sur le premier point, le nouvel article 109 prévoit que le Congrès des députés du peuple est composé de : 750 députés élus dans le cadre des circonscriptions électorales territoriales, 750 députés élus dans le cadre des circonscriptions électorales nationales

---

<sup>16</sup> Titre du chapitre 1 de la seconde partie de l'ouvrage de Jean-Pierre MASSIAS, *Droit constitutionnel des Etats d'Europe de l'Est*, op. cit., pp. 175-256.

<sup>17</sup> Cf. *Infra* (point B de ce paragraphe).

<sup>18</sup> Pour une analyse complète des révisions constitutionnelles : Michel LESAGE, *La crise du fédéralisme soviétique*, op. cit., 160 p. ; Zh. I. OVSEPIAN, « *O khode konstitutsionnoj reformy v SSSR* » [Au sujet de la réforme constitutionnelle en U.R.S.S.], *Pravovedenie*, n° 3, 1991, pp. 8-21 ; Nadine MARIE, « La réforme des institutions fédérales (1988-1991) » et Jean GUEIT, « 1990 : la « contre-révolution » institutionnelle », in *U.R.S.S. : la dislocation du pouvoir*, sous la direction de Françoise BARRY et de Michel LESAGE, Notes et études documentaires, n° 4937, 1991-12, pp. 63-82 et pp. 107-124 ; S. A. AVAKIAN, *Konstitutsija Rossii : priroda, evoliutsija, sovremennost'* [La Constitution de Russie : nature, évolution, actualité], Rossiiskii Iuridicheskii Isdatel'skii Dom, Moscou, 1997, consultable sur <http://constitution.garant.ru> et Jean-Pierre MASSIAS, op. cit., pp. 175-223.

<sup>19</sup> Cf. Michel LESAGE, *La crise du fédéralisme soviétique*, pp. 14-15, pp. 23-24 et Bohdan NAHAYLO et Victor SWOBODA, *Après l'Union soviétique. Les peuples de l'espace post-soviétique*, Connaissance de l'Est, Presses universitaires de France, Paris, 1994, pp. 298-302.

<sup>20</sup> Michel LESAGE, *La crise du fédéralisme soviétique*, p. 37.

territoriales<sup>21</sup> et 750 députés élus par les organes dirigeants des organisations sociales<sup>22</sup>. L'innovation réside essentiellement dans l'élection des députés par les organisations sociales puisque le reste des députés est élu de la même façon que l'étaient précédemment les députés du Soviet suprême, à savoir par l'ensemble des électeurs soviétiques et par les collectivités nationales territoriales. C'est cette troisième catégorie qui a posé problème puisqu'« il s'agit, en effet, pour les députés ainsi désignés, davantage d'une cooptation que d'une élection [...] aboutissant à ce que certains électeurs disposent de deux, trois, voire quatre voix (suivant qu'ils appartiennent à plusieurs organisations sociales), alors que d'autres ne votent qu'une fois »<sup>23</sup>. En fait, l'inégalité des droits électoraux, engendrée par cette technique détournée pour préserver l'hégémonie du Parti communiste, incita les républiques fédérées, à l'exception de la Russie, et les républiques autonomes, à l'exception du Daghestan, à ne pas mettre en place de Congrès républicain alors que la Constitution révisée l'imposait<sup>24</sup>. Surtout, ce sont les conditions posées par la loi pour constituer une organisation sociale, dont celle de disposer d'organes fédéraux, qui permirent d'exclure des mouvements régionaux comme les fronts populaires baltes<sup>25</sup> et qui attirèrent par conséquent encore plus la foudre des composantes nationales de l'Union. Cette réduction de la représentation des nationalités toucha également le Soviet suprême puisque le nouvel article 111 de la Constitution soviétique prévoit que la chambre censée représenter les nationalités au sein du Soviet suprême, le Soviet des Nationalités, est composée dorénavant de députés élus par les circonscriptions nationales territoriales et par les organisations sociales<sup>26</sup>. De plus, le texte initial proposé par Mikhaïl Gorbatchev prévoyait une surreprésentation de la Russie au détriment des autres républiques fédérées en préconisant une représentation plus importante des républiques et des régions autonomes, situées principalement sur le territoire de la Russie<sup>27</sup>. D'après les calculs de Michel Lesage, le rapport république fédérée/république autonome, de l'ordre de trois à un

<sup>21</sup> Ces 750 députés se répartissaient de la façon suivante : 32 par république fédérée, 11 par république autonome, 5 par région autonome, 1 par district autonome.

<sup>22</sup> La loi sur les élections des députés, adoptée également le 1<sup>er</sup> décembre 1988, est venue préciser la composition de ce corpus élu par les organisations sociales : trois organisations (P.C.U.S., syndicats de l'U.R.S.S., organisations coopératives comme les kolkhozes) disposent chacune de 100 députés alors que les autres organisations (*Komsomol*, Union des femmes, organisations de vétérans, organisations scientifiques, unions de créateurs, autres organisations sociales reconnues comme telles par la loi) disposent chacune de 75 députés.

<sup>23</sup> Nadine MARIE, art. préc., p. 65.

<sup>24</sup> Face à la résistance des républiques, une nouvelle révision de la Constitution soviétique adoptée le 20 décembre 1989 remplaça cette mention impérative par une simple possibilité offerte aux républiques fédérées et autonomes d'établir sur leur territoire un Congrès (articles 137 et 143). Sur le modèle de l'Union soviétique, par une réforme du 27 octobre 1989, la R.S.F.S.R. instaura un Congrès des députés du peuple et, pour la première fois, donna au Soviet suprême les caractéristiques d'un véritable parlement fédéral, en le dotant de deux chambres dont le Soviet des Nationalités chargé de représenter les peuples de Russie. Sur ce point, cf. S. A. AVAKIAN, *op. cit.* et Zh. I. OVSEPJAN, art. préc., p. 10.

<sup>25</sup> Cf. Jean-Pierre MASSIAS, *op. cit.*, p. 183.

<sup>26</sup> Selon le rapport suivant : 11 députés par république fédérée, 4 députés par république autonome, 2 députés par région autonome et un par district autonome.

<sup>27</sup> Le projet prévoyait que les républiques fédérées disposeraient chacune de 7 députés.

selon l'ancien système de composition du Soviet des Nationalités, et le rapport république fédérée/région autonome, anciennement de l'ordre de six à un, seraient alors passés respectivement de deux à un et de trois à un<sup>28</sup>. Finalement, face à l'opposition de certaines républiques fédérées comme la Lettonie et la Géorgie, le nombre de représentants des républiques fédérées fut augmenté (de 7 à 11) dans le texte définitif. Cela dit, « noyés dans la masse indécise des députés du Congrès, les représentants des peuples séparatistes majoritaires dans leur république n'avaient guère la possibilité de faire aboutir leurs revendications à Moscou en raison de leur faible poids numérique »<sup>29</sup>. C'est donc dans le cadre de leurs républiques et à la faveur du climat de libéralisation et de démocratisation existant à cette époque en Union soviétique que les nations ou nationalités, guidées par les fronts populaires nouvellement constitués, menèrent principalement leur combat contre le pouvoir central pour s'en affranchir.

Sur le deuxième point, l'énumération des compétences exclusives du Congrès des députés du peuple, susceptible d'entraîner des modifications dans la répartition des compétences au profit du pouvoir fédéral, fut amendée avant son adoption définitive pour tenir compte des oppositions soulevées par certaines républiques fédérées, comme les Etats baltes et la Géorgie. En effet, dans le projet initial, le pouvoir pour le Congrès d'annuler des décisions concernait aussi bien celles prises par le Soviet suprême que les actes adoptés par les républiques fédérées et autonomes. Finalement, seules les décisions du Soviet suprême furent soumises au contrôle d'opportunité du Congrès dans la Constitution révisée (article 108, point 10)<sup>30</sup>. De même, la compétence exclusive du Congrès en matière de structure nationale de l'Etat (article 108, point 2) fit l'objet d'une discussion préalable en raison de la formule initiale avancée « l'adoption de décisions sur les problèmes de la composition de l'U.R.S.S. », ce qui lui donnait donc compétence non seulement pour admettre de nouvelles républiques, mais également pour intervenir en cas d'application éventuelle de l'article 72 reconnaissant à chaque république fédérée le droit de sortir librement de l'U.R.S.S.<sup>31</sup>. Finalement, c'est une formule plus neutre « l'adoption des décisions relevant de la compétence de l'Union des RSS sur les problèmes de la structure étatique nationale » qui fut retenue et qui renvoyait aux compétences de l'Union fixées dans l'article 73 et non modifiées par la révision constitutionnelle. Les autres organes fédéraux, comme le Soviet suprême ou son Présidium, furent également concernés par ces tentatives pour renforcer leurs compétences vis-à-vis des entités territoriales<sup>32</sup>. Par exemple, le Présidium du Soviet suprême pouvait dans le projet initial proclamer l'état d'exception et introduire des formes spéciales d'administration. Mais, face à l'opposition des républiques fédérées craignant la concurrence de ces formes spéciales d'administration

<sup>28</sup> Michel LESAGE, *La crise du fédéralisme soviétique*, p. 42.

<sup>29</sup> Henri BOGDAN, *op. cit.*, p. 396.

<sup>30</sup> Cf. Michel LESAGE, *La crise du fédéralisme soviétique*, p. 38 et Jean-Pierre MASSIAS, *op. cit.*, p. 177.

<sup>31</sup> Michel LESAGE, *La crise du fédéralisme soviétique*, p. 38.

<sup>32</sup> Cf. Michel LESAGE, *La crise du fédéralisme*, *op. cit.*, pp. 39-41.



au détriment de leur autonomie constitutionnelle, la participation des organes républicains dans l'instauration de l'état d'exception et dans la mise en place de formes spéciales d'administration fut retenue dans le texte définitif<sup>33</sup>.

Une autre innovation constitutionnelle allant dans le sens de l'établissement d'un Etat de droit fondé sur la séparation des pouvoirs et l'existence d'« un système de « poids et contrepoids » »<sup>34</sup> fut apportée par la révision du 1<sup>er</sup> décembre 1988 : l'institutionnalisation d'un contrôle de constitutionnalité assuré par un organe *ad hoc* – le Comité de surveillance constitutionnelle<sup>35</sup>. Initialement, il n'était pas prévu de représentation particulière des républiques fédérées au sein de ce nouvel organe mais, sous la pression de la Géorgie et de la Lettonie, l'article 125 adopté est venu préciser que le Comité serait composé de 21 membres, dont des représentants des républiques fédérées. Le Comité ne fut réellement mis en place qu'en 1990 après qu'une nouvelle révision constitutionnelle et une loi sur le Comité de surveillance constitutionnelle en date du 23 décembre 1989 eurent précisé la composition du Comité et ses modalités de fonctionnement. La Constitution révisée précise ainsi que le Comité est composé, en plus de son président et de son vice-président, de 25 membres, dont au moins un représentant par république fédérée. Mais, dès la création du Comité, les Etats baltes refusèrent d'y participer au motif principal que ce nouvel organe était susceptible de remettre en cause leur souveraineté par un contrôle de conformité de leur législation à une Constitution devenue pour eux obsolète. Lancés dans leur quête d'indépendance, ils ne pouvaient décemment pas adhérer à un processus visant à consacrer l'existence de l'Union soviétique et les rapports « fédératifs » la fondant.

Chargé d'exercer un contrôle de constitutionnalité et parfois de légalité sur les actes des organes du pouvoir d'Etat<sup>36</sup>, le Comité est limité dans son action puisque ses conclusions ne disposent pas d'une autorité absolue, le Congrès des députés du peuple

<sup>33</sup> *Ibid.* La proclamation de l'état d'exception fut confiée au Président de l'U.R.S.S. lors de la révision du 14 mars 1990 qui institua ce poste, tout en maintenant la participation des organes républicains. Mais, en cas d'opposition de ces derniers, le Président de l'U.R.S.S. peut imposer l'état d'exception à condition que le Soviet suprême ratifie à la majorité des deux tiers de ses membres la décision du Président. Il peut également introduire une administration présidentielle temporaire (art. 127-3, point 15).

<sup>34</sup> Zh. I. OVSEPJAN, art. préc., p. 10.

<sup>35</sup> Pour une analyse complète de cette réforme, cf. Michel LESAGE, *La crise du fédéralisme soviétique*, p. 43 et pp. 107-112 ; Patrice GELARD, « L'actualité constitutionnelle en URSS et en Europe de l'Est », *Revue française de Droit constitutionnel*, n<sup>os</sup> 1 à 9, 1990-1991 et Jean-Pierre MASSIAS, *op. cit.*, pp. 204-223.

<sup>36</sup> Selon l'article 124 (nouvelle numérotation de l'article consacré au Comité après la révision du 14 mars 1990), le Comité exerce notamment un *contrôle de constitutionnalité* sur les projets de lois de l'U.R.S.S. et les autres actes soumis à l'examen du Congrès, sur les lois de l'U.R.S.S. et les autres actes adoptés par le Congrès, sur les actes du Soviet suprême et de ses chambres, sur les décisions du Présidium du Soviet suprême, sur les décrets du Président de l'U.R.S.S., sur les actes du Conseil des Ministres, sur les Constitutions et les lois des républiques fédérées et un *contrôle de légalité* sur les actes du Soviet suprême et de ses chambres (par rapport aux lois adoptées par le Congrès), sur les décisions du Présidium du Soviet suprême, sur les décrets du Président soviétique et sur les lois républicaines (par rapport aux lois adoptées par le Congrès et le Soviet).

pouvant les écarter à la majorité des deux tiers de ses membres<sup>37</sup> ou ses conclusions n'ayant pas d'effet suspensif sur certains actes comme les lois adoptées par le Congrès et les constitutions des républiques fédérées. De plus, les précisions apportées en décembre 1989 ont atténué substantiellement les possibilités offertes au Comité en matière de contrôle des actes des républiques fédérées. D'une part, le Comité ne dispose plus du droit d'initiative pour contrôler la conformité à la Constitution et aux lois fédérales des actes adoptés par les républiques fédérées<sup>38</sup> puisqu'il ne peut s'autosaisir que pour les actes de l'Union. D'autre part, même si l'article 11 de la loi sur le Comité de surveillance constitutionnelle précise que le Comité peut examiner les différends sur la constitutionnalité des actes qui surviennent entre l'U.R.S.S. et les républiques fédérées, entre les républiques fédérées, entre les républiques fédérées et les formations nationales étatiques et nationales territoriales, cette intervention du Comité en tant qu'arbitre ou juge fédéral est suspendue à la réalisation des conditions posées par un arrêté du Congrès des députés du peuple de l'U.R.S.S. du 23 décembre 1989 relatif à l'entrée en vigueur de la loi sur le Comité, qui prévoit que ces dispositions entreront en vigueur en même temps que les modifications apportées au chapitre de la Constitution consacré à la structure nationale et étatique de l'U.R.S.S. Or, à l'heure de l'adoption de cet arrêté, aucune modification n'avait été introduite dans ce domaine et l'Union soviétique s'engageait plutôt dans un processus d'élaboration d'un nouveau traité d'Union aléatoire et de longue durée<sup>39</sup>.

Toutefois, ces limitations n'empêchèrent nullement le Comité, dès sa première année d'activités, de déclarer non conformes à la Constitution soviétique des actes émis par les républiques fédérées au motif principal que ces derniers ne respectaient pas le principe de supériorité de la législation fédérale<sup>40</sup>. Mais, tout en dressant un bilan plutôt favorable de l'action du Comité, Patrice Gélard et Jean-Pierre Massias déplorent que le Comité n'ait pas profité des cas qui lui étaient soumis pour se pencher sur la nature du fédéralisme soviétique ou sur le problème de la répartition des compétences entre l'Union et les républiques. Ainsi Patrice Gélard regrette-t-il que « le Comité ne se soit pas plus interrogé sur la signification de la souveraineté des républiques » mais conclut que « la mauvaise qualité juridique de la rédaction des dispositions constitutionnelles concernant les rapports entre l'U.R.S.S. et les républiques ainsi que les nombreuses contradictions qui en découlent ne permettaient sans doute pas de faire mieux dans un contexte politiquement difficile et à

<sup>37</sup> En vertu de l'article 73 point 11, ressortent de la compétence de l'Union soviétique le contrôle du respect de la Constitution de l'U.R.S.S. et la garantie de la conformité des Constitutions des républiques fédérées avec la Constitution de l'U.R.S.S. Il est donc logique que l'organe suprême de l'U.R.S.S., le Congrès des députés du peuple, ait le dernier mot dans le processus de contrôle de constitutionnalité.

<sup>38</sup> Selon le point 3 de l'article 124, seul le Congrès sur proposition du Soviet suprême de l'U.R.S.S., du Président de l'U.R.S.S. (nouvel organe institué par la révision du 14 mars 1990) et des organes supérieurs du pouvoir d'Etat des républiques fédérées peut saisir le Comité pour ce contrôle.

<sup>39</sup> Cf. S. A. AVAKIAN, *op. cit.*

<sup>40</sup> Une analyse de ces conclusions peut être trouvée dans la chronique « L'actualité constitutionnelle en U.R.S.S., en Europe de l'Est » du Professeur Patrice Gélard publiée dans la *Revue française de Droit constitutionnel* dans les numéros 6 et 7.

la veille du référendum sur le maintien de l'Union »<sup>41</sup>. Jean-Pierre Massias ne dit pas autre chose en estimant qu'« en fait, le Comité se trouvait placé entre deux positions extrêmes : celles des partisans des Républiques qui auraient voulu le voir trancher le conflit qui les opposaient à l'U.R.S.S. en leur faveur, au mépris des dispositions constitutionnelles en vigueur, et celle de la présidence qui voulait réduire ces revendications et voyait dans le Comité un simple instrument ne tenant aucun compte des principes qui avaient conduit à sa création »<sup>42</sup>.

Une autre révision constitutionnelle, intervenue le 14 mars 1990 et allant toujours dans le sens de l'établissement d'un Etat de droit démocratique, a également eu des répercussions sur les rapports entre l'Union et ses collectivités territoriales. Cette révision constitutionnelle est sans doute la plus importante symboliquement puisque c'est par elle qu'il sera mis fin au système partisan et que sera consacré définitivement le transfert du pouvoir aux autorités étatiques. En fait, dans la révision, ce n'est pas le Parti communiste en tant que tel qui est supprimé mais son rôle dirigeant puisque l'article 6 révisé fait toujours référence au Parti. Seulement, il est fait mention aussi des autres organisations sociales, comme les partis politiques, pour participer à l'élaboration de la politique de l'Etat soviétique et à la direction des affaires de l'Etat et des affaires sociales. La Russie, quant à elle, est allée plus loin puisque, à la suite d'une révision en date du 16 juin 1990 adoptée par le Congrès des députés du peuple de Russie, l'article 6 de la Constitution russe, qui répétait auparavant mot à mot l'article 6 de la Constitution soviétique, ne mentionne plus le Parti communiste, mais parle des partis politiques en général. A partir de là, aussi bien au niveau de l'Union qu'au niveau local, grâce au multipartisme et au caractère libre des élections, les parlements élus démocratiquement seront amenés, comme nous le constaterons, à jouer un rôle fondamental dans la remise en cause du pouvoir central.

Le deuxième point fondamental de la révision constitutionnelle concerne la rénovation du pouvoir exécutif, à travers la création de la fonction présidentielle. Alors que la précédente réforme du 1<sup>er</sup> décembre 1988 avait institué le poste de Président du Congrès et en avait fait le représentant de l'Etat, le souci d'établir une véritable séparation des pouvoirs imposait de renoncer à cette anomalie qui faisait du président du parlement également le chef de l'exécutif. Après le pouvoir législatif, ce fut donc au tour du pouvoir exécutif d'être réformé en profondeur. La décision de créer le poste de Président de l'U.R.S.S. fut justifiée par la situation de crise de l'époque et par la nécessité de disposer de structures exécutives capables de prendre des mesures efficaces dans des circonstances

---

<sup>41</sup> Patrice GELARD, « L'actualité constitutionnelle en U.R.S.S. (novembre 1990-mars 1991) », *Revue française de Droit constitutionnel*, n° 6, 1991, p. 363.

<sup>42</sup> Jean-Pierre MASSIAS, *op. cit.*, p. 223.

exceptionnelles<sup>43</sup>. Le pouvoir central réussit à faire passer cette réforme en la couplant à celle de l'abrogation du rôle dirigeant du Parti communiste et « en donnant ainsi l'impression qu'il faisait un grand pas vers la démocratie »<sup>44</sup>. Il dut cependant faire des concessions aux républiques fédérées pour faire accepter ce projet. Par exemple, « le premier secrétaire de la République du Kazakhstan, Nazerbaïev, devait demander et obtenir la création d'une institution présidentielle républicaine »<sup>45</sup>. De façon plus générale, même si le nouveau Président dans la formule retenue conserve de nombreuses prérogatives<sup>46</sup>, le projet de révision prévoyait initialement des pouvoirs beaucoup plus importants mais, sous la pression des républiques fédérées, celui-ci fut amendé<sup>47</sup>. Ainsi, l'instauration de l'état d'exception ou de la loi martiale, initialement de la seule compétence du Président de l'U.R.S.S., ressort finalement de la compétence conjointe du Président et des autorités républicaines<sup>48</sup>. De même, la révision constitutionnelle adoptée ne retiendra pas le droit pour le Président de l'U.R.S.S. de nommer les membres du Comité de surveillance constitutionnelle. Toutefois, en récupérant une partie des pouvoirs du Présidium du Soviet suprême et de son Président, le Président de l'U.R.S.S. dépossédait en fait les républiques fédérées d'une partie de leur autorité puisque les Présidents des Soviets suprêmes républicains étaient membres de droit du Présidium du Soviet suprême de l'U.R.S.S. Bien que la loi de révision adoptée par le Congrès des députés du peuple instituant la fonction présidentielle précisât que « l'institution du poste de Président de l'U.R.S.S. ne modifi[ait] pas la situation juridique et n'entraîn[ait] pas de limitations aux compétences des républiques fédérées et autonomes et à la Constitution de l'U.R.S.S. »<sup>49</sup>, cette réforme fut ressentie par les républiques fédérées et les autres entités territoriales comme une manifestation de centralisation poussée et ne fit au final qu'exacerber les tensions entre l'Union soviétique et ses composantes. Dans le cadre de la réforme globale du pouvoir exécutif, de nouveaux organes ont été institués, dont le Conseil de la Fédération composé des hauts fonctionnaires d'Etat des républiques fédérées et chargé, en vertu de l'article 127-4 de la Constitution révisée, d'assister le Président soviétique en matière de politique nationale et de relations fédératives. Là encore, Mikhaïl Gorbatchev fit preuve de pragmatisme pour faire passer sa réforme sur la présidence en accordant la possibilité aux

<sup>43</sup> Cf. Zh. I. OVSEPJAN, art. préc., p. 12. L'auteur considère qu'à travers le recours à une terminologie plus classique dans le lexique soviétique constitutionnel (président, chef d'Etat, etc.), et des rapports mieux définis entre les différents pouvoirs (incompatibilité des mandats, augmentation des compétences du président par rapport au pouvoir législatif, etc.), la révision du 14 mars 1990 est plus conforme à l'idée de séparation des pouvoirs. En comparant le système présidentiel soviétique avec les pouvoirs des présidents américain et français, il en déduit que cette réforme combine des éléments des systèmes parlementaire et présidentiel mais sur fond de république des Soviets.

<sup>44</sup> Bohdan NAHAYLO et Victor SWOBODA, *op. cit.*, p. 360.

<sup>45</sup> Jean-Pierre MASSIAS, *op. cit.*, p. 197.

<sup>46</sup> Cf. l'article 127-3 de la Constitution révisée.

<sup>47</sup> Cf. Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *La gloire des nations ou la fin de l'Empire soviétique*, pp. 338-339.

<sup>48</sup> Cf. Note 33 de ce chapitre.

<sup>49</sup> Cité par Michel LESAGE dans *La crise du fédéralisme*, p. 15.

autres entités territoriales de siéger au sein du Conseil de la Fédération et en prévoyant que les représentants des peuples sans formation territoriale propre pourraient participer aux séances du Conseil de la Fédération les concernant.

Destinée essentiellement à favoriser l'intégration du Président de l'U.R.S.S. au sein du pouvoir exécutif fédéral et à consacrer sa domination<sup>50</sup>, la dernière révision constitutionnelle intervenue le 26 décembre 1990 concerne également le Conseil de la Fédération en lui réservant un chapitre entier, le chapitre 15.2, et en élargissant sa composition et ses prérogatives. Elle fait des représentants des républiques autonomes des membres de droit du Conseil et transforme cet organe consultatif en organe décisionnel en précisant que ses décisions adoptées à la majorité des deux tiers seront transformées en ordonnances du Président, donc exécutoires sur tout le territoire. Par exemple, alors que le Conseil de la Fédération dans la version du 14 mars 1990 ne présentait que des recommandations au Soviet des Nationalités pour résoudre les litiges et régler les situations conflictuelles dans les relations interethniques, avec la nouvelle révision, il adopte lui-même les recommandations. Comme le précise Patrice Gélard, « l'élément essentiel qu'il convient de retenir dans cette réforme concernant le Conseil de la Fédération [...] est la mise sur un pied d'égalité des républiques fédérées et des républiques autonomes (permettant ainsi à la Russie avec ses seize républiques autonomes de faire contrepoids aux quatorze autres républiques fédérées et aux quatre autres républiques autonomes et d'obtenir ainsi plus facilement la majorité des deux tiers) »<sup>51</sup>. Dans le cadre de cette révision constitutionnelle du 26 décembre 1990, il convient également de mentionner la transformation du Conseil des Ministres en Cabinet des Ministres puisque les chefs d'Etat des républiques peuvent prendre part à l'activité du Cabinet avec voix délibérative (article 129) et que ce nouvel organe doit partager ses pouvoirs avec les républiques dans un certain nombre de domaines (article 132)<sup>52</sup>. Pour faciliter cette concertation, il est même prévu à l'article 135 de créer, dans les ministères et les autres organes fédéraux de l'administration d'Etat, des collèges au sein desquels les dirigeants des républiques seront membres de droit. Cet accroissement de la représentation des républiques au sein des

<sup>50</sup> La réforme concerne principalement le Conseil des Ministres qui est transformé en Cabinet des Ministres. Celui-ci n'est plus désigné comme le gouvernement de l'Union dans la Constitution révisée et sa subordination au Président de l'U.R.S.S. est expressément reconnue.

<sup>51</sup> Patrice GELARD, « L'actualité constitutionnelle en U.R.S.S. (novembre-décembre 1990) », *Revue française de Droit constitutionnel*, n° 5, 1991, p. 155.

<sup>52</sup> Le nouvel article 132 prévoit que le Cabinet des Ministres est compétent conjointement avec les républiques pour : la mise en œuvre d'une politique unique financière et monétaire ; l'établissement et la réalisation du budget fédéral ; l'administration des entreprises d'armement, des recherches spatiales, des systèmes fédéraux de communication et d'information ; la réalisation de programmes fédéraux en matière de denrées alimentaires, de protection de la santé, de protection sociale, d'emploi, de culture et d'éducation ; la garantie de la légalité, des droits et libertés des citoyens ; la lutte contre la criminalité, etc. Seules la défense, la sécurité et la politique extérieure de l'Etat ressortent de la compétence non partagée du Cabinet.

organes fédéraux peut s'expliquer par la conjoncture politique complexe de l'époque, engendrée en partie par les revendications de plus en plus ouvertement autonomistes des républiques et par les tentatives hasardeuses pour redéfinir les liens fédératifs<sup>53</sup>. En effet, il ne faut pas oublier que « l'adoption de cette réforme a manifestement pour but d'harmoniser la Constitution et le projet de Traité d'Union qui prévoit que les organes fédéraux du pouvoir et de l'administration sont constitués sur la base d'une large représentation des républiques, ce qui suppose, nécessairement, un partage des responsabilités et donc une réduction de compétences de l'administration fédérale au profit des républiques »<sup>54</sup>. On peut ajouter que cet accroissement est surtout un moyen pour le pouvoir exécutif fédéral de contrôler de l'intérieur les républiques et de renforcer, par là même, l'unité du pouvoir exécutif. Or, nous serons amenée à constater que les dirigeants actuels russes n'ont pas rompu avec cette technique de contrôle destinée à assurer la verticale du pouvoir.

Au final, on peut mentionner plusieurs paradoxes nés de ces différentes révisions. Premièrement, alors que les révisions avaient pour objectif de rompre avec le système partisan et d'inscrire l'Union soviétique dans le concert des Etats démocratiques, la confusion entre le Parti et l'Etat perdura du fait que Mikhaïl Gorbatchev ne renonça pas à son poste de Secrétaire général du Parti lorsqu'il devint Président de l'U.R.S.S. En outre, alors que la Constitution révisée prévoyait l'élection du Président de l'Union au suffrage universel, la nomination de Gorbatchev à titre dérogatoire par le Congrès des députés du peuple discrédita la fonction et, par ricochet, l'Union dans son ensemble. Ce point est important dans la mesure où le manque de légitimité de Gorbatchev fut un frein dans son combat pour la survie de l'Union face à des opposants républicains, qui pouvaient se prévaloir d'une légitimité démocratique, au premier rang desquels Boris Eltsine, élu Président de la Fédération de Russie et nouveau « fer de lance » de la révolte des nationalités. Deuxièmement, la politique fédérale en matière de concessions faites aux républiques, à la fois défavorable (sous-représentation au sein des organes suprêmes du pouvoir d'Etat) et avantageuse (renforcement de leur représentation au sein des organes exécutifs du pouvoir fédéral), refléta l'inconstance du pouvoir central dans la gestion des relations fédératives et témoigna de la difficulté à appréhender de façon raisonnée et prospective la question nationale. A défaut de plan d'ensemble et à force de retarder la réforme du fédéralisme, pourtant demandée par certaines républiques fédérées depuis longtemps, le pouvoir central ne fit que renforcer les velléités indépendantistes des républiques.

---

<sup>53</sup> Cf. *Supra* (2, B).

<sup>54</sup> Nadine MARIE, art. préc., p. 78.

## 2) Le réveil des nationalités et le rejet croissant de l'Union soviétique<sup>55</sup>

Avant d'aborder les manifestations concrètes du rejet de l'Union par les nationalités, il est important de rappeler la position de Gorbatchev sur la question nationale dans la mesure où elle témoigne de l'aveuglement du pouvoir soviétique dans ce domaine. En effet, cette appréhension du fait national sera à l'origine des attermoissements et des erreurs du pouvoir central dans le domaine des relations fédératives. Ainsi Gorbatchev, lors du XXVII<sup>e</sup> Congrès du Parti (février-mars 1986), son premier en tant que Secrétaire général, ne dévia pas du dogme marxiste-léniniste dans le domaine national alors qu'« il prit clairement position en faveur d'une réforme en profondeur de l'économie » et qu'« il évoqua aussi l'impérieuse nécessité d'une démocratisation de la société et de la vie publique par la transparence (*glasnost*) et la libre discussion »<sup>56</sup>. Il s'en tint au mot d'ordre du succès de la politique soviétique des nationalités, axée sur l'internationalisme et l'amitié entre les peuples. Invariablement, pendant ses premières années à la tête de l'Union soviétique, Gorbatchev considéra que la question nationale était réglée dans son ensemble et que, si des conflits persistaient, c'était essentiellement du fait de la survivance des nationalismes locaux et des largesses concédées aux nations par le pouvoir central. A peine consentit-il à reconnaître le mythe de la fusion des nations et, face à la multiplication des conflits interethniques, la fiction de l'amitié entre les peuples. Et, même s'il reconnut, lors du Plénum du Comité central du P.C.U.S. du 25 décembre 1989 consacré à la scission du Parti communiste lituanien, que l'Union soviétique avait fonctionné comme un Etat centralisé et unitaire et que « personne parmi nous n'a encore aucune expérience de ce que c'est que de vivre dans une fédération »<sup>57</sup>, son aveuglement en matière nationale l'empêcha de distinguer un autre cadre de référence que celui de l'Union soviétique guidée par un Parti communiste centralisé pour réglementer les relations fédératives. Convaincu en tant que digne héritier de Marx et de Lénine que les nations étaient vouées à disparaître, Gorbatchev fut incapable de prendre conscience de l'importance et de la force du facteur national. Ce qui fit dire à Hélène Carrère d'Encausse qu'« à cet homme courageux et généralement lucide, il aura manqué quelque chose : la compréhension du fait national »<sup>58</sup>. On pourrait ajouter qu'« en lâchant du lest afin de faciliter la modernisation de l'économie,

<sup>55</sup> Pour une vue complète de cette question, cf. Henri BOGDAN, *Histoire des peuples de l'ex-URSS. Du IX<sup>ème</sup> siècle à nos jours*, pp. 347-421 ; Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *La gloire des nations ou la fin de l'Empire soviétique et L'Empire d'Eurasie. Une histoire de l'Empire russe de 1552 à nos jours*, pp. 379-419 ; Michel LESAGE, *La crise du fédéralisme soviétique* ; Jean-Pierre MASSIAS, *Droit constitutionnel des Etats d'Europe de l'Est*, pp. 223- 234 ; Bohdan NAHAYLO et Victor SWOBODA, *Après l'Union soviétique. Les peuples de l'espace post-soviétique*, pp. 229-378 ; Olivier ROY, *La nouvelle Asie centrale ou la fabrication des nations*, pp. 195-217 ; Romain YAKEMTCHOUK, *Les Républiques baltes et la crise du fédéralisme soviétique*, *Studia Diplomatica*, vol. XLIII, n<sup>os</sup> 4-5-6, Bruxelles, 1990, 408 p.

<sup>56</sup> Henri BOGDAN, *op. cit.*, p. 350.

<sup>57</sup> Cité par Bohdan NAHAYLO et Victor SWOBODA, *op. cit.*, p. 338.

<sup>58</sup> Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *La gloire des nations ou la fin de l'Empire soviétique*, p. 372.

Gorbatchev, par inadvertance, agit un peu comme un apprenti sorcier »<sup>59</sup> et qu'il ouvrit la boîte de Pandore qui ne demandait qu'à l'être. Dès que cette boîte fut entrouverte dans le contexte de restructuration (*perestrojka*) et de transparence (*glasnost'*) de l'époque, la réalité contredit très vite le discours officiel du pouvoir et révéla l'ampleur à la fois des conflits interethniques et du divorce entre Moscou et les républiques.

Les conflits interethniques, au-delà du fait qu'ils mettaient à mal le principe de l'amitié entre les peuples censé faire la gloire de l'Union et témoigner de sa supériorité sur les autres fédérations, révélèrent surtout l'incapacité du pouvoir fédéral à agir en tant qu'arbitre et en tant que puissance de cohésion.

Parmi les nombreux conflits interethniques<sup>60</sup>, on peut citer celui du Haut-Karabakh qui opposa l'Azerbaïdjan, république de rattachement de cette région autonome, et l'Arménie, dont la majorité des habitants du Haut-Karabakh était originaire. Lorsque la région du Haut-Karabakh manifesta publiquement son désir d'être rattachée à l'Arménie et de ne plus dépendre politiquement de l'Azerbaïdjan, la crise latente entre les deux communautés nationales éclata au grand jour sous forme de manifestations et de pogroms, révélant par là même la faillite de l'*homo soviéticus* supranational. Elle révéla aussi l'incapacité du pouvoir central à se détacher des méthodes traditionnelles de règlement des conflits nationaux (limogeage des dirigeants des Partis communistes azéri et arménien, décision de faire respecter au besoin par la force le *statu quo* territorial). En multipliant les solutions contradictoires dans la gestion de la crise<sup>61</sup>, le pouvoir central ne réussit au final qu'une chose, celle de mécontenter tout le monde : d'un côté, les Arméniens de plus en plus convaincus que l'Union soviétique ne pouvait plus les protéger de la menace turque et qu'ils devaient donc prendre leur destin en main ; de l'autre côté, les Azéris qui considéraient que la souveraineté de leur république n'avait pas été respectée et qui envisageaient de plus en plus ouvertement leur avenir hors de l'Union<sup>62</sup>.

<sup>59</sup> Bohdan NAHAYLO et Victor SWOBODA, *op. cit.*, p. 346.

<sup>60</sup> Cf. Note 55 de ce chapitre.

<sup>61</sup> Dans un premier temps, Moscou, par un décret du Soviet suprême du 23 mars 1988 et au motif de l'intangibilité des frontières, refusa le rattachement du Haut-Karabakh à l'Arménie et se contenta d'accorder une aide financière à la région. Face aux manifestations de mécontentement, le pouvoir central recourut au besoin à la force exacerbant encore davantage les rancœurs et les tensions. Le 12 janvier 1989, le Haut-Karabakh fut soustrait à la tutelle de l'Azerbaïdjan et directement administré par Moscou. Ce nouveau statut spécial mécontenta toutes les parties au conflit : alors que les Arméniens auraient souhaité un rattachement provisoire à la Russie et à terme à l'Arménie, les Azéris contestaient les limites apportées à leur autorité et invoquaient la nécessité, en cas de référendum d'autodétermination, de l'organiser à l'échelle de la république et non de la région (de façon à être sûrs de l'emporter). Par un décret du 28 novembre 1989, l'Union mit fin unilatéralement au statut spécial institué moins d'un an auparavant. Mais, les oppositions perdurèrent, chacun restant sur sa position. Le pouvoir fédéral finit par décréter l'état d'urgence dans le Haut-Karabakh et à Bakou et par recourir de plus en plus fréquemment à la force.

<sup>62</sup> Le 23 septembre 1989, l'Azerbaïdjan adopta une loi constitutionnelle dans laquelle elle proclamait sa souveraineté en réaffirmant que le Haut-Karabakh faisait partie de son territoire, en s'attribuant des compétences fédérales comme celle de constituer ou de supprimer des républiques et des régions autonomes sur son territoire et en se réservant le droit de quitter l'U.R.S.S. par référendum (cf. Bohdan



Un autre exemple de conflits interethniques, celui opposant la Géorgie à ses minorités, témoigne des difficultés pour le pouvoir central de gérer autrement que par la force les conflits qu'il avait virtuellement créés dans les années vingt par un tracé incongru des frontières. Tel un retour de boomerang, les conflits entre les Géorgiens et les minorités abkhaze, azéri et ossète finirent par se retourner contre le pouvoir central alors que celui-ci aurait dû servir d'arbitre et symboliser, à travers la cohérence et la constance de ces décisions, l'union. D'un côté, le pouvoir encouragea les minorités à faire valoir leur identité<sup>63</sup> mais, d'un autre côté, il retarda les négociations sur une réforme en profondeur du fédéralisme, notamment celles concernant une révision de la carte territoriale. Surtout, face à la radicalisation du nationalisme géorgien, Moscou eut recours à la force, notamment pour disperser une manifestation pacifique dénonçant le séparatisme abkhaze le 9 avril 1989, jour qui devint tragiquement célèbre sous le nom de « dimanche noir » dans la mémoire nationale géorgienne. En fait, le recours à la force fait apparaître « une fois encore, l'incompréhension qui règne à Moscou vis-à-vis de la complexité de l'évolution politique et des situations de la périphérie » et « une politique incertaine, qui oscille constamment entre un discours apaisant et des actions mal ajustées »<sup>64</sup>. La réponse de la Géorgie ne se fit pas attendre puisque le 18 novembre 1989, le Soviet suprême géorgien se prémunit contre les changements à venir en matière de fédéralisme en se réservant le droit de rejeter les lois fédérales contraires aux intérêts de la république et, en dernier ressort, le droit de quitter l'U.R.S.S.

La Géorgie ne fut pas la seule des républiques fédérées à remettre en cause son appartenance au sein de la fédération soviétique<sup>65</sup> puisque cette période de mutation au niveau fédéral correspond aussi à une période de changement au niveau régional qui s'est concrétisée par « la parade des souverainetés ». Cette parade tient son nom des déclarations de souveraineté adoptées dans les années 1989 et 1990 par les républiques fédérées (et certaines républiques autonomes). Cette initiative des républiques n'était pas anodine

---

NAHAYLO et Victor SWOBODA, *op. cit.*, p. 331 et Michel LESAGE, *La crise du fédéralisme soviétique*, p. 72).

<sup>63</sup> Les Abkhazes, par crainte que la Géorgie devienne indépendante, voulaient voir leur destin rattaché à la Russie ou voir leur statut élevé au rang de république fédérée. De son côté, la Région autonome d'Ossétie du Sud espérait une réunion avec la République autonome d'Ossétie du Nord, qui, elle, avait été rattachée à la Russie, ou au moins une élévation de son statut au sein de la Géorgie en devenant une république autonome.

<sup>64</sup> Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *La gloire des nations ou la fin de l'Empire soviétique*, p. 154. Au titre des actions mal ajustées du pouvoir central, on peut également citer la nomination au poste de premier Secrétaire général du P.C. kazakh d'un Russe en totale méconnaissance de la règle tacite de répartition des pouvoirs au sein des Partis communistes républicains (le poste de Secrétaire général revenant à un national et le poste de second Secrétaire à un Russe ou un Slave). Cette nomination fut à l'origine des émeutes d'Alma-Ata au Kazakhstan en décembre 1986 qui révélèrent le fossé qui s'était creusé entre Moscou et la population kazakhe et la volonté de cette dernière de rompre avec la politique de russification du pouvoir fédéral.

<sup>65</sup> Le même jour que l'adoption des révisions constitutionnelles du 18 novembre 1989, le Soviet suprême reconnut que l'intégration de la Géorgie à l'Union soviétique en 1922 résultait d'une annexion forcée.

puisqu'elle intervint pendant la période où s'amorçait la discussion sur la nature du cadre futur des relations fédératives (fédération, confédération). Or, à partir du moment où chaque république fédérée se réservait le droit dans sa déclaration de souveraineté de ne pas appliquer le droit fédéral, on ne pouvait plus parler alors de superposition des ordres juridiques, caractéristique de la fédération, et d'unité de l'espace juridique. On s'orientait davantage vers une solution confédérative. Cette parade des souverainetés fut, en fait, « une réponse aux erreurs de la politique nationale »<sup>66</sup> et un moyen de « faire monter les enchères dans l'importante négociation sur la redéfinition du pacte fédéral, afin de permettre aux nouvelles républiques fédérées de disposer d'un maximum de compétences »<sup>67</sup>.

La première des républiques fédérées à avoir adopté une déclaration de souveraineté fut l'Estonie, qui fut suivie peu de temps après par les autres républiques baltes<sup>68</sup>. Le Soviet suprême d'Estonie adopta plusieurs documents le 16 novembre 1988 dont *un amendement constitutionnel* prévoyant une procédure d'enregistrement pour les actes fédéraux et donc remettant en cause le principe de l'applicabilité directe de la législation fédérale et *une déclaration de souveraineté* subordonnant l'application des amendements de la Constitution soviétique sur le territoire estonien à l'approbation par le Soviet suprême de la République et revendiquant la signature d'un traité d'Union pour régir ses relations avec l'Union soviétique<sup>69</sup>. Même si certaines des dispositions contenues dans la déclaration de souveraineté et dans la loi constitutionnelle furent invalidées par un décret du Présidium du Soviet suprême de l'U.R.S.S. en date du 26 novembre 1988 au motif notamment de l'atteinte portée au principe de la supériorité de la législation fédérale, cela ne détourna pas l'Estonie de sa volonté d'affirmer sa souveraineté et de n'envisager sa relation avec l'Union soviétique que dans un cadre contractuel. Par exemple, en janvier 1989, l'Estonie adopta une loi sur les langues afin de doter la langue nationale d'un statut légal et d'affirmer, par là même, la supériorité de la culture estonienne sur la culture soviétique à dominante russe<sup>70</sup>. Dans le même esprit, une loi du 8 août 1989 sur les élections locales imposa une condition de résidence de deux ans sur le territoire du Soviet correspondant ou de cinq ans en Estonie pour exercer le droit de vote et une condition de

<sup>66</sup> M. V. GLIGLICH-ZOLOTOREVA, *Pravovye osnovy federalizma* [Les principes juridiques du fédéralisme], Jurist', Moscou, 2006, p. 167.

<sup>67</sup> Patrice GELARD, « L'actualité constitutionnelle en U.R.S.S., en Europe de l'Est et en Mongolie extérieure (mai-août 1990) », *Revue française de Droit constitutionnel*, n° 3, 1990, p. 528.

<sup>68</sup> Cf. Annexe 11 (tableau des proclamations de souveraineté et d'indépendance des républiques fédérées).

<sup>69</sup> Pour une analyse détaillée du contenu des documents adoptés par l'Estonie et du conflit qui s'ensuivit avec l'Union soviétique, cf. Michel LESAGE, *La crise du fédéralisme soviétique*, pp. 21-35 ; Jean-Pierre MASSIAS, *op. cit.*, pp. 223-231 et Romain YAKEMTCHOUK, *Les Républiques baltes et la crise du fédéralisme soviétique*, 408 p.

<sup>70</sup> La langue estonienne est la seule langue de la république à se voir reconnaître un statut officiel et privilégié, ce qui implique que les inscriptions publiques doivent l'être uniquement en estonien, que l'accès aux fonctions publiques est subordonné à la maîtrise de l'estonien et que l'enseignement de la langue estonienne est obligatoire sur tout le territoire de la république (Michel LESAGE, *La crise du fédéralisme soviétique*, pp. 86-87 et Jean-Pierre MASSIAS, *op. cit.*, p. 231).

résidence de cinq ans sur le territoire du Soviet ou de dix ans en Estonie pour être éligible<sup>71</sup>. De la sorte, les autorités estoniennes entendaient privilégier les ressortissants estoniens sur les citoyens soviétiques, notamment d'origine russe, installés en Estonie. Plus largement, en revenant sur l'égalité entre les peuples ou celui du brassage entre les populations et en rejetant la langue commune de l'Union, l'Estonie rompit avec les éléments constitutifs du peuple soviétique, et par extension, avec l'Union elle-même. D'autres républiques agirent dans le même sens, en rejetant les facteurs d'intégration au sein de l'Union (langue, armée, espace juridique unique)<sup>72</sup>. Ainsi en fut-il de la Moldavie dans le domaine linguistique qui fit du moldave la seule langue officielle de la République et qui rétablit l'alphabet latin ou de l'Ukraine qui interdit aux conscrits ukrainiens de servir en dehors du territoire ukrainien et qui décida de constituer sa propre force armée.

Parmi toutes les républiques fédérées qui ont adopté une déclaration de souveraineté, il convient de réserver une place particulière à la Russie en raison de l'espace occupé au sein de l'Union par cette république et du risque de désintégration des structures soviétiques en cas d'autonomisation des organes russes. Adoptée le 12 juin 1990 par le premier Congrès des députés du peuple de la R.S.F.S.R.<sup>73</sup>, cette déclaration peut être considérée comme « un acte d'importance constitutionnelle »<sup>74</sup>. D'une part, les principes constitutionnels reconnus dans la déclaration sur la souveraineté étatique de la R.S.F.S.R. (souveraineté populaire, démocratie représentative, séparation des pouvoirs) marquent une rupture avec ceux qui ont présidé à la mise en place du système soviétique et symbolisent la volonté de faire de la Russie un véritable Etat de droit démocratique. D'autre part, le dernier point de la déclaration, le point 15, fait de celle-ci le document de base pour la préparation d'une nouvelle constitution, la conclusion d'un traité d'Union et le perfectionnement de la législation républicaine. Ainsi certaines des dispositions de la déclaration se retrouvent-elles dans la Constitution russe de 1978 révisée le 15 décembre 1990. Le préambule de la Constitution, largement réduit, ne sert plus à dresser un bilan du chemin parcouru par la Russie sur la voie du communisme ; il se contente de reprendre celui de la déclaration qui, lui-même, se borne à proclamer la souveraineté étatique de la Russie et la volonté de créer un Etat de droit démocratique au sein d'une Union soviétique renouvée. La Constitution révisée reprend également le qualificatif *multinational* pour désigner le peuple, détenteur de la souveraineté et source du pouvoir (article 2) ou l'expression servant à désigner l'Etat russe « Etat souverain, créé historiquement par les peuples réunis en son sein ». Le caractère multinational du peuple russe est ainsi reconnu,

<sup>71</sup> Cf. Michel LESAGE, *La crise du fédéralisme soviétique*, p. 50 et Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *La gloire des nations ou la fin de l'Empire soviétique*, p. 243.

<sup>72</sup> Sur ce point concernant les signes de la disparition du peuple soviétique, cf. Roland LOMME et Philippe MECHET, « Le dépérissement de l'Etat soviétique », *Politique étrangère*, n° 4, 1990, pp. 799-811 et Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, « La décomposition de l'Empire soviétique », *Pouvoirs*, n° 57, 1991, pp. 19-31 et .

<sup>73</sup> Cf. Annexe 12 (déclaration sur la souveraineté étatique de la R.S.F.S.R.).

<sup>74</sup> S. A. AVAKIAN, *op. cit.*

ce qui préfigure une valorisation des nationalités au sein de la Russie post-soviétique. Comme dans la déclaration, en dehors de l'appellation R.S.F.S.R., toutes les références au socialisme et au soviétisme sont écartées dans la Constitution russe. De même, l'article 76 de la Constitution révisée, qui prévoit la suspension de l'application des actes de l'Union sur le territoire russe si ces derniers lèsent les droits souverains de la R.S.F.S.R., reprend mot à mot l'alinéa 2 du point 5 de la déclaration. Cela dit, c'est surtout la nouvelle approche des relations avec l'Union soviétique qui mérite d'être évoquée dans la déclaration. Sans remettre en cause son appartenance à l'Union, la Russie prône la construction d'un fédéralisme par le bas qui s'apparente plus à une confédération qu'à une fédération. Premièrement, la Russie s'octroie la plénitude du pouvoir dans tous les domaines sauf ceux qui auront été délégués volontairement à l'Union (point 5, alinéa 1). Deuxièmement, la déclaration reconnaît la supériorité de la Constitution de la R.S.F.S.R. et des lois sur le territoire de la R.S.F.S.R. et le droit de suspendre l'application des actes de l'U.R.S.S. qui contrediraient les droits souverains de la R.S.F.S.R. (point 5, alinéa 2)<sup>75</sup>. Par là même, le principe de superposition des ordres juridiques fédéral et républicain est inversé au profit de l'ordre juridique républicain. En d'autres termes, est mis en question « le principe fondamental de tout édifice fédéral selon lequel, en cas de conflit, le droit fédéral prévaut sur le droit national, le *Bundesrecht bricht Landesrecht* »<sup>76</sup>. Troisièmement, la Russie n'envisage son avenir qu'au sein d'une Union rénovée et de nature contractuelle (point 6). La volonté de faire de l'Union une confédération fondée sur un traité d'adhésion relevant du droit international est confirmée par le fait que c'est le traité qui doit régir les différends entre la République et l'Union (point 5, alinéa 2) et le droit de sortie de l'Union (point 7). Surtout, il n'est fait à aucun moment mention d'une constitution pour régir les relations fédératives entre la Russie et l'Union soviétique. Au final, même si la déclaration de souveraineté de la Russie s'inscrit toujours dans le cadre d'une intégration de la Russie à l'Union soviétique, il n'en demeure pas moins vrai qu'il s'agit d'« un document d'un Etat qui s'oriente vers son indépendance »<sup>77</sup>. Mais, à la différence des autres républiques fédérées, la Russie n'est jamais allée juridiquement jusqu'à la proclamation de son indépendance.

En effet, il est important de souligner la différence entre les déclarations de souveraineté et les déclarations d'indépendance : alors que les premières s'inscrivent dans le cadre du maintien de l'Union, les secondes « stade suprême de la contestation, marquent

<sup>75</sup> Une loi russe du 24 octobre 1990 est venue préciser que les actes de l'Union adoptés dans les domaines délégués par la Russie sont d'application directe et que le Soviet suprême ou le Conseil des Ministres de la République ont le droit de suspendre l'application de ces actes si ces derniers violent la souveraineté de la Fédération de Russie. Cette même loi prévoit des conditions de ratification pour l'application des autres actes de l'Union.

<sup>76</sup> Romain YAKEMTCHOUK, *Les Républiques baltes et la crise du fédéralisme soviétique*, *Studia Diplomatica*, volume XLIII, n<sup>os</sup> 4-5-6, 1990, p. 296.

<sup>77</sup> S. A. AVAKIAN, *op. cit.*

la volonté de la république fédérée, non plus de réaménager ses relations avec l'Etat fédéral, mais de rompre totalement avec lui »<sup>78</sup>. C'est ce dernier pas que les républiques fédérées vont franchir entre 1990 et 1991, à l'instigation encore une fois des Etats baltes. La Lituanie est la première à manifester ouvertement sa volonté de rupture et cela en plusieurs temps : tout d'abord, le XX<sup>e</sup> Congrès du Parti communiste lituanien proclame l'indépendance du Parti le 21 décembre 1989, rompant de la sorte avec le principe léniniste de l'unité du Parti ; dans un second temps, le 7 février 1990, le Soviet suprême de la République « déclare illégale et sans effet la déclaration de la Diète de Lituanie du 21 juillet 1940 sur l'entrée de la Lituanie dans l'U.R.S.S., dans la mesure où elle n'exprime pas la volonté du peuple lituanien, et également illégale et ne liant pas juridiquement la Lituanie la loi de l'U.R.S.S. du 3 août 1940 sur l'admission de la République socialiste soviétique de Lituanie dans l'Union des républiques socialistes soviétiques fondée sur cette déclaration »<sup>79</sup> ; enfin, le Soviet suprême proclame le rétablissement de l'indépendance de la Lituanie le 11 mars 1990. Cette date n'est pas fortuite puisque, le lendemain, doit se réunir le Congrès des députés du peuple d'U.R.S.S., chargé de modifier la Constitution soviétique pour instituer la fonction présidentielle et abroger le rôle dirigeant du Parti communiste et qu'elle permet ainsi à la Lituanie de souligner son intention de se détacher du sort de l'Union. D'ailleurs, la déclaration d'indépendance précise que « le territoire de la Lituanie constitue une entité indivisible, sur laquelle ne s'applique la Constitution d'aucun autre Etat »<sup>80</sup> et que les relations avec Moscou doivent « prendre pour fondement le traité de 1920 par lequel la Russie soviétique avait reconnu l'indépendance de l'Etat lituanien »<sup>81</sup>. En proclamant le *rétablissement* de l'indépendance perdue en 1940 et non l'indépendance elle-même, les autorités lituaniennes soulignent de la sorte la continuité juridique entre la République lituanienne de 1918 et la nouvelle « République de Lituanie » et, surtout, l'illégalité et l'illégitimité de l'intermède soviétique. Dans la foulée, les autres républiques baltes proclameront également le rétablissement de leur indépendance. A la suite du putsch manqué du 19 août 1991, mené par les caciques du régime pour sauvegarder l'Union et empêcher la signature d'un nouveau Traité d'Union<sup>82</sup>, ces trois républiques affirmeront de nouveau leur indépendance mais cette fois-ci en la faisant valider par le peuple. De même, les autres républiques fédérées proclameront leur indépendance mais seulement après ce coup d'Etat raté à partir duquel les autorités soviétiques seront irrémédiablement affaiblies<sup>83</sup>.

<sup>78</sup> Jean-Pierre MASSIAS, *op. cit.*, p. 233.

<sup>79</sup> Michel LESAGE, *La crise du fédéralisme soviétique*, p. 61.

<sup>80</sup> Cité par Romain YAKEMTCHOUK, *op. cit.*, p. 208.

<sup>81</sup> Romain YAKEMTCHOUK, *op. cit.*, p. 208.

<sup>82</sup> Cf. *Supra* (2, B).

<sup>83</sup> Cf. Annexe 11. Seule la Géorgie, à l'avant-garde dans la révolte des nationalités, proclama son indépendance avant le coup d'Etat, le 9 avril 1991.

Dès lors, on peut s'interroger, à l'instar d'Hélène Carrère d'Encausse, sur ce qu'est « une fédération où la communauté des peuples récuse la loi commune, la langue commune, l'armée commune, l'idée d'un intérêt commun, les signes visibles et symboliques de l'appartenance à un même peuple en y opposant l'intérêt particulier, la langue propre, la propriété du sol, de l'espace et des ressources, les symboles d'existence propre que l'histoire a transmis »<sup>84</sup>. Pour autant, malgré cette faillite de l'Union de plus en plus évidente, jusqu'au bout, les autorités soviétiques tenteront de sauver, par tous les moyens et sans véritable plan d'ensemble, ce qui apparaissait à leurs yeux comme une réalité tangible.

## **B. LES TENTATIVES DE MAINTIEN DE L'UNION**

Dans cette période de crise où « la nation, que Marx croyait avoir exorcisée, est de retour et [où elle] se venge d'avoir été ignorée »<sup>85</sup>, les réponses du pouvoir central furent nombreuses et parfois contradictoires. Mais, elles eurent toutes pour trait commun d'essayer de maintenir l'Union coûte que coûte. On peut en distinguer deux principalement du point de vue du droit : les réponses dans le cadre de la légalité soviétique (1) et les projets de refonte du fédéralisme à travers l'élaboration d'un nouveau Traité d'Union (2).

### **1) Les réponses du pouvoir central dans le cadre de la légalité soviétique**

Les réponses du pouvoir dans le cadre de la légalité soviétique peuvent être rangées, là encore, en deux catégories : d'une part, l'adoption de décisions par les organes suprêmes de l'Union annulant les actes des républiques fédérées par lesquels elles proclament leur indépendance ou contestent la supériorité de la législation fédérale et, d'autre part, l'adoption de lois fédérales visant à réglementer les relations fédératives.

La première catégorie de décisions vise à régler le conflit des lois qui s'est engagé entre l'Union et ses composantes après que les républiques fédérées ont adopté des actes normatifs qui méconnaissaient le principe de superposition des ordres juridiques, c'est-à-dire la supériorité de l'ordre juridique soviétique. On a déjà parlé du décret du Présidium du Soviet suprême de l'Union soviétique du 26 novembre 1988 qui annule certaines des dispositions de la loi constitutionnelle et de la déclaration de souveraineté de l'Estonie au motif qu'elles violent la Constitution soviétique et ne respectent pas le principe de la supériorité de la législation fédérale. On pourrait citer également un autre décret du

---

<sup>84</sup> Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, « La décomposition de l'Empire soviétique », art. préc., p. 28.

<sup>85</sup> Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *La gloire des nations ou la fin de l'Empire soviétique*, p. 456.

Présidium en date du 16 août 1989 déclarant non conforme à la Constitution soviétique la loi sur les élections locales en Estonie, déjà évoquée. En l'absence d'un organe constitutionnel effectif à l'époque pour régler cette bataille des lois, le bras de fer entre les autorités républicaines et les autorités soviétiques impliqua également le Président de l'U.R.S.S. qui adopta, par exemple, des ordonnances le 14 mai 1990 pour annuler la loi lettone sur le rétablissement de l'indépendance ou celle sur le statut d'Etat de l'Estonie. A ce sujet, il est intéressant de noter la différence de raisonnement entre les deux organes suprêmes de l'Union chargés de faire respecter la supériorité de l'ordre juridique fédéral. Alors que le Congrès des députés du peuple dans un arrêté du 15 mars 1990 conteste la base légale de la déclaration lituanienne d'indépendance au motif de l'absence d'une loi sur le droit de sécession des républiques fédérées, le Président de l'U.R.S.S., lui, prend appui sur la loi en la matière récemment adoptée, le 3 avril 1990, pour constater que la déclaration sur le rétablissement de l'indépendance de la Lettonie et la décision sur le statut d'Etat de l'Estonie n'ont aucune force juridique<sup>86</sup>. Il est important de souligner que le Président n'a pas hésité à se fonder sur cette loi alors même que l'arrêté du Soviet suprême de la République d'Estonie est intervenu avant l'adoption de la loi, le 30 mars 1990. Sans revenir sur la légitimité du Président à faire valoir la supériorité de l'ordre juridique fédéral, on peut tout de même douter de la pertinence de la base légale qu'il a utilisée, même si l'arrêté du Soviet suprême de l'U.R.S.S. sur l'entrée en vigueur de la loi précise que la loi s'applique aussi de façon rétroactive<sup>87</sup>. A travers cet exemple, on voit bien, là encore, que le pouvoir central était prêt à tout pour affirmer la supériorité du cadre légal soviétique. Qualifiées de réponses négatives par Jean-Pierre Massias en raison de leur opposition aux revendications des républiques fédérées, ces décisions d'annulation ne furent pas les seules réponses juridiques du pouvoir central. D'autres réponses, en apparence plus positives car « [prenant] en compte certaines aspirations des républiques »<sup>88</sup>, furent également apportées.

Parmi ces réponses, on trouve les lois adoptées en vue de régler les problèmes liés aux relations entre l'Union et ses composantes.

La première d'entre elles, dont nous avons déjà parlé, concerne le droit de sortie de l'Union<sup>89</sup>. Alors que la Constitution soviétique se contente de reconnaître ce droit de sortie (article 72) et que les revendications autonomistes se multiplient, la loi adoptée le 3 avril 1990 est venue préciser la procédure que les républiques fédérées doivent respecter

<sup>86</sup> Cf. Jean-Pierre MASSIAS, *op. cit.*, pp. 239-240.

<sup>87</sup> Cf. Nadine MARIE, art. préc., p. 73.

<sup>88</sup> Jean-Pierre MASSIAS, *op. cit.*, p. 235.

<sup>89</sup> Loi sur la procédure de résolution des problèmes liés à la sortie d'une république fédérée de l'U.R.S.S., *Pravda*, 7 avril 1990.

pour faire sécession, donnant de la sorte l'impression que le droit de sortie intégrait l'ordre des réalités.

Mais, cette loi de sécession, en raison des conditions drastiques qu'elle impose, a été qualifiée par certaines républiques de « loi de non-sécession »<sup>90</sup>. En effet, elle dresse de nombreux obstacles sur la voie de la sécession et rend virtuelle la réalisation de la sortie de l'Union. Tout d'abord, elle prévoit une procédure très longue jusqu'à la réalisation effective de la sécession : après la tenue du référendum sur la sécession, est instituée une période transitoire de cinq ans maximum afin de régler les problèmes liés à la sécession (article 9 alinéa 1) comme ceux concernant les frontières entre l'Union et la république sécessionniste, le stationnement des forces armées de l'Union sur le territoire de la république (article 12) ou les questions économiques comme les problèmes de propriété ou les comptes matériels et financiers<sup>91</sup>. Pendant cette période transitoire, la Constitution et la législation fédérales continuent de s'appliquer (article 9, alinéa 2) : il est, par exemple, précisé qu'à défaut d'accord entre les parties, les affaires civiles seront résolues selon la législation fédérale (article 18 alinéa 2). A la fin de cette période transitoire, la sécession n'est pas acquise puisque, pendant la dernière année de cette période, un nouveau référendum pour confirmer le premier peut être tenu à l'initiative de l'organe suprême de la république sécessionniste. Il est même obligatoire si l'initiative en revient à un dixième des citoyens de l'U.R.S.S. résidant en permanence sur le territoire de la république et possédant le droit de vote selon la législation fédérale (article 19). Or, en précisant que les citoyens qui peuvent initier le référendum de confirmation sont ceux qui possèdent le droit de vote en vertu de la législation fédérale et, non en vertu de la législation républicaine, le législateur soviétique s'est en fait prémuni contre les risques de sécession. En effet, on a déjà vu que l'Estonie n'a pas hésité à limiter les titulaires du droit de vote pour les élections locales. On peut donc tout à fait envisager que les mêmes restrictions soient imposées en matière de référendum. Mais, en écartant la législation républicaine, le législateur soviétique garantit en fait aux minorités qui se trouvent sur le territoire de la république sécessionniste le pouvoir de s'opposer à la sécession d'autant plus qu'une majorité qualifiée est requise pour la validation du référendum. En effet, cette majorité des deux tiers exigée pour que le référendum initial ou le référendum de confirmation soient validés est particulièrement difficile à obtenir dans des républiques où la population n'est pas homogène, ce qui est le cas de la plupart des républiques qui revendiquent ouvertement leur indépendance, comme les Etats baltes avec de fortes minorités russes sur leur territoire ou la Géorgie avec ses minorités abkhaze ou ossète. Surtout, le décompte des voix ne se

<sup>90</sup> Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *La gloire des nations ou la fin de l'Empire soviétique*, op. cit., p. 343.

<sup>91</sup> Une liste non exhaustive des objets qui peuvent faire l'objet d'un accord est donnée à l'article 14 de la loi. Il s'agit notamment du sort à réserver aux infrastructures fédérales (entreprises et complexes industriels dans les domaines de la recherche spatiale, de l'industrie énergétique, des communications, des transports, etc.) ou de l'entretien des monuments historique et culturel qui se trouvent sur le territoire de la république sécessionniste.



fait pas de façon globale puisque dans les républiques fédérées qui comportent des formations nationales territoriales (républiques autonomes, régions autonomes ou districts autonomes), le référendum est organisé séparément dans chaque formation autonome, ce qui implique que les peuples de ces formations peuvent décider de leur sort (maintien dans l'Union ou sécession) indépendamment de la décision prise au niveau de la république fédérée (article 3, alinéa 1). De même, les groupes ethniques sans statut spécifique mais constituant la population majoritaire dans des localités de la république fédérée votent séparément (article 3, alinéa 2). Ce dernier point vise principalement les minorités russes qui ne disposent pas de statut spécifique dans la plupart des républiques fédérées mais qui peuvent ainsi faire peser une menace d'amputation territoriale sur les républiques qui décideraient de faire sécession. Elle pourrait également servir les prétentions de la Biélorussie dont les autorités avaient fait savoir à la Lituanie le 30 mars 1990 que si celle-ci faisait sécession, elles lui réclameraient les territoires anciennement biélorusses qui avait été cédés à la Lituanie au moment de son admission au sein de l'U.R.S.S.<sup>92</sup>.

En plus des nombreux obstacles à la réalisation de la sortie de l'Union déjà évoqués, on constate également que les autorités soviétiques contrôlent tout le processus de sécession, que ce soient l'examen des résultats du référendum (article 7), les négociations pendant la période transitoire (articles 9, 12, 13, 14) ou la proclamation définitive de la sortie de l'Union (article 20). Enfin, si la majorité des deux tiers n'est pas acquise lors du référendum, la loi précise qu'aucun autre référendum ne pourra être organisé avant un délai de dix ans (article 10). Au final, « loin de provoquer l'apaisement dans les républiques sécessionnistes, le vote de cette loi provoqua l'effet contraire, la longueur et la procédure prévue par cette loi renvoy[ant] aux calendes grecques les indépendances qui avaient été proclamées en Lituanie le 11 mars et en Estonie le 30 »<sup>93</sup>.

Parmi les autres problèmes opposant l'Union et les collectivités territoriales, on trouve la question de la répartition des compétences, que le législateur soviétique a cherché à résoudre en adoptant deux lois : la loi du 10 avril 1990 « sur les fondements des relations économiques entre l'U.R.S.S. et les républiques fédérées et autonomes »<sup>94</sup> et la loi du 26 avril 1990 « sur la délimitation des compétences entre l'Union des R.S.S. et les sujets de la Fédération »<sup>95</sup>.

<sup>92</sup> Cf. Romain YAKEMTCHOUK, *op. cit.*, pp. 244-246. L'argumentation de la Biélorussie, avant l'adoption de la loi, consistait à dire que « si les Litaniens continuaient à justifier leur déclaration d'indépendance par le caractère nul et non avenu des accords Molotov-Ribbentrop [...] ces accords n'étant pas valables, les changements territoriaux qui en découlaient [la décision de l'U.R.S.S. de donner à la Lituanie des territoires biélorusses découlait directement de l'admission de la Lituanie dans l'Union soviétique qui découlait elle-même directement de l'accord secret entre l'Union et l'Allemagne nazie] n'étaient pas valables non plus, les territoires en question devant revenir à la Biélorussie » (p. 246).

<sup>93</sup> Henri BOGDAN, *op. cit.*, p. 400.

<sup>94</sup> *Pravda*, 17 avril 1990.

<sup>95</sup> *Pravda*, 4 mai 1990. Une traduction en français de la loi se trouve en annexe dans l'ouvrage de Michel LESAGE, *La crise du fédéralisme soviétique*, pp. 152-155.

La première des deux lois précitées s'inscrit dans la dynamique d'émancipation économique des républiques fédérées, initiée par les Etats baltes. Revendiquant notamment l'autonomie en matière économique, c'est-à-dire le pouvoir de contrôler les activités économiques sur leur territoire ou le droit de disposer de leurs ressources naturelles<sup>96</sup>, les Etats baltes se virent reconnaître un statut spécial par une loi de l'U.R.S.S. « sur l'autonomie économique des R.S.S. de Lituanie, de Lettonie et d'Estonie » adoptée le 27 novembre 1989<sup>97</sup>. Cette loi prévoit que ces républiques sont compétentes pour diriger le système financier et les banques républicaines ou pour établir un système de formation des prix et qu'elles ont le droit de posséder et d'utiliser les ressources naturelles se trouvant sur leur territoire. Mais, face à la multiplication des revendications républicaines en matière économique et pour éviter de rompre avec le principe d'égalité entre les nations, une loi du 10 avril 1990 sur les fondements des relations économiques entre l'Union et les républiques fédérées et autonomes est venue généraliser les bénéficiaires de l'autonomie économique en précisant que ce sont toutes les républiques fédérées et toutes les républiques autonomes qui disposent de cette autonomie. Celle-ci signifie que ces républiques, traitées de façon égalitaire dans la loi, peuvent notamment posséder, utiliser et disposer de leur terre et de leurs autres ressources naturelles (article 2, alinéa 1), adopter des lois et autres actes normatifs pour réguler les conditions de l'activité économique sur leur territoire (article 2, alinéa 2), réguler le développement économique et social (article 2, alinéa 4), les prix sur le fondement de la politique fédérale des prix (article 2, alinéa 6) ou l'investissement et les constructions (article 2, alinéa 5) sur leur territoire.

Mais, il ne suffit pas d'énumérer les compétences des républiques à côté de celles de l'Union (article 1, point 1) ou de prévoir qu'elles disposent de leur propre budget (article 3, point 1) ou qu'elles peuvent lever leurs propres impôts (article 3, point 3). Encore faut-il que ces droits reconnus dans la loi soient garantis par des mécanismes de protection. C'est la raison pour laquelle la loi prévoit que les républiques fédérées et autonomes peuvent s'adresser au Président de l'U.R.S.S. pour lui demander de suspendre les décisions du Conseil des Ministres de l'U.R.S.S. qui lèseraient les intérêts économiques des républiques (article 6, point 3) ou qu'elles peuvent protester devant le Conseil des Ministres de l'U.R.S.S. contre les actes adoptés par les organes administratifs subordonnés au Conseil et lésant les intérêts économiques de la république. En cas de différences d'opinion sur les problèmes économiques entre le gouvernement de l'Union et les

---

<sup>96</sup> Ce sont les Estoniens qui ont mis en avant ce concept d'« Estonie économiquement autonome », connu en U.R.S.S. sous le terme de *khozraschet* (autonomie financière ou économie comptable). Sur ce point, cf. Michel LESAGE, *La crise du fédéralisme soviétique*, pp. 21-24 et Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *La gloire des nations ou la fin de l'Empire soviétique*, pp. 244-245.

<sup>97</sup> Sur ce point, cf. Michel LESAGE, *La crise du fédéralisme soviétique*, pp. 81-82 et Jean-Pierre MASSIAS, *op. cit.*, p. 243.

républiques, c'est le Soviet suprême de l'Union soviétique qui est chargé de la résolution du conflit.

A travers ces mécanismes apparents de protection, on peut cibler les lacunes et les limites de la loi puisque c'est toujours le pouvoir fédéral qui demeure juge et partie en cas de conflits avec les républiques. Ce qu'il convient également de retenir dans cette loi, c'est, d'une part, l'égalité de traitement entre les républiques fédérées et les républiques autonomes, ce qui semble répondre à la volonté des dernières de voir leur statut aligné sur celui des républiques fédérées et, d'autre part, l'admission du processus contractuel dans les relations entre l'Union et les républiques et entre les républiques elles-mêmes (article 5, point 1 et article 9, point 2). Or, nous serons amenée à constater que ces deux points furent à la fois des pierres d'achoppement et des enjeux importants lors de l'établissement du fédéralisme russe post-soviétique, ce qui nous permet de souligner les liens de continuité entre la période soviétique et la période contemporaine.

La deuxième loi sur la répartition des compétences entre l'Union et ses sujets apporte de nombreuses précisions dans le sens d'un renforcement des prérogatives des républiques. Tout d'abord, elle précise que l'Union est compétente en vertu d'une délégation de compétences opérée par les sujets de la Fédération (article 1, alinéas 1 et 2). Alors que la Constitution du 7 octobre 1977 précise que les républiques fédérées disposent de la plénitude du pouvoir d'Etat « en dehors des limites indiquées à l'article 73 » donc en dehors des compétences que la Constitution réserve exclusivement à l'Union, dans la loi, elles sont compétentes « en dehors des limites des compétences attribuées par elles à l'Union des R.S.S. » (article 1, alinéa 2). Il en est de même pour les républiques autonomes qui sont compétentes en dehors des limites des compétences attribuées par elles à l'Union soviétique et aux républiques fédérées (article 1, alinéa 3).

La logique de distribution du pouvoir semble donc inversée au profit des composantes de la Fédération. Tout se passe comme si le fédéralisme était construit par le bas, des sujets vers la Fédération, à l'inverse de ce qui s'était passé pour la construction de l'Union où l'ensemble du système, en dépit du mot d'ordre du pouvoir aux Soviets, partait en réalité du haut de la pyramide organisationnelle. En outre, alors que la Constitution soviétique réserve à l'Union le droit d'intervenir dans tous les domaines qu'elle estime de sa compétence (article 73, point 12), ce qui revient à lui donner une compétence générale de droit commun, la loi précise à l'article 7 que les compétences de l'Union, énumérées à l'article 6, ne peuvent être élargies sans le consentement des sujets de la Fédération. Là encore, on se rend compte que les sujets de la Fédération sont valorisés au détriment de l'Union. Il existe d'autres signes de cette valorisation des républiques dans la loi, comme la fixation d'une liste de compétences communes (article 8), le droit de légiférer en l'absence d'une loi fédérale sur un problème relevant de la compétence commune avec l'Union

(article 10), la reconnaissance de la possibilité d'entretenir des relations économiques extérieures (article 5)<sup>98</sup> ou celle de réaliser des transferts de compétences (article 9). De même, les organes supérieurs des sujets de la Fédération (républiques fédérées et autonomes) peuvent s'opposer aux décisions du Conseil des Ministres de l'U.R.S.S. et les soumettre au Soviet suprême de l'U.R.S.S. Ils ont même le droit, en vertu de l'article 13 alinéa 2, de suspendre l'effet sur leur territoire des actes des ministères, comités d'Etat et services de l'U.R.S.S. en cas de violation de la législation de l'U.R.S.S. ou de la législation de la république fédérée ou autonome concernée<sup>99</sup>.

Mais on se rend compte que ce sont surtout les républiques fédérées, et non les autres formations nationales territoriales autonomes, qui sont privilégiées. Pourtant, en intégrant pour la première fois les républiques autonomes dans la catégorie générique des « sujets de la Fédération » au même titre que les républiques fédérées et en les qualifiant d'Etats socialistes soviétiques, la loi semble répondre aux revendications des républiques autonomes dont certaines demandaient un alignement de leur statut sur celui des républiques fédérées. Cependant, l'égalité que sous-entend le terme de « sujets » est mise à mal par une différenciation très nette opérée entre les républiques fédérées et les républiques autonomes dans la loi. Par exemple, les républiques fédérées sont les seuls sujets de la Fédération qui disposent de compétences communes avec l'Union (article 8), qui peuvent soit décider de transférer une partie de leurs compétences à l'Union soit être amenées à exercer les compétences de celle-ci sur leur territoire (article 9), qui peuvent légiférer en l'absence de loi fédérale sur un problème relevant de leur compétence commune avec l'Union (article 10) ou qui disposent du droit de sortir librement de l'Union (article 2) ou de compétences en matière d'économie extérieure (article 5). Cette construction d'un double statut ou d'un statut de « seconde classe » pour les républiques autonomes, à la fois Etats-sujets de la Fédération et parties des républiques fédérées, peut apparaître comme un recul par rapport à la loi sur les fondements des relations économiques adoptée quelques jours plus tôt. Elle révèle surtout l'inconstance du pouvoir central dans ses prises de décision. Dans ces conditions, certaines républiques autonomes, comme la Carélie, la Bachkirie, la Tatarie ou l'Oudmourtie, n'hésiteront pas à adopter également des déclarations de souveraineté. Or, l'émancipation politique des républiques autonomes, principalement situées sur le territoire russe, permettra à ces républiques

<sup>98</sup> L'article 80 de la Constitution du 7 octobre 1977 prévoit que « la république fédérée a le droit d'entrer en relations avec les Etats étrangers, de conclure des traités avec eux et d'échanger des représentants diplomatiques et consulaires, de participer aux activités des organisations internationales ». Il n'est donc nullement fait mention de la compétence de la république fédérée dans le domaine économique extérieur. D'ailleurs, l'article 73 point 10 de la Constitution précise que l'Union est compétente pour « le commerce extérieur et les autres formes d'activité économique extérieure sur la base du monopole de l'Etat ». Dans la Constitution, c'est donc seulement le volet politique de la compétence internationale des républiques fédérées qui est appréhendé.

<sup>99</sup> L'organe qui tranche le conflit dépend de l'organe républicain qui prend la décision de suspendre : si c'est le Soviet suprême républicain, alors c'est le Soviet suprême de l'U.R.S.S. qui règle le problème litigieux ; si c'est le Conseil des Ministres républicain, ce sera le Conseil des Ministres de l'U.R.S.S.

d'avoir une stature et un poids particuliers lors de la phase de définition du nouveau fédéralisme russe, post-soviétique.

La loi sur la répartition des compétences ne satisfait pas davantage les républiques fédérées pour qui cette loi n'allait pas assez loin dans l'affranchissement vis-à-vis de l'Union. Par exemple, les autorités russes contestèrent la répartition des compétences dans le domaine des relations économiques extérieures et adoptèrent une loi qui annulait les accords, passés sans le consentement de la Russie, entre l'U.R.S.S. et la compagnie *De Beers Centenary AG* selon lesquels cette dernière obtenait l'exclusivité de la distribution des diamants soviétiques pendant cinq ans en contrepartie d'un prêt d'un milliard de dollars<sup>100</sup>.

A travers ces réponses du pouvoir central qui visent à affirmer la légalité soviétique, c'est-à-dire la supériorité de l'ordre juridique fédéral, et qui sont tour à tour avantageuses et défavorables pour les sujets de la Fédération, on peut saisir l'inconsistance et l'inconstance du pouvoir dans sa gestion des relations fédératives. Cela ne pouvait déboucher que sur un discrédit encore plus grand de l'Union, à l'heure où les nations étaient de plus en plus convaincues que le passage à la démocratie ne pourrait se faire sans leur émancipation culturelle et politique. Impuissant à faire respecter le cadre légal soviétique, le pouvoir central joua alors sa dernière carte en proposant d'élaborer un nouveau Traité d'Union, au risque de changer par là même la configuration de l'Union.

## **2) Les projets contractuels de refonte du fédéralisme soviétique**

Alors que le nombre des entités composantes de l'Union soviétique a fluctué depuis sa création pour se fixer à quinze en 1956, le Traité de formation de l'Union signé par quatre républiques soviétiques en 1922 n'a jamais été modifié sans pour autant perdre sa valeur historique, voire juridique<sup>101</sup>. Dans le cadre d'une constitutionnalisation du régime et d'une « involution » de l'Etat, ce qui fut le cas de l'Union soviétique à partir de l'adoption de la première Constitution soviétique, cette modification apparaissait sans doute inutile. Mais, face à la radicalisation des revendications des républiques et en présence d'une légalité socialiste de moins en moins efficiente, il apparut alors nécessaire d'adopter un nouveau traité dont seraient membres idéalement toutes les entités composantes de l'Union.

---

<sup>100</sup> Sur ce point, cf. Romain YAKEMTCHOUK, *op. cit.*, pp. 309-310. Un bras de fer s'ensuivit entre les autorités soviétiques et russes, le Président de l'U.R.S.S. annulant de son côté la loi russe en précisant que ce serait le nouveau Traité d'Union en cours d'élaboration qui définirait la nouvelle répartition des compétences tandis que le Soviet suprême de la R.S.F.S.R. rejetait les contrats d'exportation de matières premières russes souscrits par le gouvernement fédéral sans le consentement de la Russie.

<sup>101</sup> Dans sa Plate-forme sur « La politique nationale dans les conditions actuelles » (*Pravda*, 17 août 1989), le Parti communiste considère que « le Traité de 1922 est ouvert et reste valable jusqu'à présent ».

Avant d'examiner les différents projets contractuels qui ont évolué au rythme des bouleversements politiques des dernières années de l'Union et des rapports de force existants entre le pouvoir central et les républiques, il est indispensable de rappeler la nature ambiguë du fédéralisme soviétique, à la fois contractuel et constitutionnel. Cette ambiguïté transparaît d'ailleurs à travers l'interprétation que le Parti communiste a donnée de la Constitution soviétique dans sa Plate-forme sur « La politique nationale dans les conditions actuelles ». D'une part, ce document souligne que « la Constitution même de l'Etat fédéral soviétique est une convention car elle stipule les principaux droits et engagements réciproques de l'Union et de ses républiques »<sup>102</sup>. Mais, d'autre part, le Parti propose d'élaborer un nouveau traité fédéral, qui pourrait être considéré comme « partie organique de la Constitution de l'U.R.S.S. »<sup>103</sup>. On ne sait plus dès lors si l'Union doit être régie par une constitution ou par un traité. On ne sait pas davantage la différence que le Parti fait entre ces deux sources alors que les significations des deux textes et leurs implications sur la nature de l'union qu'ils régissent sont forcément différentes (constitution => Etat unitaire ou Etat fédéral ; traité => confédération). Cette position ambiguë du Parti communiste n'est finalement que le prolongement de l'opposition qui avait animé les débats au début des années vingt sur la nature de la future union en lien avec le texte qui en serait la source principale<sup>104</sup> et le reflet de l'incapacité des dirigeants soviétiques à réellement trancher la question de la nature de l'Union. En définitive, cette hésitation récurrente entre contractualisme et constitutionnalisme explique en grande partie le recours à la voie contractuelle pour essayer de sauver l'Union, une fois rejetées et épuisées les solutions constitutionnelles ou législatives.

Revendiqué par les républiques baltes dès 1988, préparé notamment par le Conseil de la Fédération au cours de l'été 1990<sup>105</sup>, le projet de nouveau Traité fut finalement présenté par Mikhaïl Gorbatchev le 23 novembre 1990. Dans sa conférence de presse, le Président soviétique reconnut ouvertement que la question nationale était la question centrale de la politique intérieure et qu'il convenait de la résoudre avant toute autre réforme<sup>106</sup>. Pour faire face à l'instabilité interethnique croissante et au risque subséquent de sécession, il préconisa de recourir à la voie contractuelle pour maintenir l'Union mais accepta que cette dernière perde sa référence au socialisme pour devenir l'Union des Républiques soviétiques souveraines<sup>107</sup>.

---

<sup>102</sup> *Pravda*, 17 août 1989.

<sup>103</sup> *Ibid.*

<sup>104</sup> Cf. *Infra* (point 2, B, § 1, section 2, chapitre 2, première partie).

<sup>105</sup> Cf. Romain YAKEMTCHOUK, *op. cit.*, pp. 310-312.

<sup>106</sup> Conférence de presse du 23 novembre 1990, document SU/0931 du CEDUCEE (La Documentation française), 26 novembre 1990.

<sup>107</sup> La nouvelle appellation de l'Union permettait de conserver les initiales de l'Etat soviétique (U.R.S.S.).

Le projet de Traité<sup>108</sup> rappelle que les républiques en tant qu'Etats souverains disposent de la plénitude du pouvoir d'Etat sur leur territoire (point 1 des Principes fondamentaux). Elles se voient reconnaître notamment le droit de définir en toute indépendance leur structure étatique, leur division administrativo-territoriale, leur système d'organes du pouvoir et de l'administration (point 5 des Principes fondamentaux). Toutefois, ce n'est pas dans la reconnaissance de la souveraineté des républiques que l'innovation se trouve puisque la Constitution de 1924 contenant le Traité de formation ou la dernière Constitution soviétique soulignaient déjà cette souveraineté. En réalité, l'innovation dans le projet de Traité réside dans le fait que les républiques fédérées ne sont pas les seules entités territoriales visées. Les républiques autonomes deviennent des parties composantes de l'U.R.S.S. à part entière puisque le point 2 de l'article 1 précise que les républiques qui peuvent signer le Traité sont celles qui font partie de l'Union directement ou au sein d'une autre république. Ce point est important car, en satisfaisant aux revendications de certaines républiques autonomes, le pouvoir central cherche en fait à s'assurer leur soutien dans sa rivalité avec les républiques fédérées, notamment la Russie composée de 16 des 21 républiques autonomes. En effet, on a déjà vu qu'à travers la loi sur le droit de sécession, les républiques autonomes ont les moyens de court-circuiter les velléités indépendantistes des républiques fédérées et elles seront d'autant plus enclines à le faire que le pouvoir central aura répondu à leurs attentes. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si les autorités des républiques autonomes, comme le Soviet suprême de Tatarie<sup>109</sup>, ont approuvé le processus contractuel alors que les républiques fédérées dans leur grande majorité ont critiqué ou rejeté le projet<sup>110</sup>. De même, ce n'est pas un hasard si, dans son analyse du projet, le P.C.U.S., le parti politique au pouvoir qui se trouve en conflit avec les mouvements nationaux et les partis émergents dans la plupart des républiques fédérées, tout en critiquant l'absence de référence au socialisme, l'a approuvé dans son ensemble en insistant bien sur la nécessité d'assurer une véritable égalité en droits pour les républiques autonomes<sup>111</sup>.

La seconde innovation résulte du changement d'orientation dans la construction du fédéralisme. Alors que dans les Constitutions soviétiques, en dehors de l'adhésion libre des républiques fédérées à l'Union, le fédéralisme était construit de haut en bas,

---

<sup>108</sup> *Pravda*, 24 novembre 1990. On peut trouver une traduction en français dans le journal *Actualités soviétiques* du 7 décembre 1990.

<sup>109</sup> Arrêté du Soviet suprême de la R.S.S.A. du Tatarstan en date du 13 décembre 1990 sur le site de l'Université d'Etat de Kazan ([http://www.kcn.ru/tat\\_ru/politics/pan\\_for/wb2.htm](http://www.kcn.ru/tat_ru/politics/pan_for/wb2.htm)).

<sup>110</sup> Cf. « Les vicissitudes de l'Union » (interview de Vladimir GRINIOV, vice-président du Soviet suprême d'Ukraine), *Les Nouvelles de Moscou*, 26 août 1990 ; « U.R.S.S. : publication du projet de traité de l'Union. Un pion dans la course de vitesse engagée par M. Gorbatchev », *Le Monde*, 27 novembre 1990 ; « Référendum : les dirigeants des républiques soviétiques sont sceptiques », (article paru dans *Literaturnaja Gazeta*), *Courrier international*, 14 février 1991.

<sup>111</sup> *Actualités soviétiques*, 21 décembre 1990. Le Parti communiste va même plus loin pour s'attirer les faveurs des formations nationales territoriales autres que les républiques fédérées puisqu'il prévoit que les districts autonomes doivent également pouvoir signer le Traité.

L'organisation fédérale semble cette fois-ci émaner des républiques fédérées. En effet, le projet reprend largement, sur la question de la répartition des compétences, la loi du 26 avril 1990 déjà évoquée en précisant que ce sont les signataires du Traité qui investissent l'U.R.S.S. des pouvoirs, définis à l'article 5 et non modifiables sans l'accord de toutes les républiques. Cette valorisation des républiques est confirmée par la disposition sur la collision des lois laquelle conditionne l'entrée en vigueur des lois de l'Union sur les questions qui relèvent de la compétence commune à l'absence d'opposition des républiques dont les intérêts sont concernés par ces lois (article 9, alinéa 3). Cependant, alors que les républiques ne peuvent contester une loi de l'U.R.S.S. que si cette dernière contredit sa Constitution et dépasse la compétence de l'Union, l'U.R.S.S., elle, peut contester les actes législatifs des républiques s'ils transgressent le Traité, la Constitution et les lois de l'U.R.S.S (article 9, alinéa 4). L'ajout du contrôle de conventionnalité à l'égard des actes normatifs républicains reflète l'ambivalence du projet au même titre que d'autres dispositions qui relativisent la volonté apparente de renforcer les prérogatives des républiques. Ainsi en est-il de l'absence du droit de sortie de l'Union remplacé par un droit d'exclusion permettant aux membres de l'Union de demander la cessation de l'appartenance à l'U.R.S.S. de toute république qui ne respecterait pas les conditions du Traité et les engagements contractés (article 1, alinéa 4). De même, l'absence d'une liste séparée consacrée aux compétences communes, à la différence de la délimitation opérée dans la loi du 26 avril 1990, n'est pas faite pour rendre la question de la répartition des compétences plus limpide. Au contraire, on s'aperçoit à l'article 5, intitulé à juste titre « les pouvoirs de l'Union », que sous couvert du partage de certaines compétences (politiques sociale et culturelle), les principaux pouvoirs étatiques relèvent de l'Union (défense, politique extérieure, politique monétaire). Au final, ces contradictions incitèrent certaines républiques, comme les Etats baltes ou la Géorgie, à déclarer ouvertement leur hostilité au projet tandis que d'autres, comme la Russie ou l'Ukraine, conditionnèrent leur adhésion au Traité à l'élaboration de leur propre Constitution, ce qui était « une façon d'exprimer la primauté de celle-ci »<sup>112</sup> et d'afficher de la sorte leur statut d'Etats pleinement souverains.

En ce qui concerne les structures de l'Union, le projet reprend les modifications constitutionnelles apportées en mars 1990, notamment l'institutionnalisation de la fonction présidentielle, et annonce celles à venir, notamment celle transformant le Conseil de la Fédération en organe décisionnel ou celle remplaçant le Conseil des Ministres par un Cabinet des Ministres au sein duquel les républiques sont des membres de droit. Mais, tout en reconnaissant la représentativité des républiques au niveau du pouvoir central, notamment exécutif, le projet s'inscrit surtout dans la volonté du pouvoir central de présidentialiser le régime et de donner au pouvoir législatif une apparence plus classique

---

<sup>112</sup> G.E.R.S.S., « A la recherche d'un nouveau Traité de l'Union », *Défense nationale. Problèmes politiques, économiques, scientifiques et militaires*, janvier 1992, p. 44.



en supprimant le Congrès des députés du peuple et en lui substituant un parlement bicaméral. Au fond, les modifications structurelles envisagées dans le projet de Traité n'innovaient pas par rapport à l'organisation fédérale telle qu'elle existe ou telle qu'elle s'apprête à être modifiée dans le cadre constitutionnel.

Devant les oppositions à son projet de Traité, Mikhaïl Gorbatchev a alors tenté de relancer le processus contractuel en faisant valider par le peuple le principe d'une Union renouvelée. Organisé le 17 mars 1991, le référendum sur l'Union proposait aux électeurs soviétiques de répondre à la question suivante : « Estimez-vous nécessaire de conserver l'Union des Républiques socialistes soviétiques en tant que fédération renouvelée de républiques souveraines égales en droit dans laquelle les droits et les libertés de l'homme, quelle que soit sa nationalité, seront pleinement garantis ? »<sup>113</sup>. En fait, il s'agissait pour le pouvoir central d'une « opération purement politique »<sup>114</sup> mais d'une opération non dépourvue de contradictions. Par exemple, la juxtaposition de termes contradictoires comme « conserver » et « renouvelée » ou le maintien de la référence au socialisme n'apportaient aucune précision sur ce que devait être la nouvelle Union. En d'autres termes, « le pouvoir demand[ait] aux électeurs de se prononcer pour la préservation de quelque chose qui n'exist[ait] pas encore »<sup>115</sup>. Pourtant, à quelques jours de la tenue du référendum sur l'Union, un second projet de Traité fut publié dans la presse afin de répondre aux adversaires de Gorbatchev qui dénonçaient l'imprécision du contenu de l'Union<sup>116</sup>. Mais, le nouveau projet n'apporte aucun réel éclaircissement par rapport au précédent projet. Ce n'est pas l'ajout d'un article sur le droit de sortie de l'Union (article 1, alinéa 5) ou la démarcation plus nette faite entre les compétences exclusives de l'Union et les compétences communes (article 5) qui peuvent réduire les tensions entre le pouvoir central et les républiques dans la mesure où les mécanismes d'application dans les deux cas ne sont pas précisés. De plus, en faisant toujours des républiques autonomes des membres à part entière du Traité, le pouvoir central maintient le pied de nez qu'il avait fait aux

<sup>113</sup> A propos du référendum sur l'Union, cf. « U.R.S.S. : avant le référendum sur l'Union. MM. Gorbatchev et Eltsine ont lancé des appels contradictoires », *Le Monde*, 18 janvier 1991 ; Michel TATU, « U.R.S.S. : référendum sur l'Union le 17 mars. Tirs de barrage contre les nationalistes et la presse réformatrice », *Le Monde*, 18 janvier 1991 ; « Oui ou non à l'U.R.S.S. », *Les Nouvelles de Moscou*, 17 février 1991 ; « La question posée aux électeurs ne veut rien dire » (Interview du Professeur Patrice GELARD), *Le Quotidien de Paris*, 15 mars 1991 ; Pierre BRIANCON, « Les nouvelles divisions d'un scrutin sur l'Union », *Libération*, 18 mars 1991 ; Pierre BOCEV, « Au lendemain du référendum en U.R.S.S., la bataille des interprétations », *Le Figaro*, 23 mars 1991 ; Daniel VERNET, « En U.R.S.S., un référendum pour rien », *Le Monde*, 23 mars 1991.

<sup>114</sup> « La question posée aux électeurs ne veut rien dire » (Interview du Professeur Patrice GELARD), *Le Quotidien de Paris*, 15 mars 1991

<sup>115</sup> Pierre BRIANCON, « Les nouvelles divisions d'un scrutin sur l'Union », *Libération*, 18 mars 1991.

<sup>116</sup> *Pravda*, 9 mars 1991. Dans la presse française, cf. Sophie SHIHAB, « Un nouveau projet de traité propose une union à « géométrie variable » », *Le Monde*, 7 mars 1991 ; Pierre BOCEV, « La nouvelle U.R.S.S. au pas de charge », *Le Figaro*, 8 mars 1991 ; Sophie SHIHAB, « U.R.S.S. : publication du nouveau projet de traité de l'Union. Le référendum du 17 mars reste entouré d'ambiguïtés », *Le Monde*, 11 mars 1991 ; Daniel VERNET, « Dernière bouée pour l'empire soviétique », *Le Monde*, 14 mars 1991.

républiques fédérées dans le premier projet. Surtout, il n'est toujours pas apporté de modifications au découpage territorial hérité de la période stalinienne, à l'origine de la plupart des tensions entre le centre et la périphérie. Néanmoins, il est important de souligner le changement sensible d'orientation de ce projet par rapport au premier : alors que le projet initial impliquait l'adhésion de toutes les républiques de l'U.R.S.S., le second projet reconnaît explicitement que l'Union soviétique peut devenir une union à géométrie variable. En effet, l'alinéa 3 de l'article 23, ajouté, précise que les relations entre l'Union et les républiques qui n'ont pas signé le Traité seront réglées par la législation fédérale ou par des accords communs. Par là même, le pouvoir central accepte implicitement la situation des républiques sécessionnistes comme les Etats baltes. De plus, pour la première fois, la question de la collision entre le Traité et la Constitution est tranchée au profit du Traité puisqu'est ajouté un article 9, intitulé « La Constitution de l'U.R.S.S. », qui précise que le Traité de l'Union sert de fondement à la Constitution de l'U.R.S.S. et que cette dernière ne doit pas être en contradiction avec le Traité. L'approche confédérative des relations entre l'Union et les républiques est donc privilégiée, ce que confirme la reconnaissance expresse des déclarations de souveraineté dans ce second projet. Ces concessions ne sont sans doute pas pour rien dans la décision de neuf<sup>117</sup> des quinze républiques fédérées de poursuivre les négociations avec le pouvoir central une fois les résultats du référendum connus<sup>118</sup>. Pourtant, ces derniers sont difficiles à analyser, pour plusieurs raisons : d'une part, certaines républiques comme les Etats baltes ou la Géorgie ont refusé d'organiser sur leur territoire le référendum, rendant par là même impossible un triomphe du pouvoir central à l'échelle de l'Union ; d'autre part, certaines républiques fédérées ont ajouté des questions additionnelles lors du référendum<sup>119</sup> ou ont reformulé la question dans un sens clairement sécessionniste<sup>120</sup>, atténuant de la sorte un résultat positif au référendum. Ainsi, même si 76,4 % des votants à l'échelle de l'Union ont répondu positivement à la question posée, « les partisans de la Fédération soviétique n'obtinrent qu'une victoire assez vide de sens et non le triomphe convaincant qu'ils avaient espéré »<sup>121</sup>.

Or, l'ambiguïté des résultats du référendum ne permit pas au pouvoir central de se présenter en position de force dans les négociations. Ainsi, les républiques fédérées, qui participèrent au processus de Novo-Ogarievo<sup>122</sup> - du nom de la maison de campagne de

<sup>117</sup> Azerbaïdjan, Biélorussie, Kazakhstan, Kirghizstan, Ouzbékistan, Tadjikistan, Turkménistan, Russie, Ukraine.

<sup>118</sup> *Pravda*, 27 mars 1991.

<sup>119</sup> Les autorités russes ont, par exemple, ajouté une question sur l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, ce qui a permis à Boris Eltsine trois mois plus tard de se faire élire à cette fonction et de renforcer sa légitimité face au Président soviétique.

<sup>120</sup> Les régions de l'Ukraine occidentale ajoutèrent une question sur l'indépendance de l'Ukraine.

<sup>121</sup> Bohdan NAHAYLO et Victor SWOBODA, *op. cit.*, p. 374.

<sup>122</sup> Sur ces négociations, cf. N. ANDREEV, « « Accord 9 + 1 » : l'opinion de l'opposition démocratique russe » (article paru dans *Izvestija*), *Courrier international*, 16 mai 1991 ; Pierre BRIANCON, « Une voix discordante dans les négociations de l'Union », *Libération*, 31 mai 1991 ; Sylvie KAUFFMANN,

Gorbatchev dans laquelle les dirigeants des républiques se réunirent après le référendum pour négocier - réussirent à écarter du processus contractuel les républiques autonomes en tant que parties à part entière du Traité. Pour arriver à imposer cette décision au pouvoir central, cinq des républiques d'U.R.S.S. (Russie, Ukraine, Biélorussie, Ouzbékistan, Kazakhstan) s'étaient réunies au préalable à Kiev le 18 avril 1991 en l'absence de représentant du pouvoir central et s'étaient mises d'accord sur ce point, même si les motivations divergeaient : alors que la Russie entendait marquer sa domination sur ses républiques autonomes, les autres républiques fédérées voulaient éviter que la Russie dispose d'une majorité trop importante au sein des instances fédérales, en ajoutant à sa propre représentation celle de ses républiques autonomes. Au final, la déclaration commune adoptée le 23 avril<sup>123</sup>, qui souligne l'urgence d'élaborer un Traité et qui prend acte de la position des républiques sécessionnistes, reprend les termes de l'accord passé entre les républiques fédérées en ce qui concerne les républiques autonomes puisque ces dernières sont invitées à signer le futur Traité en tant que membres de la délégation de la république dont ils font partie et non indépendamment<sup>124</sup>. Mais, « la déclaration commune ne signifi[ant] pas l'accord sur un projet de Traité »<sup>125</sup>, les discussions article par article se poursuivirent pour aboutir à la présentation en juin 1991 d'un troisième projet<sup>126</sup>, qui fut envoyé aux parlements républicains pour approbation. Cette discussion dans le cadre des républiques déboucha sur la rédaction d'un quatrième projet au mois de juillet 1991, qui allait encore plus loin dans le sens d'un système confédératif. Il n'était, par exemple, plus fait référence au système soviétique, qui avait servi dans le passé de socle commun entre les différentes républiques, l'U.R.S.S. devenant l'Union des Républiques souveraines (U.R.S.). Globalement, les deux derniers projets furent largement remaniés en faveur des républiques fédérées puisque la catégorie des compétences communes est renforcée et que les républiques sont reconnues comme des sujets de droit international à part entière. Mais, les risques de collision persistent puisque, dans le domaine international par exemple, l'Union est également définie comme un sujet de droit international. Le flou dans la répartition des compétences concerne également le domaine militaire puisque, d'un côté,

---

« Pas de progrès dans l'élaboration du futur traité de l'Union », *Le Monde*, 5 juin 1991, « La difficulté des réformes en U.R.S.S. Les conservateurs contestent les projets de M. Gorbatchev », *Le Monde*, 19 juin 1991 ; « U.R.S.S. : pièce centrale des plans de réforme économique, le traité de l'Union menacé par l'Ukraine », *Le Monde*, 27 juin 1991.

<sup>123</sup> *Pravda*, 24 avril 1991.

<sup>124</sup> Seule la Tatarie contesta cette décision, à la différence des autres républiques autonomes de la Fédération de Russie.

<sup>125</sup> G.E.R.S.S., art. préc., p. 48.

<sup>126</sup> *Nezavisimaja Gazeta*, 22 juin 1991. Pour une analyse détaillée du projet, cf. Patrice GELARD, « L'actualité constitutionnelle en U.R.S.S. (avril-juillet 1991) », *Revue française de Droit constitutionnel*, n° 7, 1991, pp. 529-532. Voir également : Sylvie KAUFFMANN, « La difficulté des réformes en U.R.S.S. Les conservateurs contestent les projets de M. Gorbatchev », *Le Monde*, 19 juin 1991, « Le projet soumis aux républiques soviétiques », *Le Monde*, 27 juin 1991 ; Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, « La négociation du Traité de l'Union (I). Arithmétique à la soviétique », *Le Figaro*, 25 juillet 1991 et « La négociation du Traité de l'Union (II). Deux présidents pour une seule U.R.S.S. », *Le Figaro*, 26 juillet 1991.

L'Union dispose d'une compétence exclusive en matière de direction de la production des armements mais, de l'autre côté, l'Union et les républiques se partagent « la définition de la politique militaire de l'Union, les mesures visant à organiser et garantir la défense, [...] la direction des entreprises du secteur de la défense » (article 6 du 3<sup>e</sup> projet). Cette incohérence est d'ailleurs à l'origine de l'initiative prise par la Russie pour transférer les questions de défense dans la compétence des républiques de la même façon qu'elle avait réussi à exclure les républiques autonomes, c'est-à-dire en négociant directement avec ses consœurs républicaines sans la présence du pouvoir central<sup>127</sup>. Ainsi, non seulement, les républiques semblaient pouvoir nouer des relations entre elles en dehors de tout cadre structurel. Mais, surtout, la confusion était devenue telle, en raison de la montée en puissance du président récemment élu de la Fédération de Russie, Boris Eltsine, qu'on a pu comparer à cette époque la direction de l'Union soviétique à « une sorte de consulat à la romaine »<sup>128</sup>. Finalement, à travers toutes ces contradictions, on se rend compte que c'était la configuration même de la nouvelle Union qui était au centre des débats. Autrement dit, l'Union serait-elle une confédération au sein de laquelle le centre serait entièrement dépendant des républiques ou, au contraire, une fédération dont le centre aurait les moyens d'imposer son ordre juridique à ses composantes ? Le dilemme semblait insoluble tant le consensus paraissait hors d'atteinte entre les républiques ouvertement réfractaires à tout projet de Traité (Etats baltes, Arménie, Géorgie, Moldavie), celles qui préconisaient le recours à la solution confédérale (Russie, Ukraine), celles qui ne voulaient pas perdre les bénéfices de leur appartenance à un système fédéral (les républiques d'Asie centrale) et, en dernier lieu, le pouvoir central qui ne pouvait envisager de renoncer à ses prérogatives. De plus, les dissonances existaient également au sein même des instances centrales<sup>129</sup>. Ainsi, alors qu'on pouvait s'attendre à ce que le coup de grâce donné à l'Union émana de ses composantes, l'ironie du sort voulut que ce soient des représentants des instances centrales, partisans du maintien de l'Union, qui provoquèrent sa chute.

Le 19 août, alors que le projet de Traité devait être signé le lendemain par certaines des républiques fédérées, certains caciques du régime, comme le Président du Soviet suprême Anatoli Lukianov, tentèrent un coup d'Etat, en déclarant Mikhaïl Gorbatchev incapable d'exercer ses fonctions et en proclamant l'état d'urgence. Or, « alors que le coup d'Etat avait pour objectif de faire obstacle aux concessions accordées aux républiques fédérées dans le traité de l'Union, son échec provoqua un accroissement de leurs revendications, au point de remettre pratiquement en cause l'autorité des institutions fédérales et conduisit celles-ci à proposer une nouvelle organisation constitutionnelle de

---

<sup>127</sup> Sophie SHIHAB, « U.R.S.S. : avec l'appui de huit autres républiques, la Russie veut mettre la défense soviétique sous contrôle », *Le Monde*, 17 juillet 1991.

<sup>128</sup> Maurice DUVERGER, « La Grande Russie et l'U.R.S. » », *Le Monde*, 29 août 1991.

<sup>129</sup> Pierre BRIANCON, « Une voix discordante dans les négociations de l'Union », *Libération*, 31 mai 1991.

nature confédérale avec de très larges transferts de compétences au profit des anciennes républiques fédérées considérées désormais comme des Etats souverains »<sup>130</sup>. Quasiment toutes les républiques proclamèrent leur indépendance à ce moment-là et se présentèrent en position de force lorsque le Congrès des députés du peuple se réunit en session extraordinaire pour tirer les conséquences du coup d'Etat manqué. Dans une déclaration en date du 5 septembre<sup>131</sup>, sans préjuger de la nature de la future Union qui devait naître de la poursuite des négociations, le Président soviétique et les dirigeants de dix républiques s'engagèrent à mettre en place des institutions transitoires<sup>132</sup> en prévision de l'adoption d'une nouvelle constitution. On voit, par là même, qu'en faisant référence à la fois à un traité et à une constitution, les acteurs politiques de l'époque n'arrivent pas à sortir de cette quadrature du cercle que représente la nature de l'Union. De surcroît, dans la mesure où chaque république est libre de déterminer la forme de sa participation à l'Union, un accord sur les éléments qui pourront structurer l'ensemble semble plus que chimérique. Ainsi, comme le précise Patrice Gélard, en raison notamment de l'inefficacité ou de la paralysie des nouvelles institutions mises en place (non-participation de certaines républiques au Soviet suprême, partage par le Président soviétique de ses pouvoirs avec le Conseil d'Etat, absence de gouvernement), « l'Union soviétique après l'adoption des textes du 5 septembre 1991 n'est plus réellement un Etat [...elle] est en fait devenue une *confédération instable d'Etats souverains* »<sup>133</sup>.

<sup>130</sup> Jean-Pierre MASSIAS, *op. cit.*, pp. 247-248.

<sup>131</sup> Sur ce point, cf. Pierre BRIANCON, « Les républiques se mijotent une union à la carte » et « l'U.R.S.S. se donne le coup de grâce », *Libération*, 3 septembre 1991 ; « Les sept points de la déclaration », *Les Echos*, 3 septembre 1991 ; « Feu l'Union et son fantôme », *Le Monde*, 7 septembre ; Pierre LORRAIN, « La Russie et la nouvelle Union », *Est & Ouest*, n° 93, octobre 1991, pp. 1-3.

<sup>132</sup> Le Congrès des députés du peuple disparaît pour laisser la place à un Parlement bicaméral, le Soviet suprême, composé notamment d'un Soviet des Républiques au sein duquel les républiques, peu importe leur nombre de représentants, ne disposent chacune que d'une seule voix. Ce Soviet des Républiques doit approuver les lois adoptées par l'autre chambre, le Soviet de l'Union, pour que celles-ci soient applicables sur le territoire des républiques. Surtout, le Conseil de la Fédération est remplacé par le Conseil d'Etat, au sein duquel les dirigeants républicains sont les égaux du président de l'Union et sous l'autorité duquel sont placés tous les organes de sécurité et de défense (armée, police). Le Cabinet des Ministres disparaît également : seuls quelques ministères sont maintenus (Affaires étrangères, Intérieur, Culture), le reste des attributions étant en fait administré directement par les républiques. La domination des républiques dans le cadre de ce système transitoire est confirmée par les dispositions selon lesquelles les républiques peuvent suspendre sur leur territoire les lois adoptées par le Soviet suprême qu'elles estiment contraires à leur Constitution ou doivent obligatoirement approuver à l'unanimité les modifications constitutionnelles. Pour une analyse complète, cf. Patrice GELARD, « L'actualité constitutionnelle en U.R.S.S. (septembre-octobre 1991) », *Revue française de Droit constitutionnel*, n° 8, 1991, pp. 735-746 ; Pierre LORRAIN, « La Russie et la nouvelle Union », *Est & Ouest*, n° 93, octobre 1991, pp. 1-3 et Jean-Pierre MASSIAS, *op. cit.*, pp. 249-252.

<sup>133</sup> Patrice GELARD, « L'actualité constitutionnelle en U.R.S.S. (septembre-octobre 1991) », *Revue française de Droit constitutionnel*, n° 8, 1991, p. 742 et p. 744. Les mots en italique sont soulignés par l'auteur. Sur l'impuissance des organes de transition, voir du même auteur « L'actualité constitutionnelle en U.R.S.S. et au sein de la C.E.I. (novembre-décembre 1991) », *Revue française de Droit constitutionnel*, n° 9, 1992, pp. 109-114.

Cela dit, les négociations se poursuivirent en vue d'adopter un nouveau Traité d'Union avec ce changement significatif qu'« il ne s'agit plus de définir quelles attributions du pouvoir central seront dévolues aux républiques, mais lesquelles ces dernières délègueront au centre »<sup>134</sup>. La première étape fut l'adoption le 18 octobre 1991 d'un accord sur une union économique destiné à préserver un espace économique commun aux moyens d'une politique budgétaire coordonnée, d'accords sur les prix et de la conservation d'une monnaie commune à côté de l'introduction de monnaies nationales<sup>135</sup>. Mais, le Traité signé entre « Etats indépendants, anciens membres de l'U.R.S.S. » constitue un cadre imprécis qui doit être complété par des accords annexes sur les questions clefs comme la répartition des compétences entre les institutions de l'union économique<sup>136</sup> et ses membres ou le partage de la dette extérieure. De plus, à ce stade, il ne s'agit que de la signature d'un accord et non de sa ratification. Qui plus est, d'un accord signé par seulement huit républiques dont certaines n'ont pas hésité, en dépit de ce dernier, à cesser de verser leurs contributions financières à l'Union. A titre d'exemple, la Russie se désolidarisa rapidement du projet d'union économique en prévoyant la libéralisation immédiate de son économie et la prise de contrôle des ressources naturelles qui se trouvaient sur son territoire et qui constituaient la majorité des ressources de l'Union soviétique<sup>137</sup>.

Parallèlement à cet accord économique, le pouvoir soviétique ne perdit pas l'espoir de conclure un accord politique et poursuivit les négociations dans ce sens avec ses partenaires républicains. Un nouveau projet de Traité devait normalement être signé par sept des républiques anciennement fédérées (Russie, Biélorussie, Kazakhstan, Kirghizie, Tadjikistan, Turkménistan et Azerbaïdjan) le 25 novembre 1991 mais l'opposition ouverte entre Mikhaïl Gorbatchev et Boris Eltsine sur la nature de la future Union, le premier se résignant à la mise en place d'un Etat démocratique confédéral et le second revendiquant une union plus lâche qui ne ressemblerait plus à un Etat<sup>138</sup>, se solda par le renvoi du projet aux parlements républicains. Or, dès lors que le projet devait encore être négocié au niveau républicain, les chances d'arriver à un accord devenaient de plus en plus aléatoires. Le

<sup>134</sup> G.E.R.S.S., art. préc., p. 50.

<sup>135</sup> Cf. Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *La gloire des nations ou la fin de l'Empire soviétique*, pp. 418-421 ; Patrice GELARD, « L'actualité constitutionnelle en U.R.S.S. (septembre-octobre 1991) », *Revue française de Droit constitutionnel*, n° 8, 1991, pp. 745-746 ; Isabelle GRAVIERE, « Malgré des hésitations, dix républiques soviétiques d'accord pour une communauté économique », *Les Echos*, 14 octobre 1991 ; Jan KRAUZE, « U.R.S.S. : huit républiques ont signé le pacte économique. Une proclamation de bonnes intentions », *Le Monde*, 21 octobre 1991.

<sup>136</sup> Les institutions de la nouvelle communauté économique sont *grosso modo* calquées sur celles de la C.E.E. On trouve un organe suprême de coordination, le Conseil des chefs d'Etat et de gouvernement, un organe exécutif comparable à la Commission européenne, le Comité économique interétatique, et une Cour d'arbitrage, chargé de régler les litiges et de prendre des sanctions.

<sup>137</sup> François LAZARE, « Désunion monétaire », *Le Monde*, 21 novembre 1991.

<sup>138</sup> Anne SHEEHY, « The Union Treaty : A Further Setback », *Report on the USSR, RFE/RL Research Institute*, vol. 3, n° 49, 6 décembre 1991, pp. 1-4.

projet tel qu'il fut envoyé aux républiques<sup>139</sup> définit l'Union des Etats souverains comme le successeur de l'U.R.S.S. et comme un Etat démocratique confédéral doté de sa propre citoyenneté (article 2), de son propre territoire (article 3), de forces armées unifiées (article 5) et d'un gouvernement (article 6). Certaines nouveautés par rapport aux dispositions des précédents projets vont clairement dans le sens de l'établissement d'une confédération et non d'une fédération. Premièrement, le nouvel Etat ne sera plus régi par une constitution mais seulement par le Traité, à la différence de l'U.R.S.S. qui n'avait jamais pu se départir de sa nature contractuelle-constitutionnelle. Deuxièmement, alors que, lors des négociations, le contraire avait été prévu, toute référence au référendum de mars, interprété par le pouvoir central comme le signe de l'attachement des citoyens soviétiques à l'U.R.S.S., est exclue. Troisièmement, les républiques autonomes sont définitivement évincées du processus contractuel. Quatrièmement, les compétences exclusives de l'Union ainsi que ses compétences communes avec les républiques disparaissent pour laisser place à une énumération des sphères de juridiction commune des Etats parties au Traité pour lesquelles il convient de conclure des traités et des accords multilatéraux (article 7 : défense et sécurité communes, communauté économique, définition et coordination de la politique étrangère, défense des droits de l'homme, etc.). Cinquièmement, les Etats peuvent avoir leurs propres forces armées (article 5). Enfin, au niveau structurel, le projet reprend l'organisation fixée dans le dernier projet antérieur au coup d'Etat, avec cette différence importante et significative que la Cour constitutionnelle disparaît. Surtout, il est prévu que les décisions qui seront prises par le Soviet des Républiques doivent l'être par consensus. En somme, même si la nouvelle Union continue d'être reconnue formellement comme un Etat, elle est en fait dépouillée de ses attributs étatiques. Au final, les faiblesses et les contradictions de ce projet restent les mêmes que celles des précédents : le faible nombre des anciennes républiques fédérées prêtes à le signer ; l'incapacité à trancher la question de la nature de l'Union ; l'incertitude sur l'avenir du projet en raison des risques de surenchères républicaines ou les interférences persistantes entre l'Union et les Etats souverains dans les domaines de la politique étrangère et de la défense<sup>140</sup>. Il suffit de regarder la nouvelle dénomination de l'Union, « redondante et imprécise à la fois », puisqu'on est en droit de se demander « quelle serait la spécificité de ces « Etats » qui, par définition, sont « souverains », mais qui n'ont plus de références communes tels le « socialisme » et les « Soviets » de l'ancienne U.R.S.S. »<sup>141</sup>. On est alors en droit de se demander s'il reste encore un quelconque espoir de maintenir organiquement un lien entre des Etats libérés de l'emprise forcée de l'Union soviétique. La réponse, à travers l'enchaînement des derniers événements qui ont conduit à la dissolution de l'Union

<sup>139</sup> *Izvestija*, 26 novembre 1991.

<sup>140</sup> Cf. Jan KRAUZE, « U.R.S.S. : le « centre » désintégré. L'affaiblissement du pouvoir central s'accélère en Union soviétique avec celui de ses deux piliers : les affaires étrangères et la défense », *Le Monde*, 5 novembre 1991.

<sup>141</sup> Bernard COHEN, « Bataille sémantique dans un pays sans nom », *Libération*, 23 novembre 1991.

soviétique<sup>142</sup>, est connue. A partir de là, la Russie se retrouva alors seule, « condamnée à s'inventer un destin étatique que depuis le XVI<sup>e</sup> siècle elle n'a[vait] jamais connu »<sup>143</sup>.

## **§ 2. La Fédération de Russie nouvellement indépendante entre contractualisme et constitutionnalisme**

Une fois l'Union soviétique dissoute formellement, la République socialiste fédérative soviétique de Russie, qui deviendra la « Fédération de Russie – Russie » après l'adoption d'une loi par le Soviet suprême le 25 décembre 1991, va vivre quelques années de turbulences à la fois politiques et constitutionnelles. L'instabilité qui caractérise les premières années de transition démocratique de la Russie ne prit pas seulement l'apparence d'une lutte politique entre le Président et le Parlement de la Fédération de Russie. Elle se répercuta également sur le terrain constitutionnel ou juridique puisque la Fédération de Russie nouvellement indépendante connut trois révisions constitutionnelles en l'espace de neuf mois et alors que la Constitution de la R.S.F.S.R. avait elle-même été révisée à de nombreuses reprises dans les derniers temps de l'Union soviétique. Cette hypertrophie constitutionnelle ne fut pas sans lien avec le discrédit ou l'impasse de la voie constitutionnelle et avec le choix du recours à la solution contractuelle pour maintenir les liens fédératifs (A). Pour autant, la volonté d'inscrire la Russie dans le concert des Etats de droit rendit de plus en plus nécessaire l'adoption d'une nouvelle constitution qui ne serait plus le simple reflet des strates successives de l'évolution politique ou économique du pays mais une véritable loi fondamentale entérinant les nouveaux principes directeurs de l'Etat, dont ceux concernant sa nature fédérale. Ce n'est donc pas un hasard si cette période correspond à une période de foisonnement des projets constitutionnels, qui tous témoignent de cette prise de conscience de l'importance du droit dans l'enracinement et la stabilité du régime mais qui révèlent aussi l'absence de consensus sur l'organisation des relations fédératives (B).

### **A. L'HYPERTROPHIE CONSTITUTIONNELLE ET LE CHOIX CONTRACTUEL**

Au rythme des révisions constitutionnelles que connut l'Union soviétique dans les derniers temps de son existence, la République soviétique de Russie tomba également dans un processus de révision de sa Constitution qui finit par donner à cette dernière l'apparence d'une simple compilation de dispositions hétéroclites et parfois contradictoires (1). Devant

<sup>142</sup> Cf. Annexe 13 (Carte du démembrement de l'Union soviétique).

<sup>143</sup> Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, *L'Empire d'Eurasie. Une histoire de l'Empire russe de 1552 à nos jours*, p. 419.



les difficultés à sortir de cette phase instable de transition, engendrée notamment par les relations complexes entre la Fédération de Russie et ses composantes, la solution temporaire trouvée fut la signature d'un Traité fédératif, qui ne permettait pas vraiment de sortir de la quadrature du cercle en matière de fédéralisme russe, à savoir sa nature contractuelle ou constitutionnelle (2).

**1) Les révisions de la Constitution de la R.S.F.S.R. du 12 avril 1978 ou la multiplication des incohérences dans le domaine des relations fédératives<sup>144</sup>**

Au moment de l'effondrement de l'Union soviétique, la R.S.F.S.R. était régie par la Constitution adoptée par la VII<sup>e</sup> session extraordinaire de son Soviet suprême le 12 avril 1978 et reproduisant en grande partie la dernière Constitution de l'U.R.S.S. du 7 octobre 1977<sup>145</sup>. En effet, la technique de modelage des Constitutions des républiques fédérées sur celle de l'Union ne s'est pas démentie cette fois-ci encore puisque tant la structure que le contenu des Constitutions de l'U.R.S.S. et de la R.S.F.S.R. présentent de nombreuses analogies. Ainsi la Constitution russe reprend-elle le même ordonnancement en parties et en chapitres et quasiment les mêmes intitulés que ceux de la Constitution de l'Union. Le préambule de la Constitution de la république russe insiste d'ailleurs sur l'intégration de la R.S.F.S.R. à l'Union soviétique et sur le principe de conformité à la Constitution de l'U.R.S.S. En fait, les articles de la Constitution russe sont le plus souvent l'exacte réplique de ceux de la Constitution soviétique, ce qui permet de rappeler les grands principes fondateurs et directeurs du régime soviétique, tels que le centralisme démocratique ou le rôle dirigeant du Parti communiste. Or, nous avons déjà vu que, dans la Constitution de l'Union, ces principes s'opposaient fortement à la logique fédérale et tendaient à étouffer les rares éléments qui pouvaient apparenter l'Union soviétique à un Etat fédéral. De surcroît, le schéma institutionnel de la R.S.F.S.R. est intégralement copié sur celui de l'Union soviétique puisque l'on trouve les mêmes organes au niveau de la république fédérée et au niveau des républiques autonomes (Soviet suprême, Présidium, Conseil des Ministres) et un même entrelacement entre ces organes. Cette symétrie organisationnelle et cette interdépendance organique laissent au final peu d'autonomie aux entités composantes de l'Etat prétendument fédéral. Ainsi, conformément au principe du centralisme démocratique, les organes supérieurs du pouvoir d'Etat (Soviet suprême, Présidium) et de l'administration (Conseil des Ministres) ont le droit d'annuler ou de suspendre les

---

<sup>144</sup> Les textes des différentes révisions de la Constitution de la R.S.F.S.R. du 12 avril 1978 sont consultables en russe sur le site <http://www.constitution.garant.ru>.

<sup>145</sup> Des extraits en français de la Constitution de la R.S.F.S.R. du 12 avril 1978 se trouvent en annexe 14.

décisions prises par les organes inférieurs du pouvoir d'Etat et de l'administration, c'est-à-dire ceux des entités territoriales<sup>146</sup>.

Toutefois, certaines particularités ou lacunes de la Constitution russe qui tiennent essentiellement à la nature ambiguë de l'Etat russe méritent d'être soulignées. D'une part, la Constitution russe reste très laconique sur la nature fédérale de l'Etat russe, encore plus que la Constitution de l'Union. En dehors de l'appellation « République socialiste fédérative soviétique de Russie », on ne retrouve nulle part dans la Constitution les termes « fédération » ou « fédéralisme » et leurs dérivés adjectivaux. A la différence de l'Union soviétique qui était tout de même définie comme un « Etat multinational *fédéral* uni », la Russie, elle, est simplement qualifiée d'« Etat souverain soviétique socialiste » (article 68). D'autre part, l'ambiguïté sur le critère de formation de l'Etat soviétique, national ou territorial, et la tendance corrélatrice à confondre fédéralisme et décentralisation dans la Constitution de l'Union sont encore plus évidentes dans le cas de la Russie. En effet, alors que les républiques fédérées représentant les nations de l'Union sont clairement définies comme les seules parties composantes de l'Etat soviétique, l'énumération à l'article 71 de la Constitution de la R.S.F.S.R., d'une part, des républiques socialistes soviétiques autonomes qui « font partie » de la république et, d'autre part, des territoires, régions, villes de sujétion républicaine, régions autonomes et districts autonomes que l'on trouve dans la république ne permet pas de saisir clairement le critère qui est à l'origine de la formation de la République socialiste fédérative soviétique de Russie. D'ailleurs, le titre de la division de la Constitution qui traite des relations fédératives « La structure nationale-étatique et administrativo-étatique de la R.S.F.S.R. » est explicite sur ce point. En fait, la logique voudrait que l'ensemble des collectivités territoriales qui recouvrent la surface territoriale de la Fédération de Russie soit reconnu comme des composantes de la Fédération. Or, ce n'est pas clairement le cas. De plus, une inégalité évidente existe entre les différentes collectivités territoriales, sans que l'on puisse déceler pourtant une volonté véritable de la part des constituants de privilégier une catégorie par rapport à une autre. D'un côté, les républiques autonomes semblent privilégiées par rapport aux autres collectivités territoriales (territoires, régions, villes de sujétion républicaine) ou collectivités nationales territoriales (régions et districts autonomes)<sup>147</sup>. D'un autre côté, on

<sup>146</sup> Par exemple, l'article 115 de la Constitution de la R.S.F.S.R. précise que le Présidium du Soviet suprême annule les arrêtés et ordonnances du Conseil des Ministres de la R.S.F.S.R., des Conseils des Ministres des républiques autonomes, les décisions des Soviets des députés du peuple des territoires, des régions, des villes (villes de sujétion républicaine), des Soviets des députés du peuple des régions autonomes en cas de non-conformité à la loi. De même, l'article 128 donne le droit au Conseil des Ministres de la R.S.F.S.R. de suspendre l'exécution des arrêtés et ordonnances des Conseils des Ministres des républiques autonomes et d'annuler les décisions et ordonnances des comités exécutifs des Soviets des députés du peuple des territoires, des régions, des villes de sujétion républicaine, des régions autonomes.

<sup>147</sup> Les républiques autonomes sont par exemple les seules entités territoriales à pouvoir adopter une Constitution ou à disposer d'une compétence de droit commun en dehors des limites des droits de l'U.R.S.S. et de la R.S.F.S.R. (article 78). Cette différenciation entre les collectivités territoriales

constate qu'il n'y a aucune représentation particulière des républiques autonomes au niveau fédéral, même si elles sont les seules des entités territoriales à disposer du droit d'initiative législative devant le Soviet suprême (article 108). Ainsi le Soviet des Nationalités de l'U.R.S.S. n'a-t-il pas d'équivalent au niveau de la république russe puisque le Soviet suprême de la R.S.F.S.R. est monocaméral. De plus, on retrouve au niveau républicain la formule utilisée dans la Constitution soviétique de 1977<sup>148</sup> pour élargir indéfiniment le champ de compétences de l'Union. De la sorte, la Russie, au même titre que l'Union, dispose à la fois d'une compétence d'attribution et d'une compétence de droit commun, susceptibles de limiter les prérogatives des républiques autonomes de la R.S.F.S.R. Ces dernières, alors qu'elles devraient disposer de droits politiques en raison de leur développement national considéré comme plus avancé, sont en fait reléguées au rang de structures administrativo-territoriales.

Aussi peut-on conclure que l'Etat russe souffre des mêmes défauts que l'Union soviétique en matière de fédéralisme : une approximation dans l'appréhension du fait national ; une inégalité statutaire entre les entités territoriales et une égalisation de fait entre ces dernières dans leur dépendance au pouvoir central. Finalement, le mimétisme entre la Russie et l'Union soviétique est tel que l'on peut qualifier la Russie de reproduction en « miniature » de l'Union à l'image des célèbres *matriochki* russes.

Amorcé le 27 octobre 1989 à la suite de la première révision constitutionnelle de l'Union soviétique le 1<sup>er</sup> décembre 1988, le processus de révision de la Constitution de la R.S.F.S.R. fut continu jusqu'à l'effondrement de l'Union et se poursuivit même au-delà<sup>149</sup>.

La première révision en date du 27 octobre 1989 est importante pour la problématique fédérale dans la mesure où elle a consisté en l'instauration d'un Congrès des députés du peuple en Russie, au sein duquel est mise en place pour la première fois une représentation nationale territoriale<sup>150</sup>. Surtout, est institué un véritable parlement bicaméral, le Soviet suprême, composé notamment d'une chambre chargée de représenter les collectivités nationales territoriales et les collectivités territoriales de la Russie, le

---

notamment nationales résulte de la conception marxiste-léniniste de la nation : les républiques autonomes, plus développées sur le plan national, doivent disposer en théorie de droits plus importants.

<sup>148</sup> Le point 16 de l'article 72 de la Constitution de la R.S.F.S.R., qui place dans la compétence de la R.S.F.S.R. en la personne de ses organes supérieurs du pouvoir d'Etat et de l'administration « la résolution des autres questions d'importance républicaine », renvoie au point 12 de l'article 73 de la Constitution de l'U.R.S.S. qui parle de « résolution des questions d'importance fédérale ».

<sup>149</sup> Sur ces différentes révisions, cf. S. A. AVAKIAN, *op. cit.* et Patrice GELARD, « L'actualité constitutionnelle en Russie », *Revue française de Droit constitutionnel*, n<sup>os</sup> 10-13, janvier 1992-janvier 1993.

<sup>150</sup> Selon l'article 105 de la Constitution révisée, le Congrès est composé de 1068 députés, dont 900 élus dans les circonscriptions territoriales électorales et 168 élus dans les circonscriptions nationales territoriales au nombre de 4 députés pour chaque république autonome, 2 pour chaque région autonome, 1 pour chaque district autonome et 84 pour les territoires, régions, villes de Moscou et de Saint-Petersbourg.

Soviet des Nationalités. Au sein de cette chambre, la répartition du nombre de députés entre les collectivités territoriales se fait de la façon suivante : 3 députés pour chaque république autonome, 1 pour chaque région autonome et pour chaque district autonome et 63 députés pour les territoires, les régions et les villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg (article 107). Cette représentation des collectivités territoriales explique la reconnaissance d'un droit d'initiative législative pour les territoires, les régions, les régions autonomes et les districts autonomes en la personne de leurs Soviets des députés des peuples (article 110), que seules les républiques autonomes possédaient précédemment. On peut également noter que les républiques autonomes sont maintenant représentées au niveau de l'exécutif fédéral dans la mesure où les présidents des Conseils des Ministres de ces républiques sont membres du Conseil des Ministres de la R.S.F.S.R., à l'image de la participation des présidents des Conseils des Ministres des républiques fédérées au Conseil des Ministres de l'U.R.S.S. (article 123). Toutefois, cette avancée au niveau de la participation des collectivités territoriales à la vie politique fédérale doit être nuancée pour plusieurs raisons : premièrement, le renouvellement d'une partie de la composition du Soviet des Nationalités une fois par an par le Congrès et la non-permanence du Soviet suprême (convoqué en sessions ordinaires deux fois par an) ne sont pas des gages de stabilité et de continuité ; deuxièmement, le contrôle des organisations fédérales sur les organes inférieurs du pouvoir d'Etat et de l'administration est clairement exprimé à l'article 120 qui précise que le Congrès et le Soviet suprême contrôlent l'activité de tous les organes étatiques qui leur sont soumis.

La deuxième innovation constitutionnelle de cette révision consiste en l'institutionnalisation d'un Comité de surveillance constitutionnelle, sur le modèle de son homonyme au niveau de l'U.R.S.S. Mais, à la différence de la révision de la Constitution de l'Union, aucune représentation particulière des collectivités territoriales n'est prévue. De plus, cet organe chargé de contrôler la constitutionnalité et la légalité d'un certain nombre d'actes<sup>151</sup>, reste un organe consultatif qui ne peut que suspendre l'exécution des actes déclarés contraires à la Constitution ou aux lois russes, la décision finale d'annulation revenant aux organes supérieurs du pouvoir d'Etat (Congrès, Soviet suprême) et de l'administration (Conseil des Ministres) de la R.S.F.S.R.

La révision suivante, qui nous intéresse ici, est celle du 15 décembre 1990 par laquelle se profilent les modifications subséquentes qui seront adoptées par la suite. Par exemple, les républiques autonomes sont parfois qualifiées de « républiques au sein de la

---

<sup>151</sup> Selon le point 3 de l'article 112, le Comité vérifie la conformité à la Constitution et aux lois de la R.S.F.S.R. des Constitutions et des lois des républiques autonomes, des arrêtés et des ordonnances du Conseil des Ministres de la R.S.F.S.R. et des Conseils des Ministres des républiques autonomes, les décisions des Soviets des députés du peuple des territoires, des régions, des villes de sujétion républicaine, des régions autonomes et des districts autonomes.

R.S.F.S.R. »<sup>152</sup>, expression qui sera consacrée dans la révision suivante du 24 mai 1991 à la place de l'expression classique « républiques socialistes soviétiques autonomes ». Cette nouvelle désignation est en fait un moyen de valoriser les anciennes républiques autonomes socialistes soviétiques en occultant les qualificatifs propres au système soviétique et synonymes plus de dépendance politique que d'autonomie politique ou juridique<sup>153</sup>. C'est surtout une façon de coller à l'air du temps marqué par les déclarations de souveraineté des républiques fédérées et des républiques autonomes. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si cette révision reprend certaines des dispositions de la déclaration de souveraineté de la R.S.F.S.R. comme celle prévoyant la suspension sur le territoire de la R.S.F.S.R. des actes de l'Union soviétique qui lèsent les droits souverains de la R.S.F.S.R. (article 76, article 109 point 21) ou celle mentionnant la délégation des attributions à l'Union soviétique (article 76<sup>154</sup>)<sup>155</sup>.

Cette révision est révélatrice également des contradictions intrinsèques qui ne manqueront pas d'émailler toutes les révisions constitutionnelles suivantes et qui finiront par donner à la Constitution de 1978 son aspect anachronique et obsolète. Par exemple, la volonté d'enlever du préambule toute référence à l'histoire communiste ou d'éliminer la référence au socialisme dans la définition de l'Etat russe – moyen de rompre avec la tradition constituante soviétique – est neutralisée par le maintien du centralisme démocratique comme fondement de la structure sociale et politique de la Russie.

La révision du 24 mai 1991 est une révision particulièrement importante car c'est par elle que sera instituée la fonction présidentielle qui permettra à Boris Eltsine de surgir en tant que puissance légitime sur la scène nationale russe et de s'opposer à son concurrent direct, le Congrès des députés du peuple. Mais, là encore, cette révision laisse un sentiment d'inachevé et une impression de manque de cohérence dans la mesure où il est difficile de

---

<sup>152</sup> Littéralement, l'expression « *respublika v sostave R.S.F.S.R.* » signifie « république (entrant) dans la composition de la R.S.F.S.R. ».

<sup>153</sup> La valorisation des républiques autonomes découle également de l'obligation faite aux organisations étatiques et sociales et aux fonctionnaires de respecter les Constitutions et les lois de ces républiques publiées dans les limites de leurs attributions (article 4). Les républiques autonomes ne sont pas les seules touchées par cette valorisation puisque les régions autonomes sont directement intégrées dans la R.S.F.S.R. alors qu'avant, elles étaient liées à la Russie par l'intermédiaire du territoire sur lequel elles se trouvaient et que les districts autonomes peuvent maintenant intégrer la Russie directement ou soit entrer dans un territoire ou une région (article 83).

<sup>154</sup> Le paragraphe 1 de l'article 76 prévoit que les lois et autres actes de l'Union, les décrets et autres actes du Président de l'U.R.S.S., adoptés dans les limites des attributions, *délégées* à l'U.R.S.S., agissent sur le territoire de la R.S.F.S.R. directement.

<sup>155</sup> Ce changement de perspective est d'ailleurs visible dans l'article 4 de la Constitution révisée qui place la Constitution de la R.S.F.S.R. devant la Constitution de l'U.R.S.S. et les lois russes devant les lois fédérales dans la liste des documents que les organisations étatiques et sociales et les fonctionnaires sont obligés de respecter.

saisir l'orientation générale de la révision en raison des concessions faites de part et d'autre aux deux grands pôles politiques de la R.S.F.S.R. que sont son Président et son Congrès<sup>156</sup>.

Cette ambiguïté se retrouve au niveau des rapports fédératifs puisque les concessions faites aux entités territoriales dans les révisions précédentes ou dans celle-ci sont contrecarrées par des dispositions qui renforcent la verticale du pouvoir. D'un côté, les entités territoriales sont prémunies contre les tentatives du président de la R.S.F.S.R. de modifier la structure nationale territoriale de la Russie ou de dissoudre ou suspendre l'activité de n'importe quel organe du pouvoir d'Etat élu légalement (article 121-6). Mais, d'un autre côté, le Président a le droit de suspendre les décisions des organes du pouvoir exécutif sur le territoire de la R.S.F.S.R. si elles sont contraires à la Constitution et aux lois de la R.S.F.S.R. (article 121-8). Cette forme d'unité du pouvoir exécutif se retrouve au niveau législatif puisque l'article 85 précise que tous les Soviets, du Congrès des députés du peuple de la R.S.F.S.R. au plus petit Soviet local, forment un système unique des organes représentatifs du pouvoir d'Etat de la R.S.F.S.R. Ainsi, le principe esquissé selon lequel les organes de l'autoadministration locale ne font plus partie du système du pouvoir d'Etat (article 137) et donc selon lequel les entités locales (villes, villages, etc.) sont exclues du système fédéral<sup>157</sup> est contrecarré par cette systématisation des organes représentatifs.

L'ambiguïté entre renforcement de la verticale du pouvoir et élargissement des prérogatives des entités territoriales se rencontre également dans la révision en date du 1<sup>er</sup> novembre 1991. D'un côté, les républiques entrant dans la composition de la R.S.F.S.R. sont dotées, selon le chapitre 15-1 ajouté, d'un chef du pouvoir exécutif, à l'image de la présidentialisation du régime au niveau de l'Union soviétique et des républiques fédérées. En outre, la précision que le contrôle exercé par le Conseil des Ministres de la R.S.F.S.R. sur les actes de l'administration des territoires, régions, villes, région autonome<sup>158</sup> et

<sup>156</sup> Sur ce point, cf. Jean-Pierre MASSIAS, *op. cit.*, pp. 270-271. L'auteur constate la survivance du régime d'assemblée, en raison du déséquilibre institutionnel entre le Parlement et le pouvoir exécutif, et oppose la supériorité politique du Président, issue de son élection au suffrage universel, à la supériorité juridique du Congrès, inscrite dans la Constitution. Il évoque aussi la survivance de comportements hérités du totalitarisme, qui se manifeste principalement par une interprétation erronée de la séparation des pouvoirs au sein de laquelle « le droit est un moyen de vaincre une opposition et non une procédure neutre d'arbitrage » (p. 271).

<sup>157</sup> L'article 137 désigne seulement les Soviets des territoires, régions, régions autonomes et districts autonomes comme les « organes du pouvoir d'Etat » alors que, dans la rédaction précédente de la Constitution, les Soviets des arrondissements, villes, arrondissements urbains, villages, étaient également désignés comme tels. L'exclusion explicite de l'autoadministration locale du système du pouvoir d'Etat sera réalisée par la révision du 21 avril 1992. Sur l'administration locale en Russie, cf. Anne GAZIER, « La Russie à la recherche d'un système local conciliant démocratie et efficacité », in *La conquête du pouvoir local en Russie*, Problèmes politiques et sociaux n° 683, série Russie n° 111, 26 juin 1992, pp. 4-12 et Jean-Yves LAVOIR, « La réforme de l'administration locale en Russie. Le cas de la région de Sverdlovsk », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 1 (mars), 1993, pp. 158-187.

<sup>158</sup> Depuis la révision du 3 juillet 1991, il n'existe plus qu'une seule région autonome, la région autonome juive, puisque les quatre autres régions autonomes sont devenues des républiques entrant dans la composition de la R.S.F.S.R. La dernière révision de la Constitution de 1978 en date du 10 décembre

districts autonomes est un contrôle de légalité et, non plus un simple contrôle d'opportunité, peut s'apparenter à un souci de renforcer la légalité et de protéger les entités fédérées dans un Etat qui se veut démocratique et de droit. Mais, de l'autre côté, la systématisation du pouvoir exécutif est clairement exprimée puisque l'article 132-1 point 2 précise pour la première fois que le chef du pouvoir exécutif de la république entre dans le système unique du pouvoir exécutif de la R.S.F.S.R., dirigé par le Président de la R.S.F.S.R. C'est d'ailleurs en raison de cette unité du pouvoir exécutif que le Président de la R.S.F.S.R. a le droit de suspendre l'effet des actes des chefs du pouvoir exécutif des républiques et les décisions des autres organes du pouvoir exécutif sur le territoire de la R.S.F.S.R. s'ils contredisent la Constitution et les lois russes.

La révision du 21 avril 1992 est sans conteste la plus intéressante car la plus riche en modifications liées à l'organisation des relations fédératives et la plus absurde au vu des nombreux anachronismes et contradictions qui demeurent dans la Constitution révisée.

Sur le premier point, on peut noter que la volonté de faire de la Russie un véritable Etat fédéral est clairement consacrée dans l'article 1<sup>er</sup> qui définit la Fédération de Russie comme un Etat souverain fédératif et qui précise que le fédéralisme fait partie des fondements du régime constitutionnel au même titre que la souveraineté populaire, la forme républicaine de gouvernement et la séparation des pouvoirs. Au-delà du principe, c'est surtout au niveau organisationnel ou fonctionnel que les changements sont les plus significatifs. Ainsi, en remplacement du centralisme démocratique, la séparation verticale des pouvoirs est reconnue comme le fondement de l'organisation du pouvoir d'Etat entre la Fédération de Russie et les républiques la composant, les territoires, les régions, la région autonome et les districts autonomes (article 3)<sup>159</sup>. C'est sur le fondement de ce principe qu'un effort de clarification est fait pour régler la question de la délimitation des compétences, au cœur de la complexité des relations fédératives. Ainsi, pour la première fois en Russie, sont répertoriées constitutionnellement les matières de compétence commune entre les organes fédéraux et les organes des différentes catégories territoriales<sup>160</sup>. Il est même précisé la façon dont s'effectuera dans ces domaines la

---

1992 concerne également une restructuration de la composition territoriale de la Russie puisque la République tchétchéno-ingoughe est scindée pour donner naissance à deux nouvelles républiques entrant dans la composition de la Fédération de Russie : la République de Tchétchénie et la République d'Ingouchie.

<sup>159</sup> A côté de ce que nous appelons la séparation *verticale* des pouvoirs, c'est-à-dire la délimitation des compétences entre les organes fédéraux et les organes des collectivités territoriales, la Constitution place parmi les fondements de l'organisation du pouvoir d'Etat la séparation *horizontale* des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

<sup>160</sup> Article 81-1 pour les républiques, article 84-1 pour la région et les districts autonomes, article 84-11 pour les territoires, les régions et les villes de Moscou et de Saint-Petersbourg. Cette énumération des matières de compétence commune n'est pas fortuite puisque, un mois auparavant, avait été signé le Traité fédératif au sein duquel les matières de compétence commune étaient visées (*cf. Infra*).

répartition des attributions<sup>161</sup> entre les organes fédéraux et les organes des entités territoriales, de façon à éviter les conflits<sup>162</sup>. De surcroît, est prévue une technique qui sera détournée au milieu des années quatre-vingt-dix, celle consistant à opérer, par accord entre les organes fédéraux et les organes des collectivités territoriales, des transferts d'attributions. Une innovation liée directement à cette nouvelle délimitation des compétences et tendant au renforcement de la structure fédérale de l'Etat russe résulte de la transformation de la Cour constitutionnelle<sup>163</sup> en un véritable juge fédéral, chargé de trancher les conflits de compétences. D'ailleurs, l'interdiction d'adopter des actes juridiques dans un domaine de compétence qui n'est pas le sien est expressément visée dans la Constitution révisée, tout comme la reconnaissance de la primauté de la loi fédérale dans les matières de compétence exclusive de la Fédération ou les matières de compétence commune. La même logique se retrouve dans les modifications apportées aux modalités de révision de la Constitution puisqu'en matière de structure fédérative, la procédure de révision nécessite le consentement des républiques, des territoires, des régions, de la région autonome, des districts autonomes et des villes de Moscou et de Saint-Petersbourg en la personne de leurs Soviets des députés du peuple (article 185). Toujours en vue de contenter les collectivités territoriales, la Constitution révisée reconnaît explicitement le droit des organes des collectivités territoriales, quelles qu'elles soient, de participer à la vie politique fédérale, notamment en disposant d'un droit à la représentation au sein des organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie. Cette élévation du statut des collectivités territoriales, par une tendance à l'alignement entre les républiques et les autres entités, est également réalisée par l'introduction d'un nouveau chapitre consacré aux territoires et régions (9.1) au sein duquel ces catégories sont reconnues explicitement comme des parties composantes de la Fédération ayant droit à un statut (*ustav*) faisant office dans les faits de constitution. De même, alors que les organes du pouvoir d'Etat et de l'administration de la Russie étaient compétents auparavant pour établir les règles d'organisation et de fonctionnement des organes des différentes collectivités territoriales, les organes *fédéraux* du pouvoir d'Etat, selon la nouvelle terminologie juridique russe, sont

<sup>161</sup> Dans la terminologie juridique russe, les « compétences » désignent les sphères des relations sociales pour lesquelles les organes fédéraux et régionaux exercent une réglementation juridique tandis que les « attributions » visent les droits et devoirs (pouvoirs) de ces organes pour mettre en œuvre ces domaines de compétence. La définition suivante est donnée par V. G. Vishnjakov : « L'attribution, c'est le droit d'un organe du sujet de la Fédération, octroyé par la loi au tout autre acte juridique, d'adopter des décisions sur des questions concrètes de sa compétence. Les attributions découlent des matières de compétence » (in « *Konstitutsionnoe regulirovanie federativnykh otnoshenij* » [La réglementation constitutionnelle des relations fédératives], *Gosudarstvo i pravo*, n° 12, 1998, p. 28).

<sup>162</sup> Schématiquement, les organes fédéraux sont chargés d'adopter les principes de la législation dans les domaines de compétence commune alors que les entités territoriales adoptent la réglementation juridique sur la base de ces principes législatifs. Dans le cas particulier de la région autonome et des districts autonomes, les organes fédéraux adoptent également des codes et des lois, ce qui tend à renforcer l'inégalité entre les sujets en liant davantage ces deux catégories de collectivités territoriales aux décisions prises au niveau fédéral.

<sup>163</sup> Le Comité de surveillance constitutionnelle a été remplacé par une Cour constitutionnelle, à la suite de la révision du 15 décembre 1990.



maintenant compétents seulement pour établir les principes généraux d'organisation des organes du pouvoir représentatif et exécutif des territoires, des régions, de la région autonome, des districts autonomes et des villes de Moscou et de Saint-Petersbourg. Par là même, ces différentes entités territoriales disposent d'une autonomie constitutionnelle en théorie plus large. Mais, le souci d'égalisation des collectivités territoriales n'implique pas une égalité de statut entre les collectivités territoriales puisque les républiques, non visées, restent *a priori* libres de leur destin constitutionnel. Néanmoins, le point 3 de l'article 70 précise que les modifications du statut constitutionnel de toutes les parties composantes de la Fédération de Russie, y compris les républiques, doivent être validées par le Congrès des députés du peuple.

Cette dernière remarque illustre en fait la difficulté à saisir la cohérence de la ligne directrice des constituants. S'agit-il de répondre aux aspirations des différentes collectivités territoriales, sachant que les revendications ne peuvent pas être les mêmes entre des républiques qui ont vu leur statut élevé déjà aux derniers temps de l'Union et les autres sujets qui sont en train seulement d'apparaître sur la scène nationale ? ou s'agit-il plutôt de verrouiller le système sous couvert d'une tendance à la fédéralisation ? L'impossibilité de répondre de façon catégorique est en fait due aux nombreuses contradictions qui émaillent la Constitution, à la suite de cette révision du 21 avril 1992. On peut tout d'abord noter l'incohérence de maintenir la référence au socialisme ou à l'U.R.S.S., dans le préambule notamment, alors que cette dernière a disparu. De même est-il contradictoire de vouloir fonder l'organisation du pouvoir d'Etat sur la séparation des pouvoirs tout en maintenant le système des soviets comme la base du système politique (article 2). Lorsque la Constitution révisée prévoit la soumission de l'administration des entités territoriales, autres que les républiques, au Soviet correspondant et aux organes exécutifs supérieurs, on se rend compte que le centralisme démocratique, malgré son élimination, n'a pas complètement disparu. On peut également souligner l'inconsistance de la révision dans le domaine de la répartition des compétences puisque, dans le cas des républiques entrant dans la composition de la Fédération de Russie, l'article 81, qui ne mentionne pas les domaines de compétences visés, précise qu'en cas de divergence entre une loi républicaine et une loi fédérale, c'est la loi fédérale qui s'applique. Cela revient à dire que les républiques n'ont pas de domaine réservé, à la différence des autres collectivités territoriales. Or, cela va à l'encontre de la position dominante qui reste celle des républiques, seule catégorie d'entité territoriale dotée du pouvoir législatif<sup>164</sup> ou du pouvoir de déclarer l'état d'exception sur leur territoire<sup>165</sup>. En fait, l'article 81-5, qui

<sup>164</sup> Les Soviets des territoires, des régions, de la région autonome et des districts autonomes, en tant qu'organes représentatifs, disposent d'un pouvoir normatif mais ne peuvent pas adopter de lois, à la différence des organes républicains.

<sup>165</sup> L'article 81-2 précise que les organes d'une république peuvent introduire sur leur territoire l'état d'exception à condition de le notifier au Président de la Fédération de Russie et de se conformer à la loi fédérale.

interdit aux organes fédéraux d'édicter des actes juridiques dans le domaine de compétences des républiques, montre simplement que l'article 81 est mal rédigé. Une autre approximation peut être évoquée, celle consistant à ne pas indiquer les villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg dans le titre du chapitre au sein de laquelle elles sont visées<sup>166</sup>. Toutes ces approximations ou contradictions révèlent tout simplement le degré d'absurdité qui caractérise la Constitution russe, ce qu'illustre également parfaitement sa numérotation complètement « farfelue ». A une refonte complète de la numérotation, les rédacteurs des différentes révisions ont préféré ajouter à chaque nouvelle révision des subdivisions numérales sans lien de continuité entre elles. De la sorte, « la Constitution a perdu sa stabilité, sa logique interne indispensable à la Loi fondamentale, a fourmillé de contradictions entre l'ancien qui demeurait et le nouveau qui apparaissait »<sup>167</sup>.

La révision du 9 décembre 1992 vient en partie lever ces contradictions en éliminant les références à l'U.R.S.S. existant dans le préambule ou dans le corps du texte<sup>168</sup> ou en ajoutant les villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg à la liste des parties composantes de la Fédération de Russie. En ce qui concerne ces deux villes, l'ancienne expression utilisée pour les désigner - « villes de sujétion républicaine » - est remplacée par une expression plus claire et explicite - « villes d'importance fédérale » - qui exprime bien l'idée que ces villes, à la différence des autres villes de la Fédération de Russie, sont des parties composantes de la Fédération. Cette avant-dernière révision de la Constitution de 1978 a surtout servi à renforcer les prérogatives du Parlement sur le Président dans la lutte qui oppose ces deux pôles du pouvoir politique. Ainsi le Soviet suprême se voit-il accorder un pouvoir de contrôle sur certaines nominations, assumées auparavant seulement par le Président (Ministres des Affaires étrangères, de la défense, de la sécurité et des affaires intérieures), et, plus généralement, sur le Conseil des Ministres, qui est cette fois-ci expressément soumis non seulement au Président mais également au Congrès et au Soviet suprême (point 5, article 121-5 et article 122). Cette domination du pouvoir législatif est rendue effective notamment par le droit accordé au Soviet suprême de suspendre l'effet des décrets et ordonnances du Président en prévision de la décision qui sera rendue par la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des actes présidentiels (point 18, article 19). L'orientation générale de cette révision illustre surtout la bataille à la fois idéologique et

---

<sup>166</sup> Dans ce chapitre, intitulé « Territoire et région au sein de la Fédération de Russie », les villes ne sont pas visées comme parties composantes de la Fédération de Russie qui ont droit à un statut alors qu'elles sont incluses dans l'article sur les matières de compétence commune.

<sup>167</sup> Vladimir TOUMANOV, « Sur les caractéristiques de la Constitution russe », in *L'Etat et le droit d'Est en Ouest*, Mélanges offerts au Professeur Michel LESAGE, Société de législation comparée, Paris, 2006, pp. 117-125.

<sup>168</sup> On peut noter que le souci de clarification et de cohérence n'est pas encore complètement atteint. En effet, l'article 4 maintient l'obligation faite aux organisations sociales et étatiques de respecter la Constitution et les lois de l'U.R.S.S. tandis que la révision a supprimé la référence à la Constitution de l'U.R.S.S. dans l'article 7 concernant les partis politiques et les organisations sociales.

politique qui culminera à la fin de l'année 1993 entre le Parlement et le Président de la Fédération de Russie et au sein de laquelle l'adoption d'une nouvelle loi fondamentale ou le soutien des entités territoriales seront un enjeu essentiel.

Pour l'heure, face à l'impossibilité de se mettre d'accord sur le destin constitutionnel de la Russie, la solution trouvée pour régler les rapports entre la Fédération de Russie et ses composantes fut celle d'un Traité négocié, qui - tout en apaisant temporairement les conflits entre le centre et ses régions - ne simplifia pas pour autant la question du fédéralisme en Russie.

## **2) Le Traité fédératif du 31 mars 1992 ou la complication des rapports fédératifs**

Parallèlement au processus constitutionnel engagé en Russie, la forme contractuelle dans l'organisation des relations fédératives fut expérimentée pour faire face à ce qu'on a pu appeler « la parade des souverainetés ». Mais, cette solution ne fut pas automatique car là aussi, dans le contexte bien particulier de l'émancipation des nationalités, les divergences furent nombreuses avant de parvenir à un consensus.

Il est utile de rappeler au préalable que, sur fond de déclin de l'Union soviétique, les républiques ont cherché à élever leur statut, en se proclamant souveraines sur la base du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et « sont parvenues, dans des délais très brefs, à accroître considérablement la liberté dont elles disposaient, aussi bien en matière politique qu'économique »<sup>169</sup>. Nous avons déjà eu l'occasion de mettre en avant cette montée en puissance des républiques, notamment fédérées, à travers les révisions constitutionnelles qui ont entériné le déclin de l'Union soviétique, les tentatives d'élaboration d'un nouveau Traité d'Union et les lois soviétiques adoptées en avril 1990 et réglementant la répartition des compétences entre l'Union et les républiques fédérées et autonomes. Mais, on a également pu constater que les républiques autonomes, sous couvert d'une égalisation de façade de leur statut sur celui des républiques fédérées, restaient des sujets de seconde catégorie. Pourtant, leurs revendications politiques ou économiques n'en étaient pas moins réelles comme en témoignent leurs déclarations de souveraineté dans lesquelles il est question de plénitude du pouvoir d'Etat de ces républiques sur leur territoire, du caractère contractuel des relations avec la Fédération de Russie ou de suprématie de la législation républicaine sur la législation fédérale<sup>170</sup>. Certaines républiques, comme le Tatarstan, sont

<sup>169</sup> Anne GAZIER, « La réforme du système régional et local russe : un pas en avant, deux pas en arrière », in *Russie : la décentralisation aux prises avec l'étatisme*, coord. Roberte BERTON-HOGGE et Marie-Agnès CROSNIER, Les études de la Documentation française, Paris, 1994, p. 28.

<sup>170</sup> M. V. GLIGLICH-ZOLOTOREVA, *Pravovye osnovy federalizma* [Les principes juridiques du fédéralisme], Jurist', Moscou, 2006, 421 p. Sur ce point, cf. également, Jean-Yves LAVOIR, « La Russie

même allées jusqu'à occulter leur appartenance à la Fédération de Russie. En effet, la formulation employée lors du référendum organisé par cette république sur son territoire le 21 mars 1992 - « Etes-vous d'accord pour que la république du Tatarstan soit un Etat souverain, sujet de droit international, qui construise ses relations avec la Fédération de Russie et les autres Etats sur le fondement de Traités égaux en droits ? » - a été interprétée par la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie comme une question déguisée sur l'indépendance étatique du Tatarstan, contraire à la Constitution de la Fédération de Russie<sup>171</sup>.

L'affaire du Tatarstan, sans parler du cas extrême de la Tchétchénie, montre que le risque de dislocation de la Russie à cette époque était loin d'être illusoire. Il devenait donc urgent de trouver une solution qui permettrait de concilier les revendications des collectivités territoriales, toujours soucieuses de faire reconnaître *de jure* leur autonomie acquise de fait, et les impératifs du pouvoir central quant à l'unité et à l'intégrité de l'Etat russe. Plusieurs solutions ont donc été préconisées dans cette période d'instabilité et d'expérimentation, notamment en matière de réorganisation de la structure fédérative : la création d'une république russe (*russskaja respublika*) à partir des territoires et des régions de la Russie au risque de créer un déséquilibre entre cette république et les autres formations nationales ; la solution extrême d'occulter le fait national en supprimant le principe national territorial et en réorganisant la Fédération de Russie à partir d'une division en districts économiques et géographiques ou l'égalisation des statuts des composantes de la Fédération de Russie pour faire de cette dernière une fédération de formations nationales et de formations territoriales aux statuts constitutionnels identiques<sup>172</sup>. Mais, principalement en raison de l'hostilité des républiques nationales, ces suggestions restèrent lettre morte et les négociations se poursuivirent. Dans un premier temps, influencées par les négociations au niveau de l'Union, les différentes parties se

---

minée par ses régions ? », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 1 (mars), 1993, pp. 57-67 et Irina A. UMNOVA, « *Evoljutsija pravovogo statusa kraja, oblasti kak sub'ekta Rossijskoj Federatsii* » [Evolution du statut juridique du territoire, de la région comme sujet de la Fédération de Russie], *Gosudarstvo i pravo*, n° 8/9, 1994, pp. 43-52.

<sup>171</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie du 13 mars 1992 n° 3 (toutes les décisions de la Cour constitutionnelle sont consultables sur le site officiel de la Cour : <http://www.ksrf.ru>). Sur la question générale du conflit entre la Fédération de Russie et la République du Tatarstan, voir : Jean-Robert RAVIOT, « Identité régionale et identité nationale : l'émancipation politique du Tatarstan de juin 1988 au 21 mars 1992 », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 1 (mars), volume 24, 1993, pp. 101-130 ; F. Kh. MUKHAMETSHIN, « *Rossijskij federalizm : problemy formirovanija otnoshenij novogo tipa (politiko-pravovye aspekty)* » [Le fédéralisme russe : les problèmes de formation de relations d'un nouveau type (aspects politico-juridiques)], *Gosudarstvo i pravo*, n° 3, 1994, pp. 49-59. Sur la question particulière du référendum, voir : A. A. BELKIN, « *Delo o referendum v Respublike Tatarstan 21 marta 1992 g.* » [L'affaire sur le référendum dans la République du Tatarstan du 21 mars 1992], *Pravovedenie*, n° 4, 1993, pp. 87-103 ; Laure MANDEVILLE, « La revanche des Tatars de Kazan », *Le Figaro*, 23 mars 1992 et Vladimir ORLOV, « La Russie contre le Tatarstan. La saisine constitutionnelle et sept questions à son sujet », *Les Nouvelles de Moscou*, 24 mars 1992.

<sup>172</sup> Cf. I. P. IL'INSKIJ, B. C. KRYLOV, N. A. MIKHALEVA, « *Novoe federativnoe ustrojstvo Rossii* » [Une nouvelle structure fédérative en Russie], *Gosudarstvo i pravo*, n° 11, Moscou, 1992, pp. 29-37.

mirent d'accord sur le principe de la signature d'un traité sans que l'objet même de ce traité ne fasse l'objet d'un consensus. Finalement, la solution trouvée fut celle de la signature d'un Traité entre la Fédération de Russie et ses composantes qui ne concernerait non pas la réorganisation de la structure fédérative de la Fédération de Russie, mais la question de la répartition des compétences entre le pouvoir fédéral et les différentes collectivités fédérées déjà existantes<sup>173</sup>.

Ce « compromis entre forces centripètes et forces centrifuges »<sup>174</sup>, signé le 31 mars 1992 à Moscou et appelé « Traité fédératif » (*federativnyj dogovor*) dans la terminologie juridique russe, se compose en fait de trois conventions signées<sup>175</sup> par la Fédération de Russie : la première a été signée avec les républiques ; la deuxième avec les territoires, les régions et les villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg et la dernière avec la région autonome et les districts autonomes. En fait, les républiques, fortes de leur identité nationale et de leur poids politique et par crainte de voir s'instaurer à terme un fédéralisme intégral sous-entendant l'égalité de statut des sujets<sup>176</sup>, s'opposèrent à la conclusion d'un seul Traité englobant tous les sujets et insistèrent pour qu'il y ait trois Traités de délimitation des compétences<sup>177</sup>. Ainsi, même si ce pacte rationalise les rapports entre la Fédération et ses composantes en énumérant les matières de compétence commune et en autorisant des transferts pour l'exécution des attributions entre les organes fédéraux et les organes des entités territoriales, il le fait surtout au profit des républiques qui se voient accorder des droits plus étendus que ceux conférés aux autres collectivités.

Premièrement, les républiques sont qualifiées de souveraines dans le titre du Traité qui les concerne, et d'Etats dans l'article III de ce Traité. A ce titre, elles disposent de la plénitude du pouvoir d'Etat (législatif, exécutif, judiciaire) sur leur territoire, à l'exception des attributions relevant de la compétence de la Fédération de Russie (article III, point 1) alors qu'il est précisé par exemple dans le Traité signé avec les territoires, les régions, et les villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg que les attributions du pouvoir d'Etat, autres que celles relevant de la compétence exclusive de la Fédération ou de la

<sup>173</sup> Sur la genèse du Traité fédératif, cf. I. P. IL'INSKIJ, B. C. KRYLOV, N. A. MIKHALEVA, art. préc., pp. 29-31.

<sup>174</sup> V. N. LYSENKO, « *Razvitie Federatsii i Konstitutsija Rossii (Konstitutsionnye izmenenija kak nazrevshaja potrebnost' razvitija federativnykh otnoshenij)* » [Le développement de la Fédération et la Constitution de Russie (les modifications constitutionnelles comme nécessité aboutissant au développement des relations fédératives)], *Gosudarstvo i pravo*, n° 8, 1997, p. 16.

<sup>175</sup> La traduction en français du Traité fédératif, réalisée par nos soins, se trouve en annexe 15.

<sup>176</sup> Jean-Robert Raviot rappelle que ces républiques dénonçaient « la volonté de *gubernizatsia* du pouvoir central », c'est-à-dire la volonté de transformer toutes les entités fédérées en *gubernija*, du nom de ces « anciennes provinces de l'Empire russe, dont le découpage ne tenait pas compte des spécificités ethno-culturelles des territoires », in « Fédéralisme et gouvernement régional en Russie », art. préc., p. 805, note 8.

<sup>177</sup> Ces Traités sont quasi identiques d'un point de vue formel. Ils sont composés d'un préambule insistant à la fois sur la nécessité de préserver l'unité étatique des peuples de la Fédération de Russie, de renouveler qualitativement les relations fédératives et de respecter l'autonomie des collectivités territoriales, et d'un enchaînement quasi identique des articles (cf. Annexe 15).

compétence commune, sont simplement exécutées par les organes du pouvoir d'Etat des territoires, régions et villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg (article III, point 1). Dans le cas de la région et des districts autonomes, la distinction est encore plus nette puisqu'on peut interpréter la disposition selon laquelle les attributions relevant de la compétence de ces collectivités sont déterminées par des actes juridiques de la Fédération de Russie (article III, point 1) comme un refus de leur reconnaître une compétence de droit commun, à la différence des autres collectivités territoriales.

Deuxièmement, la liste des matières réservées à la compétence exclusive de la Fédération est plus étendue dans les Traités n'impliquant pas les républiques. Ainsi la Fédération dispose-t-elle d'une compétence exclusive supplémentaire pour sanctionner la formation de nouveaux territoires (régions, régions et districts autonomes) et le changement des frontières territoriales, régionales, des villes, de la région et des districts autonomes<sup>178</sup>, pour établir les principes généraux dans l'organisation du système des organes du pouvoir représentatif et exécutif de ces collectivités<sup>179</sup> ou pour adopter les législations sur la procédure administrative, sur le travail, sur la famille ou la réglementation juridique sur la propriété intellectuelle<sup>180</sup>. Ainsi non seulement les collectivités, autres que les républiques, ne sont-elles pas maîtres de leur territoire et de leur système organisationnel mais en plus voient-elles leur capacité normative limitée. D'autant que sur ce dernier point, les républiques disposent du pouvoir législatif alors que les autres entités fédérées ne peuvent pas adopter de lois. Les Traités font mention, pour les territoires (régions, villes, région et districts autonomes), de la seule possibilité d'adopter des actes normatifs juridiques.

Troisièmement, alors que les républiques se voient reconnaître le droit d'être représentées au sein des organes fédéraux sans distinction particulière, les autres collectivités territoriales ne peuvent être représentées qu'au sein des organes *représentatifs* fédéraux, c'est-à-dire au sein du Congrès des députés du peuple et au sein du Soviet des Nationalités du Soviet suprême. Cette mention tient compte en fait de la révision constitutionnelle en date du 27 octobre 1989 et entérine la différence de traitement entre les républiques et les autres sujets, déjà existante dans la Constitution russe<sup>181</sup>.

Quatrièmement, une distinction supplémentaire entre les composantes de la Fédération est opérée en cas d'instauration de l'état d'exception : les organes fédéraux ne peuvent instaurer cet état qu'avec l'accord (*soglasie*) préalable des organes républicains

---

<sup>178</sup> Le Traité signé avec les républiques, au contraire, précise que le territoire de la république au sein de la Fédération de Russie ne peut être modifié sans son consentement (article III).

<sup>179</sup> Cette question n'est pas directement abordée dans le Traité signé avec les républiques mais l'article III vient tout de même préciser que le statut de la république, qui fait office de Constitution, ne peut pas être modifié sans son consentement.

<sup>180</sup> Ces matières sont du ressort de la compétence commune dans le Traité concernant les républiques (article II).

<sup>181</sup> Par exemple, seuls les présidents des Conseils des Ministres des républiques sont membres du Conseil des Ministres de la Russie (article 123, Constitution de 1978 révisée).

tandis que les autres collectivités donnent seulement un simple avis (*uvedomlenie*) ; de plus, une république, dont le seul territoire est concerné par l'état d'exception, peut l'introduire par ses propres organes.

Finalement, une dernière distinction concerne le fait que chaque république conserve le droit de signer le Traité et de réglementer ses relations avec les organes fédéraux alors qu'un tel droit n'est pas reconnu aux autres entités. Ainsi, conformément à cette disposition, les Républiques de Tchétchénie-Ingouchie et du Tatarstan ont refusé de signer le Traité fédératif. Quant au Bachkortostan, il « a subordonné son adhésion à certaines conditions qui résument sans doute l'état d'esprit de la plupart des signataires, ainsi que de certaines régions à savoir : obtenir la propriété de ses ressources naturelles ; déterminer sa fiscalité et disposer d'un système législatif et judiciaire autonome »<sup>182</sup>.

Cette différence de traitement entre les composantes de la Fédération de Russie a été implicitement critiquée dans un protocole additionnel au Traité signé par les territoires, régions et villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg<sup>183</sup>. Ce protocole reflète, d'une part, la frustration ressentie par les entités, autres que les républiques, et, d'autre part, la déception sans doute des pouvoirs fédéraux face à l'échec de leur tentative pour niveler le statut des différentes collectivités territoriales et, par là même, pour affaiblir les républiques. En effet, dans le préambule du protocole, il est clairement précisé que les représentants plénipotentiaires des collectivités territoriales et de la Fédération de Russie aspirent à l'égalisation du statut étatico-juridique de tous les sujets de la Fédération de Russie. A cette fin, ils conviennent, dans le corps même du protocole, de renforcer la catégorie des matières de compétence commune pour les territoires et les régions<sup>184</sup>, d'appliquer un régime juridique en matière d'état d'exception similaire à celui visant les républiques<sup>185</sup> ou de solliciter le Soviet suprême de la Fédération de Russie pour que celui-ci reconnaisse le pouvoir législatif des territoires et des régions<sup>186</sup>.

Mais, si au final la différenciation persiste, en dépit de l'intention de certains de l'éliminer, c'est parce que le Traité fédératif s'inscrit dans une conjoncture bien

<sup>182</sup> Jean GUEIT, « 1992 : une crise institutionnelle omniprésente », art. préc., p. 118.

<sup>183</sup> Ces villes ainsi que les régions de Leningrad et de Kalouga ont signé ce protocole mais en émettant des réserves. Ainsi les villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg et la région de Leningrad ont-elles refusé de consentir aux articles 2, 4 et 5 du protocole.

<sup>184</sup> Ces matières, en vertu de l'article 1 du protocole, sont les suivantes : délimitation de la propriété étatique sur le territoire du territoire et sur celui de la région ; établissement des principes généraux du système budgétaire et d'imposition dans la Fédération de Russie ; modification des frontières des territoires et des régions.

<sup>185</sup> Les territoires et les régions réclament en fait que l'introduction de l'état d'exception sur leur territoire soit subordonnée à la condition préalable qu'ils aient donné leur consentement (*soglasie*).

<sup>186</sup> On peut rajouter que l'article 5 du protocole précise que les organes des territoires et des régions peuvent appliquer leur propre réglementation juridique, tant que les organes fédéraux n'ont pas adopté les lois nécessaires en matière de compétence commune, à condition de mettre en conformité les actes régionaux une fois ces lois adoptées.

particulière - le réveil des nationalités - et qu'il est issu d'« un marchandage politique » plutôt que d'une analyse rationnelle ou d'un emprunt à la pratique étrangère<sup>187</sup>. En effet, il ne faut pas oublier que le Traité fédératif a servi en son temps à maintenir l'unité et l'intégrité de l'Etat russe. Pourtant, deux républiques ont refusé de signer le Traité<sup>188</sup> et certaines républiques signataires ont pu interpréter la signature du Traité comme l'acte de naissance de la Fédération de Russie à partir duquel les républiques souveraines sont entrées dans la composition de cette Fédération. Cette fiction juridique de la création *ex nihilo* de la Fédération de Russie lors de la signature du Traité fédératif, entretenue par des entités fédérées voulant être traitées d'égal à égal avec la Fédération, est mise à mal par la réalité des faits, notamment par le simple fait que les organes fédéraux de la Fédération de Russie ont signé le Traité fédératif. De plus, l'idée sous-jacente d'une construction par le bas et sur un fondement contractuel des relations fédératives a été clairement rejetée par la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie dans le cadre de l'affaire relative à la vérification de la constitutionnalité des modifications et amendements apportés à la Constitution du Tatarstan et de la conduite du référendum du 21 mars 1992<sup>189</sup>. La Cour a notamment rappelé que les relations de la Fédération de Russie avec ses composantes étaient fondées principalement sur le principe constitutionnel et que la voie contractuelle était admissible à condition que les traités se conforment à la Constitution de la Fédération de Russie. Si la Cour constitutionnelle a été amenée à se pencher sur cette question de la norme de référence dans les relations fédératives, c'est notamment en raison de la coexistence de ces deux sources constitutionnelle et contractuelle et de l'incorporation à venir du Traité fédératif à la Constitution de 1978. En effet, le Congrès des députés du peuple de la Fédération de Russie, dans une décision en date du 10 avril 1992, a non seulement approuvé le Traité, mais a décidé de faire de ce dernier une partie composante de la Constitution. De plus, la majorité de ses dispositions a été reprise dans la révision constitutionnelle du 21 avril 1992, notamment celle précisant les matières de compétence de la Fédération de Russie ou celle introduisant les matières de compétence commune<sup>190</sup>.

A partir de là, la Fédération de Russie va changer de nature : d'une fédération constitutionnelle, elle va devenir une fédération constitutionnelle-contractuelle. En effet, à la différence de l'Union soviétique, à la nature ambiguë dès sa création, les relations

---

<sup>187</sup> Sur cette idée, cf. V. N. LYSSENKO, art. préc., p. 16.

<sup>188</sup> Alors que le refus de la République de Tchétchénie-Ingouchie s'inscrit dans une volonté d'indépendance, de la partie tchétchène, les autorités du Tatarstan, elles, n'entendent pas rompre les liens avec la Russie. En fait, depuis l'effondrement de l'Union soviétique, elles ont affiché avec une rare constance leur volonté de nouer des relations avec la Fédération de Russie sur un fondement contractuel et sur un mode égalitaire, au moyen d'une délégation mutuelle des pouvoirs. Sur ce point, cf. F. Kh. MUKHAMETSHIN, art. préc. et « L'écrivain politique Lev OVROUTSKI s'entretient avec Mintimer CHAÏMIEV, Président de la République du Tatarstan », *Les Nouvelles de Moscou*, 28 avril 1992.

<sup>189</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie du 13 mars 1992 n° 3.

<sup>190</sup> Cf. *Supra*.



fédératives en Russie, qu'elles concernent le statut des sujets ou la répartition des compétences, ont toujours été réglementées par la Constitution russe, les Constitutions des républiques et les lois sur les autonomies nationales. Mais, dès lors que le Traité devient partie composante de la Constitution de la Fédération de Russie, cette dernière entre directement dans la quadrature du cercle à laquelle elle n'était confrontée qu'indirectement du temps de l'Union, par l'intermédiaire de celle-ci : la Fédération de Russie est-elle constitutionnelle ou contractuelle ? Et si sa nature est double (constitutionnelle-contractuelle), quelle est celle qui doit l'emporter ? Cette ambiguïté a d'ailleurs été entretenue par la Cour constitutionnelle qui, jusqu'en 1998, a continué de se référer à la fois à la Constitution et au Traité fédératif pour appréhender la question de la répartition des compétences<sup>191</sup>. Pourtant, nous verrons que cette question est loin d'être seulement scolastique et que cette ambiguïté dans la nature du fédéralisme russe compliquera fortement les relations entre la Russie et ses sujets au cours des années quatre-vingt-dix.

Un dernier point, qui n'est pas sans renforcer la complexité du sujet, mérite d'être évoqué. Il s'agit de la reconnaissance du principe territorial comme fondement de la Fédération à côté du principe national territorial. En effet, alors que, jusque-là, la Russie apparaissait pour certains comme une « demi-fédération » (*polufederatsija*) en raison de la juxtaposition de rapports fédératifs (avec les formations nationales) et de rapports unitaires (avec les formations territoriales)<sup>192</sup>, le Traité, en faisant implicitement des formations territoriales des composantes de la Fédération de Russie, va permettre effectivement aux relations fédératives d'infuser tout le territoire de la Russie. Mais, va se poser alors, avec encore plus d'acuité, la question de l'égalité des différentes composantes de la Fédération. D'un côté, on peut considérer que le choix de trois traités à la forme identique « tient en couveuse l'idée d'égalité politique et d'unité de type des sujets de la Fédération »<sup>193</sup>. Mais, d'un autre côté, l'inégalité juridique persistante entre les républiques et les formations territoriales n'a pas permis de calmer les prétentions des dernières ou de clarifier la réglementation des relations fédératives. Ainsi certaines régions, comme celle de Sverdlovsk, se sont-elles lancées dans un processus de républicanisation en

---

<sup>191</sup> Dans l'arrêt n° 1 du 9 janvier 1998 « Sur la vérification de la constitutionnalité du Code forestier de la Fédération de Russie », la Cour constitutionnelle a, pour la première fois, clairement exprimé l'idée que les dispositions du Traité fédératif ne pouvaient s'appliquer qu'en tenant compte des exigences de la Constitution fédérale et qu'en l'espèce, le droit de propriété sur le fond forestier et sa délimitation devaient être établis conformément aux dispositions constitutionnelles et nullement en se conformant aux dispositions du Traité fédératif.

<sup>192</sup> Cf. I. P. IL'INSKIJ, B. C. KRYLOV, N. A. MIKHALEVA, art. préc., p. 31.

<sup>193</sup> V. N. SINJUKOV, « *O forme Federatsii v Rossii* » [Sur la forme de la Fédération en Russie], *Gosudarstvo i pravo*, n° 5, 1993, p. 32. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si la révision constitutionnelle qui a suivi la signature du Traité fédératif (21 avril 1992) et qui a repris en grande partie ses dispositions est celle qui a consacré l'existence des formations territoriales comme parties composantes de la Fédération et qui leur a attribué des éléments d'étatisme (droit à un statut, droit de regard sur leur territoire, droit d'initiative législative, participation à la vie politique fédérale).

s'autoproclamant « républiques » et en adoptant une constitution<sup>194</sup>. De même ont-elles joué un rôle important lors des négociations en vue de l'élaboration d'une nouvelle constitution, qui se sont poursuivies parallèlement à la mise au point du Traité fédératif.

## B. LA DIVERSITE DES PROJETS CONSTITUTIONNELS

Le Traité fédératif est salué généralement comme un acte d'importance historique en raison du rôle stabilisateur qu'il a joué au sein de l'Etat fédéral russe en permettant le maintien des liens fédératifs. Mais, il a également mis en exergue deux questions au moins qui vont être l'enjeu des négociations constitutionnelles dans le domaine des relations fédératives : la place du Traité fédératif au sein de la nouvelle Constitution et, par extension, la source du système fédéral (1) et la question de l'égalité des composantes de la Fédération (2).

### 1) La question de la source du système fédéral russe

Parallèlement au processus de révision de la Constitution soviétique de 1978 qui a été continu à partir de la fin des années quatre-vingt, des tentatives d'élaboration d'une nouvelle constitution ont été amorcées dès 1990 lorsque le premier Congrès des députés du peuple de la R.S.F.S.R. décida dans un arrêté du 16 juin de former une commission constitutionnelle, composée de députés du peuple et présidée par le Président du Soviet suprême de l'époque, Boris Eltsine. La Commission constitutionnelle présenta son premier projet à l'automne 1990, qui fut modifié plusieurs fois au rythme des modifications des rapports de force et des changements substantiels qui touchèrent la Russie, comme la disparition de l'Union soviétique<sup>195</sup>.

Dans le premier projet de la Commission constitutionnelle, pour des raisons de pure logique chronologique, il est évident qu'aucune référence au Traité fédératif n'est faite. Mais, de toute façon, à cette époque, c'est la dimension constitutionnelle du fédéralisme russe qui semble privilégiée. En effet, l'insistance sur les fondements du régime constitutionnel, au titre desquels on trouve la souveraineté étatique, la suprématie du droit, la souveraineté populaire, la nature fédérative de l'Etat russe, la reconnaissance de la séparation notamment verticale des pouvoirs, témoigne de la volonté de rompre avec le

<sup>194</sup> Sur ce point, cf. Anne GAZIER, « La réforme du système régional et local russe : un pas en avant, deux pas en arrière », art. préc., p. 29, Virginie COULLOUDON, « Les 89 vérités de la Fédération de Russie », *Politique internationale*, automne 1995, pp. 337-356, Ludovic ROYER, « De la Russie soviétique à la Russie de Poutine : l'évolution du pouvoir des régions », *Hérodote*, n° 104, 2002/1, pp. 76-78, M. V. GLIGLICH-ZOLOTOREVA, *op. cit.*, 2006, pp. 188-191 et Irina A. UMNNOVA, art. préc., pp. 47-52.

<sup>195</sup> Les différents projets de Constitution sont consultables en russe sur <http://constitution.garant.ru>.

passé soviétique et sa tendance à la désacralisation du droit. Même si, dans ce premier projet de la Commission constitutionnelle, il n'est pas prévu de procédure particulière pour la révision de cette première division de la Constitution, il est tout de même précisé au point 2 de l'article 12 que les dispositions des autres divisions ne peuvent pas contredire les fondements du régime constitutionnel. En ce qui concerne plus précisément les dispositions sur l'Etat fédératif (article 7), qui font partie des fondements du régime, ce premier projet précise que le régime étatico-territorial est fondé sur le fédéralisme, que les fondements du statut juridique des différentes collectivités territoriales, qui ne changent pas par rapport à celles déjà existantes (républiques, territoires, régions, régions autonomes, districts autonomes), sont établis et garantis par la Constitution de la Fédération de Russie et que ces différentes collectivités fédérées disposent d'une compétence de droit commun en dehors de celles prévues par la Constitution. Plus loin, la Constitution, que ce soit dans la division consacrée à l'organisation fédérale (division 4) ou dans celle consacrée au système du pouvoir d'Etat (division 5), apporte de nombreuses précisions sur l'organisation de l'Etat fédéral russe, notamment sur les matières de compétence de la Russie et les matières de compétence commune ou sur les principes que les collectivités doivent respecter pour la mise en place de leurs organes<sup>196</sup>. On peut, de même, constater qu'une importance particulière est donnée à la Cour constitutionnelle, qui est qualifiée d'organe supérieur du pouvoir judiciaire dans la défense du régime constitutionnel. A ce titre, elle exerce un contrôle de constitutionnalité sur les actes fédéraux et les actes juridiques des différentes collectivités fédérées et devient un véritable juge fédéral chargé de résoudre les conflits notamment entre les organes fédéraux et les organes des collectivités territoriales. La constitutionnalisation du fédéralisme est d'ailleurs confirmée par le fait que les traités entre les organes fédéraux et les organes des collectivités fédérées sont visés seulement dans la liste des actes soumis au contrôle de constitutionnalité. De plus, la Constitution ne prévoit de contractualisation des rapports fédératifs que dans le cas d'un transfert par les organes fédéraux ou par les organes des entités territoriales de l'exécution d'une partie de leurs attributions (article 79, points 1 et 2) ou dans le cas de conclusion d'accords entre les collectivités territoriales à la condition

---

<sup>196</sup> Le projet de Constitution prévoit que :

- pour les collectivités territoriales autres que les républiques, l'organe représentatif est le Soviet, élu dans le cadre de circonscriptions électorales, formées sur le fondement d'une norme unique de représentation ; l'organe du pouvoir exécutif est l'administration qui est soumise aux Soviets territoriaux et qui entre dans le système du pouvoir exécutif de la Fédération de Russie ; le chef du pouvoir exécutif (gouverneur) est élu par la population ; le système judiciaire de ces collectivités comprend les juges des territoires, des régions et de districts et entre dans le système judiciaire de la Fédération de Russie (article 113) ;
- pour les républiques, l'organe représentatif et législatif est la réunion législative, élue dans le cadre de circonscriptions électorales, formées sur le fondement d'une norme unique de représentation ; le fonctionnaire suprême de la république dirige le pouvoir exécutif qui entre dans le système du pouvoir exécutif de la Fédération de Russie ; le système judiciaire de la république comprend les tribunaux supérieurs et locaux et entre dans le système judiciaire de la Fédération de Russie (article 112).

dans ce dernier cas que ces accords ne contredisent pas la Constitution et les lois fédérales (article 79, point 3). Enfin, ce n'est pas un hasard si la seule exception en matière de révision constitutionnelle concerne un chapitre sur les relations fédératives - le chapitre 13 consacré aux matières de compétence - puisque c'est un moyen de durcir la révision de ce chapitre et, donc, de garantir constitutionnellement un des principaux objets des relations fédératives<sup>197</sup>. Dans l'ensemble, malgré l'absence de consensus sur ce projet<sup>198</sup> et l'orientation particulièrement centralisée donnée aux rapports fédératifs<sup>199</sup>, il semble que la valorisation de la Constitution comme loi fondamentale de l'Etat dans ce projet ne souffre pas de la concurrence d'une autre source juridique.

Cette absence d'ambiguïté sur la source du système fédéral ne sera plus de mise dès lors que le Traité fédératif aura été signé et son contenu considéré comme une partie constituante de la Constitution. Dans un premier temps, les projets de la Commission constitutionnelle vont incorporer directement les dispositions du Traité dans le texte même de la Constitution. Puis, dans un second temps, pour obtenir le soutien des différentes collectivités, notamment celui des formations territoriales non nationales hostiles à l'inégalité entre les collectivités inscrite dans le Traité, les membres de la Commission vont prévoir l'introduction du Traité comme partie à part de la Constitution<sup>200</sup>. Ainsi en est-il du dernier projet de la Commission présenté en juillet 1993 qui place les trois accords signés dans le cadre du Traité fédératif dans une deuxième partie, la première étant constituée de la Constitution proprement dite. Cela dit, aucune précision n'est apportée sur la norme à privilégier en cas de contradictions entre la première partie et la deuxième partie de la Constitution. Or, cette dernière supposition n'est pas seulement théorique dans la mesure où les composantes de la Fédération peuvent avoir réellement intérêt à se référer

---

<sup>197</sup> Le projet de Constitution précise que les modifications de ce chapitre ne peuvent être conduites sans le consentement de la majorité des collectivités alors que toutes les autres dispositions du projet peuvent l'être par une décision du Soviet suprême adoptée par au moins deux tiers des voix des députés de chaque chambre du Soviet.

<sup>198</sup> Cf. L. B. TIUNOVA, E. B. BELOV, « *K proektu Konstitutsii Rossijskoj Federatsii* » [A propos du projet de Constitution de la Fédération de Russie], *Pravovedenie*, n° 3, 1991, pp. 111-115. Cet article fait suite à une discussion qui s'est tenue à la Faculté de droit de Leningrad sur le sujet. De nombreux juristes lors de cette discussion ont insisté sur le caractère provisoire de ce projet en raison de la survivance de nombreux désaccords. Sans remettre en cause l'acquis de la suprématie du droit, certains contestent l'absence de référence au socialisme ou pointent du doigt ce qui leur apparaît comme des lacunes en matière de fédéralisme : par exemple, le manque de référence à l'Union soviétique, notamment l'imprécision sur les matières déléguées à celle-ci (puisque elle existe encore !) ou l'absence de représentation du peuple russe.

<sup>199</sup> C'est notamment la position retenue par un des experts de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, M. Schweisfurth, qui considère que « le pouvoir qu'a la Fédération de légiférer en ce qui concerne le statut des unités (article 74, par. 4) est contraire au principe du fédéralisme », in *Document de la Commission de Venise, Echange de vues avec la Commission constitutionnelle de la Fédération de Russie* (Moscou, le 17 février 1993), CDL(1993)015f-restr, Strasbourg, 7 avril 1993.

<sup>200</sup> Sur ce point, cf. S. A. AVAKIAN, *Konstitutsija Rossii : priroda, evoliutsija, sovremennost'* [La Constitution de Russie : nature, évolution, actualité], Rossiiskii Iuridicheskii Isdatel'skii Dom, Moscou, 1997, consultable sur <http://constitution.garant.ru>.

au Traité fédératif plutôt qu'à la Constitution pour se présenter sur un pied d'égalité avec la Fédération dans le cadre des relations fédératives.

Toutefois, la logique incline à penser que c'est la Constitution qui devrait être privilégiée. En effet, la volonté de renforcer le régime constitutionnel apparaît claire dans ce dernier projet. Ainsi peut-on notamment constater que certaines dispositions sur les fondements du régime constitutionnel sont complétées, comme c'est le cas de l'article 7 sur l'Etat fédératif au sein duquel sont énoncés les avantages du fédéralisme : unité, décentralisation, égalité en droits et autodétermination des peuples. De même le régime de révision de la Constitution est-il durci : d'une part, les fondements du régime constitutionnel ne peuvent être modifiés que par référendum ; d'autre part, pour les autres dispositions de la Constitution, la loi sur la révision constitutionnelle doit être confirmée par au moins deux tiers des réunions législatives des sujets. Toutefois, comme nous le verrons dans la pratique, le manque d'expérience en matière de constitutionnalisme et les ambitions étatiques de certaines collectivités territoriales favoriseront la dimension contractuelle du fédéralisme en Russie au détriment de sa dimension constitutionnelle. Or, il est certain que cette imprécision sur la source juridique principale, qui découle directement de l'introduction du Traité fédératif dans la Constitution de 1978 et dans les projets de la Commission, n'a pas aidé les constituants à faire un choix clair au moment de l'adoption de la Constitution. Et cela est d'autant plus vrai que la plupart des projets alternatifs au projet officiel de la Commission ont maintenu cette ambiguïté.

Au préalable, il convient d'évoquer un projet qui, bien qu'élaboré avant la signature du Traité fédératif, contient déjà en germes cette ambiguïté entre constitutionnalisme et contractualisme. Il s'agit du projet présenté du temps même de l'Union soviétique par Andreï Sakharov et marqué, en grande partie, à la fois par l'expérience personnelle de son célèbre auteur et par le système soviétique. En matière de relations fédératives, ce constat est particulièrement frappant puisque la Constitution, qui n'en a que le nom, est surtout une compilation de réflexions sur ce que devrait être l'Union des Républiques soviétiques d'Europe et d'Asie qui viendrait se substituer à l'Union soviétique. D'ailleurs, on note qu'Andreï Sakharov n'arrive pas à sortir de la quadrature du cercle qui a frappé la nature de l'Union soviétique puisqu'il prévoit que les républiques entrent dans la nouvelle Union par le biais d'un Traité mais qu'en même temps elles adoptent la Constitution de l'Union en qualité de loi fondamentale. En fait, le projet de l'académicien institue une confédération, au sein de laquelle il n'existe plus qu'une seule sorte de composante, les républiques nationales<sup>201</sup>, qui délèguent à une Union « réduite aux

---

<sup>201</sup> Toutes les collectivités territoriales nationales existantes sous l'Union soviétique deviennent en fait des républiques de la nouvelle Union. Le processus d'intégration dans la nouvelle Union est même précisé : dans un premier temps, les collectivités de l'Union soviétique proclament leur indépendance puis, dans un second temps, peuvent s'unir en se prononçant par référendum.

acquêts »<sup>202</sup> une partie de leurs attributions. Ces républiques, qui conservent le droit de faire sécession, disposent de leur propre système monétaire à côté de celui de l'Union, de l'autonomie économique et budgétaire et de leurs propres organes de protection, indépendants du Gouvernement central (milice, ministère de l'Intérieur, système pénitentiaire, etc.). L'aspect confédératif de cette dernière est renforcé par le fait que les lois de l'Union ne sont pas d'applicabilité directe puisqu'elles doivent être confirmées par l'organe législatif supérieur de chaque république. Surtout, l'Union est une union à géométrie variable dans la mesure où chaque république peut décider de transmettre au Gouvernement central d'autres fonctions qui seront précisées dans un protocole au Traité d'Union. Par là même, on voit donc bien que la dimension contractuelle l'emporte sans conteste possible.

Après la signature du Traité fédératif, la question de son incorporation dans la future Constitution devint un enjeu des négociations constitutionnelles. Schématiquement, on trouve à une extrémité de la chaîne des négociations les partisans de l'incorporation, principalement les républiques désireuses d'élever au rang de normes constitutionnelles, plus difficilement révisables, les avantages inscrits dans le Traité fédératif et, à l'autre extrémité, les autres formations territoriales soucieuses de revenir sur un Traité qui consacre l'inégalité entre les composantes de la Fédération, le pouvoir central, lui, se situant au milieu dans un rôle à la fois d'arbitre et d'otage.

Cela dit, les différents projets élaborés après la signature du Traité fédératif tiennent tous compte, d'une manière ou d'une autre, de l'existence de cette source contractuelle des relations fédératives. Par exemple, que ce soit le projet préparé par le groupe des députés du peuple apparentés au Parti communiste<sup>203</sup> ou celui présenté par le Président de la Fédération de Russie<sup>204</sup>, aux orientations pourtant radicalement opposées<sup>205</sup>, tous deux prévoient l'incorporation du Traité fédératif à la future Constitution. Le premier projet, très laconique sur la structure fédérative de la Fédération de Russie, précise que les textes du Traité et les protocoles devront suivre le texte même de la Constitution et sont publiés dans le projet en tant qu'annexe, sans que soit abordée la question de la confrontation entre ces deux sources. Quant au projet présidentiel, il reprend la formule utilisée dans le dernier projet de la Commission constitutionnelle en plaçant le Traité fédératif dans une deuxième division. Il est surtout précisé à l'article 2 du projet, qui relève

---

<sup>202</sup> Appelé Gouvernement central, le pouvoir central est composé d'un Congrès des députés du peuple, d'un Conseil des Ministres et d'une Cour suprême.

<sup>203</sup> Publié dans *Rossijskaja Gazeta* du 24 juin 1993.

<sup>204</sup> Publié dans *Izvestija* du 30 avril 1993.

<sup>205</sup> Tout en tenant compte de l'évolution de la société et de l'Etat, les références au socialisme et à l'histoire communiste sont encore nombreuses dans le projet présenté par les députés communistes. Leur volonté de mettre en place un régime d'assemblée, en éliminant la fonction présidentielle, s'oppose au projet du Président de la Fédération qui cherche, lui, à instituer un régime présidentiel au sein duquel le Président de la Fédération est le véritable chef de l'Etat au dessus des autres organes du pouvoir d'Etat.

du chapitre sur « les dispositions générales » difficilement révisable<sup>206</sup>, que le Traité est une partie imprescriptible de la Constitution. Le Traité est d'ailleurs fréquemment cité pour régler les rapports entre la Fédération de Russie et ses sujets, notamment la question de la répartition des compétences. Ainsi le projet précise-t-il que la Fédération de Russie est compétente si rien d'autre n'est prévu par le Traité fédératif, tout en dressant la liste des matières de compétence de la Fédération (article 62), donnant par là même l'impression que le Traité bénéficie d'une autorité supérieure et qu'il représente la source originelle du fédéralisme russe. Cette impression est renforcée par le fait que la liste des matières de compétence commune n'est pas dressée et que le projet constitutionnel renvoie au Traité fédératif pour régler cette question. On peut également noter que le projet ne prévoit des relations fédératives durables qu'avec les sujets qui ont signé le Traité fédératif puisque les rapports entre la Fédération de Russie et les sujets non signataires ne sont abordés que dans le cadre de la division 3 du projet consacrée aux dispositions transitoires (point 10). En fait, si le Président de la Fédération dans son projet accorde de telles concessions aux collectivités territoriales, principalement aux républiques, c'est que Boris Eltsine est, à l'époque, l'otage des sujets dans leur combat pour le renforcement de leur pouvoir et qu'au final, « l'inclusion du Traité dans le projet est « un cadeau » fait aux sujets, dicté par le désir d'obtenir leur soutien »<sup>207</sup>.

Cette confusion sur la nature de l'Etat russe est entretenue également dans le projet présenté en 1992 par le Mouvement russe pour les réformes démocratiques, au sein duquel le premier maire élu démocratiquement à Saint-Petersbourg, Anatoly Sobtchak, a joué un rôle majeur<sup>208</sup>. Le projet renvoie au Traité fédératif pour la délimitation des attributions étatiques entre la Fédération de Russie et les républiques, les autres collectivités territoriales n'étant apparemment pas concernées par les rapports contractuels<sup>209</sup>. De plus, le projet prévoit la possibilité pour les républiques d'élargir le champ de leurs attributions par voie contractuelle. En fin de compte, on peut se demander si la nature contractuelle de l'Etat fédéral russe ne l'emporte pas dans ce projet dans la

<sup>206</sup> L'article 132 du projet indique que les dispositions de ce chapitre ne sont pas révisables. Une exception à ce principe est pourtant prévue : si les deux tiers des voix de l'ensemble des députés de chaque chambre législative proposent de réviser ces dispositions, alors la Réunion fédérale (parlement) se défait et convoque une Réunion constitutionnelle, qui soit confirme l'intangibilité de la Constitution, soit prévoit la préparation d'une nouvelle Constitution.

<sup>207</sup> S. A. AVAKIAN, *op.cit.*

<sup>208</sup> Voir sa présentation de « l'enfantement constitutionnel » dans Anatoly SOBTCHAK, *Russie : du totalitarisme à la démocratie*, Hachette, Paris, 1996, 186 p. Anatoly Sobtchak indique notamment que le projet de son Mouvement a servi de base à l'élaboration du projet présidentiel, ce qui explique les similitudes qu'on peut trouver entre les deux projets, notamment en ce qui concerne la corrélation entre le Traité fédératif et la Constitution. Voir également du même auteur : « *Rossija posle kommunizma* » [La Russie après le communisme], *Pravovedenie*, n° 2, 1993, pp. 3-6.

<sup>209</sup> Le projet n'est pas très clair sur ce point puisque le point 3 de l'article 23 du projet prévoit tout de même la possibilité d'une délégation des fonctions aux organes des provinces (nom donné aux collectivités territoriales autres que les républiques) par les organes de la Fédération sans préciser les modalités de ce transfert et tout en précisant que la délimitation des fonctions étatiques se fait selon la Constitution et les lois.

mesure où il est précisé que les dispositions de la Constitution, en dehors de celles concernant les droits et libertés fondamentaux, agissent sur le territoire des républiques composantes de la Fédération seulement après la signature du Traité fédératif. Mais, on est en droit de s'interroger sur la pertinence de cette orientation lorsqu'on lit les commentaires réticents d'Anatoly Sobtchak<sup>210</sup> sur l'incorporation du Traité fédératif dans le texte de la Constitution et lorsque l'on sait que son mouvement politique n'en a pas moins préconisé cette inclusion et n'a pas hésité à ériger les dispositions du Traité au rang de normes constitutionnelles<sup>211</sup>. En fait, cette contradiction s'explique avant toute chose par la dimension conjoncturelle du Traité, c'est-à-dire par la nécessité à l'époque de sa signature de « préserver le statu quo quant au problème si délicat de la structure multinationale de la Russie »<sup>212</sup>. Autrement dit, la complexité des relations fédératives et la diversité des intérêts en présence n'ont pas permis une grande souplesse lors de l'élaboration de la Constitution. Ce manque de flexibilité a également concerné la question de l'égalité des composantes de la Fédération de Russie.

## **2) La question de l'égalité des composantes de la Fédération**

En dehors du projet d'Andreï Sakharov qui propose une refonte totale de la structure territoriale de l'Union soviétique par la transformation des anciennes formations nationales territoriales en républiques toutes égales en droits et disposant des mêmes attributions au niveau fédéral, tous les autres projets consacrent au final l'inégalité entre les sujets. En effet, la plupart des projets a conservé la structure territoriale existante en Russie, composée de collectivités fédérées à l'appellation et au statut juridique différenciés. Ainsi retrouve-t-on, d'un côté, les formations créées sur le fondement du principe national (républiques, région autonome, districts autonomes) et, de l'autre côté, les formations territoriales (territoires, régions, villes d'importance fédérale). Seul le projet présenté par le Mouvement pour les réformes démocratiques semble proposer une restructuration de la composition territoriale de la Fédération de Russie mais, en fait, il maintient la coexistence entre les formations nationales, appelées républiques et communautés (*soobshchestvo*) nationales autonomes, et les formations territoriales, appelées provinces (*gubernii*). Dès lors, même si certains projets proclament l'égalité en droits des différentes collectivités territoriales<sup>213</sup> ou désignent

<sup>210</sup> « Le Traité fédératif ne faisait que reproduire la hiérarchie totalitariste que Staline avait introduite et qui s'était imposée comme vérité absolue, tant dans les documents officiels que dans les esprits : tel peuple a le droit d'exister comme république autonome, tel autre seulement comme région autonome, tel autre encore doit se contenter du statut de district national » (Anatoly SOBTCHAK, *op. cit.*, p. 93).

<sup>211</sup> L'article 38 du projet du Mouvement pour les réformes démocratiques accorde une importance constitutionnelle au Traité fédératif pour la Fédération de Russie et les républiques incluses en son sein.

<sup>212</sup> Anatoly SOBTCHAK, *op.cit.*, p. 93.

<sup>213</sup> Projet présenté par la fraction « Les communistes de Russie » (*Rossijskaja Gazeta*, 24 juin 1993) et projet approuvé par la Conférence constitutionnelle (*Raboshaja Tribuna*, 21 juillet 1993).



les différentes collectivités fédérées sous le vocable générique et commun « sujets » (*sub'ekty*)<sup>214</sup>, les différences statutaires et fonctionnelles entre les collectivités territoriales sont, dans l'ensemble, conservées.

Premièrement, les républiques sont parfois désignées comme des « formations étatiques »<sup>215</sup> ou des « Etats souverains »<sup>216</sup> alors que les autres entités territoriales sont le plus souvent caractérisées de « formations administrativo-territoriales »<sup>217</sup> ou de « formations étatico-administratives »<sup>218</sup>. A ce titre, les républiques sont les seules composantes de la Fédération qui disposent d'un certain nombre d'attributs qui les apparentent à des Etats : elles adoptent une constitution alors que les autres collectivités, elles, au mieux adoptent un statut ; elles peuvent établir sur leur territoire à côté de la langue officielle de la Fédération leur(s) propre(s) langue(s) d'Etat et parfois le projet leur reconnaît expressément le droit d'avoir des symboles étatiques qu'elles peuvent utiliser à côté des symboles de la Fédération de Russie<sup>219</sup>. Ce sont d'ailleurs les seules collectivités territoriales à qui est reconnu le droit d'établir leur propre citoyenneté<sup>220</sup>. Enfin, on se souvient que l'obtention d'un véritable pouvoir législatif était une des revendications principales des collectivités non républicaines. Or, si le dernier projet de la Commission constitutionnelle et le projet présidentiel généralisent la reconnaissance du pouvoir législatif à toutes les composantes de la Fédération, c'est que, dans le cadre du conflit qui oppose les deux forces politiques à l'origine de ces deux projets, respectivement le Congrès des députés du peuple et le Président, ces composantes peuvent devenir des alliés de poids qu'il convient de satisfaire. Quant aux autres projets, soit ils visent seulement le pouvoir représentatif et nullement le pouvoir législatif de ces collectivités<sup>221</sup>, soit ils n'abordent pas directement la question<sup>222</sup>.

D'un point de vue statutaire, on doit également noter que les dispositions sur l'organisation du pouvoir d'Etat sont généralement plus nombreuses et précises lorsqu'elles concernent les collectivités autres que les républiques, ce qui signifie que

---

<sup>214</sup> Projet de la Commission constitutionnelle, projet présenté par la fraction « Les communistes de Russie » et projet présenté par le Président de la Fédération de Russie.

<sup>215</sup> Projet du Mouvement pour les réformes démocratiques.

<sup>216</sup> Projet approuvé par la Conférence constitutionnelle.

<sup>217</sup> Projet du groupe de travail présidé par S. M. Shakhraj et publié en 1992 dans le journal *Federatsija*, n° 16. Ce groupe de travail était composé de fonctionnaires de l'administration présidentielle.

<sup>218</sup> Projet du Mouvement pour les réformes démocratiques.

<sup>219</sup> Projet du Mouvement pour les réformes démocratiques.

<sup>220</sup> Seul le projet du Président de la Fédération de Russie reconnaît un droit à la citoyenneté pour tous les sujets.

<sup>221</sup> Premier projet de la Commission constitutionnelle, projet du groupe de travail présidé par S. M. Shakhraj.

<sup>222</sup> En renvoyant au Traité fédératif, le projet des communistes et, dans une moindre mesure, celui du Mouvement pour les réformes démocratiques, qui se contente de se référer au Traité pour les rapports de la Fédération avec les républiques, laissent entendre que les collectivités non républicaines ne disposent pas du pouvoir législatif.

leur autonomie constitutionnelle est moins bien garantie. Par exemple, le projet communiste comprend un chapitre consacré à l'organisation du système des organes du pouvoir d'Etat dans les territoires, les régions, les villes d'importance fédérale, la région autonome et les districts autonomes<sup>223</sup>, alors que rien de tel n'est prévu pour les républiques. De même le projet du Mouvement pour les réformes démocratiques, pourtant diamétralement opposé dans sa philosophie au projet communiste, lui aussi maintient cette différence entre les collectivités territoriales en accordant moins de liberté aux formations territoriales autres que les républiques dans la mise en place de leurs organes. Ainsi le projet renvoie-t-il à des lois organiques pour fixer le statut, les droits, les attributions des provinces et les compétences des organes provinciaux. De plus, le projet précise que les affaires étatiques dans les provinces sont exercées par le Gouverneur et la Réunion provinciale des députés, élus au suffrage universel, direct, égal, libre et secret et par le Gouvernement de la province, formé par la Réunion provinciale sur présentation du Gouverneur. En dehors de l'obligation de respecter les principes de l'Etat de droit, démocratique et laïc, qui touche toutes les composantes de la Fédération, les républiques, elles, sont libres d'établir leurs organes conformément à leur Constitution et à leur législation.

Deuxièmement, l'égalisation apparente du statut entre les différentes collectivités par l'appréhension commune de la question de la répartition des compétences doit être nuancée.

D'une part, il est vrai que tous les projets, à part ceux qui se contentent de renvoyer au Traité fédératif pour la répartition des compétences entre la Fédération de Russie et ses composantes et qui donc maintiennent l'inégalité fonctionnelle existante au sein du Traité fédératif entre les composantes territoriales<sup>224</sup>, abordent la question de la répartition des compétences sous le même angle. Ainsi, sur le principe, la répartition des compétences est la même pour toutes les collectivités territoriales, à la différence de la délimitation des compétences prévue dans le Traité fédératif et différente selon les

---

<sup>223</sup> Le chapitre 14 de ce projet prévoit pour les territoires, les régions et les villes d'importance fédérale l'élection au suffrage universel direct des organes représentatifs, les Soviets des députés du peuple, l'élection par les Soviets des organes exécutifs, les comités exécutifs, et la soumission de ces derniers aux organes exécutifs supérieurs et au Soviet de même niveau. L'absence de liberté de ces collectivités dans la mise en place de leurs organes est renforcée par le fait que le projet ajoute que les attributions et le régime de formation, d'organisation et d'activités de ces organes sont établis par les fondements de la législation de la Fédération de Russie. Quant aux région autonome et districts autonomes, ils ne sont tout simplement pas libres d'établir eux-mêmes leurs organes puisque le projet renvoie aux lois sur les formations autonomes adoptées par le Soviet suprême de la Fédération de Russie.

<sup>224</sup> Projet présenté par la fraction « Les communistes de Russie ». Le projet du Mouvement pour les réformes démocratiques et celui du Président de la Fédération de Russie renvoient partiellement au Traité fédératif, seulement pour ce qui concerne les matières de compétence commune, puisqu'ils énumèrent les compétences de la Fédération, en revenant d'ailleurs en partie sur la liste fixée dans le Traité fédératif.

catégories de collectivités territoriales. Par là même, on est obligé de constater dans certains cas une diminution des attributions des républiques et, *a contrario*, une augmentation de celles des autres entités. On s'aperçoit que l'inclusion de toutes les collectivités territoriales dans la catégorie commune des sujets dans le dernier projet de la Commission, à la différence de la distinction faite entre les composantes de la Fédération dans le premier projet, permet de viser également les républiques sur certains points relevant de la compétence de la Fédération ou de la compétence commune. Par exemple, la Fédération de Russie est désormais compétente pour valider la formation de nouveaux sujets ou pour établir les principes généraux d'organisation des organes des pouvoirs représentatif et exécutif des sujets, y compris donc des républiques, alors que seuls les territoires, les régions, les régions autonomes et les districts autonomes étaient concernés dans le premier projet.

Mais, d'autre part, certains projets isolent les républiques pour en faire des catégories privilégiées en matière de délimitation des compétences, entretenant par là même l'inégalité entre les collectivités territoriales. C'est le cas du projet du groupe de travail présidé par S. M. Shakhraj qui précise que la Fédération de Russie partage seulement avec les républiques des matières de compétence commune comme la législation administrative, la législation en matière de procédure administrative, la législation du travail, la législation de la famille, etc. De même le projet du Mouvement pour les réformes démocratiques prévoit-il que les attributions des républiques peuvent être élargies par voie contractuelle alors que la délimitation des compétences entre la Fédération de Russie et les provinces se fait uniquement selon la Constitution et les lois fédérales. De surcroît, ce projet précise que les organes fédéraux n'ont pas le droit d'édicter d'actes juridiques sur les questions relevant de la compétence des républiques et que c'est la Cour suprême qui intervient en dernier ressort en cas de conflit entre la Fédération et les républiques alors qu'aucune réglementation similaire n'est prévue pour les provinces, ce qui laisse entendre que ces dernières ne disposent pas de moyens pour se protéger contre les ingérences des organes fédéraux dans leurs domaines de compétence.

Finalement, encore une fois, en raison des revendications divergentes des différentes entités territoriales et des contraintes du pouvoir central en termes d'intégrité du territoire russe, l'asymétrie dans la régulation des rapports fédératifs apparaît inéluctable. Mais, comme le précise Anatoly Sobtchak, cette asymétrie « n'exclut pas l'autre principe essentiel d'une structure fédérative : l'égalité inconditionnelle des sujets de la Fédération entre eux et dans leurs rapports avec les organes fédéraux »<sup>225</sup>. Or, on

---

<sup>225</sup> Anatoly SOBTCHAK, *op.cit.*, p. 94.

peut constater dans l'ensemble que les collectivités bénéficient des mêmes droits au niveau fédéral, par le biais de la chambre législative fédérale chargée de les représenter. En effet, à la différence des Constitutions soviétiques, qui établissaient une différenciation dans la représentation des entités territoriales au niveau fédéral, la majorité des projets prévoit une représentation égalitaire au sein de la seconde chambre législative fédérale appelée différemment en fonction des projets<sup>226</sup>. Ainsi en est-il du dernier projet de la Commission constitutionnelle qui précise que tous les sujets sont représentés de la même manière (deux représentants par sujet) au sein du Conseil de la Fédération, qui est qualifié d'égal de la Douma d'Etat. De même le projet du groupe de travail présidé par S. M. Shakhraj préconise-t-il que la chambre haute du Parlement de la Fédération de Russie, la Réunion fédérale, soit composée de deux délégués pour chaque collectivité en ajoutant que chaque délégation possède une seule voix en matière de vote. On peut de plus noter que, dans ce projet, la Réunion fédérale possède de nombreuses prérogatives en dehors du vote de la loi qu'elle partage avec la Réunion populaire : elle présente des conclusions au Président lors de la nomination d'un certain nombre de hauts fonctionnaires<sup>227</sup> et c'est elle qui engage la responsabilité des ministres. Quant au projet du Mouvement pour les réformes démocratiques, même s'il maintient l'inégalité entre les collectivités en prévoyant une représentation des communautés nationales autonomes indirectement par le biais des républiques et des provinces<sup>228</sup> et en n'octroyant pas à ces communautés de droit d'initiative législative, il accorde tout de même de nombreuses prérogatives au Sénat, en établissant une égalité parfaite entre les deux chambres législatives dans le cadre de la procédure législative<sup>229</sup> et en lui attribuant des compétences particulières (nomination et destitution du Président du Conseil des Ministres, du Gouvernement, des juges de la Cour suprême, destitution du Président de la Fédération de Russie).

Ce tour d'horizon des projets constitutionnels ne saurait être complet sans aborder la question du climat politique de l'époque dans la mesure où l'opposition politique entre le Parlement et le Président de la Fédération va devenir si aigue que l'on

---

<sup>226</sup> Le seul projet qui maintient l'inégalité que l'on pouvait trouver dans les Constitutions soviétiques est sans surprise celui présenté par les communistes. Le projet présidentiel, quant à lui, reste imprécis sur la question en renvoyant à une loi fédérale pour fixer les normes de représentation et en se contentant d'indiquer que les représentants des républiques, des régions autonomes et des districts autonomes doivent être élus de façon à ce qu'ils représentent au moins 50% de l'ensemble des députés.

<sup>227</sup> Le projet précise qu'en cas de conclusion négative de la Réunion, le Président présente une nouvelle candidature ou nomme les fonctionnaires contestés pour un délai d'un an.

<sup>228</sup> Le projet prévoit que le Sénat est composé de deux sénateurs par circonscription formée dans les républiques et les provinces et d'un sénateur supplémentaire dans les républiques et les provinces possédant sur leur territoire des communautés nationales autonomes.

<sup>229</sup> En cas d'opposition entre les deux chambres fédérales législatives, le projet de loi est considéré comme rejeté.

va assister à « la politisation extrême du débat autour de l'adoption de la Constitution et [à] l'assimilation de la Constitution comme un instrument d'exercice du pouvoir et non d'arbitrage entre toutes les composantes de la société russe »<sup>230</sup>. En effet, selon la Constitution de 1978, seul le Congrès des députés du peuple est compétent pour adopter une nouvelle constitution. Or, le Président de la Fédération de Russie est radicalement en désaccord avec les représentants du pouvoir législatif fédéral sur la question du régime à donner à la Russie (régime parlementaire, voire d'assemblée ou régime présidentieliste, voire présidentiel). Sa marge de manœuvre est donc limitée : « soit transiger avec le Parlement, soit tenter l'épreuve de force par le recours au référendum constituant ou à la dissolution qui en tout état de cause serait inconstitutionnelle »<sup>231</sup>. Le conflit politique entre ces deux pôles du pouvoir fédéral va se polariser au cours de l'été et de l'automne 1993<sup>232</sup>, après qu'un référendum organisé en avril de la même année a permis à Boris Eltsine de renforcer sa légitimité<sup>233</sup>.

Le conflit va se cristalliser dans le cadre constitutionnel lors de la présentation à l'été 1993 par chaque organe de son propre projet : le projet de la Commission constitutionnelle par le Congrès des députés du peuple et celui préparé par la Conférence constitutionnelle<sup>234</sup>, convoquée par le Président de la Fédération à partir de juin 1993 pour préparer la nouvelle Constitution<sup>235</sup>. Si le conflit devient finalement si critique, c'est que, d'un côté, on trouve un pouvoir constitutionnellement légitime pour adopter la nouvelle Constitution mais trop lié au passé soviétique et, de l'autre côté, un pouvoir bridé par la Constitution en vigueur mais fort de sa légitimité populaire. De plus, il ne faut pas oublier que, dans l'histoire, les deux clans n'ont pas hésité à instrumentaliser les collectivités territoriales pour obtenir leur soutien<sup>236</sup>. Boris Eltsine

<sup>230</sup> Jean-Pierre MASSIAS, *op. cit.*, p. 287.

<sup>231</sup> Patrice GELARD, « L'actualité constitutionnelle en Russie (mai-juillet 1993) », *Revue française de Droit constitutionnel*, n° 15, 1993, p. 612.

<sup>232</sup> Pour un aperçu de cette confrontation, cf. S. A. AVAKIAN, *op. cit.*, Anatoly SOBTCHAK, *Russie : du totalitarisme à la démocratie*, Hachette, Paris, 1996, pp. 61-103, Jean-Pierre MASSIAS, *op. cit.*, pp. 257-291, Patrice GELARD, « L'actualité constitutionnelle en Russie », *Revue française de Droit constitutionnel*, n°s 10 à 18, janvier 1992-avril 1994 et Jean GUEIT, « 1992 : une crise institutionnelle omniprésente », in Roberte BERTON-HOGGE et Marie-Agnès CROSNIER (sous la direction de), *Ex-U.R.S.S. : les Etats du divorce*, La Documentation française, Paris, 1993, pp. 109-120.

<sup>233</sup> Le référendum organisé le 25 avril 1993 posait les questions suivantes : « Faites-vous confiance à Boris Eltsine ? Approuvez-vous la politique économique et sociale conduite depuis 1992 ? Etes-vous pour la tenue d'une élection présidentielle anticipée ? Etes-vous pour la tenue d'élections législatives anticipées ? ». Pour une analyse des résultats, cf. Jean-Pierre MASSIAS, *op. cit.*, pp. 271-274 et Patrice GELARD, « L'actualité constitutionnelle en Russie (février-avril 1993) », *Revue française de Droit constitutionnel*, n° 14, 1993, pp. 437-440.

<sup>234</sup> Nous avons choisi délibérément de ne pas examiner, sauf exceptions, le projet de la Conférence constitutionnelle dans la mesure où la dernière mouture est celle qui sera présentée au référendum constituant du 12 décembre 1993 et qui deviendra la nouvelle Constitution de la Fédération de Russie.

<sup>235</sup> Patrice Gélard, dans sa chronique de la *Revue française de Droit constitutionnel* (n° 14, février-avril 1993, pp. 440-446 et n° 15, mai-juillet 1993, pp. 611-612), a procédé à l'analyse de ces deux projets.

<sup>236</sup> Sur ce point, cf. S. A. AVAKIAN, *op. cit.* Par exemple, les deux projets constitutionnels ont été envoyés aux sujets afin que ceux-ci prennent partie mais ces derniers, favorables à un texte consensuel, n'ont pas apporté de soutien net à un clan précis.

va donc forcer le destin en imposant, y compris par la force, son projet. Il va, en dépit de l'ordre constitutionnel existant, procéder - à ce qu'on peut appeler - un véritable coup d'Etat constitutionnel en écartant ses adversaires (dissolution du Congrès des députés du peuple et du Soviet suprême, suspension des activités de la Cour constitutionnelle) et en légiférant par voie de décret. Patrice Gélard compare d'ailleurs Boris Eltsine à Louis-Napoléon Bonaparte en faisant remarquer que « comme ce dernier, Eltsine a violé la Constitution pour « la défense de la démocratie » ; comme ce dernier, il est investi de la légitimité du suffrage universel deux fois renouvelée par l'élection et par le référendum ; comme ce dernier, il demande au suffrage populaire de mettre fin à la crise en élisant de nouveaux députés et en adoptant une nouvelle Constitution »<sup>237</sup>.

Plus précisément, dans le décret n° 1400 du 21 septembre 1993, le Président de la Fédération de Russie justifie sa décision d'interrompre les fonctions législatives, administratives et de contrôle du Congrès des députés du peuple et du Soviet suprême en imputant à ces organes la responsabilité dans la situation politique instable que traverse le pays et en leur reprochant de ne pas respecter les principes fondamentaux de l'ordre constitutionnel que sont la souveraineté populaire, la séparation des pouvoirs et le fédéralisme. Surtout, dans le même décret, il ne va pas hésiter à déclarer que la Constitution de la Fédération de Russie, la législation de la Fédération de Russie et celle des sujets ont une valeur inférieure au décret.

L'impasse devenant totale à la suite de la décision des organes destitués d'écarter à leur tour Boris Eltsine en nommant un nouveau Président de la Fédération de Russie, le vice-Président Alexandre Routskoï, le conflit va finalement être résolu par la décision prise par le Président d'employer la force armée lors du siège du Parlement le 4 octobre 1993. A partir de là, le Président de la Fédération va adopter une série de décrets (*ukaz*) et de dispositions (*polozhenie*) pour écarter les règles en vigueur<sup>238</sup> et pour préciser les règles d'organisation et de fonctionnement de l'Etat pendant « la période de la réforme constitutionnelle par étapes », le référendum constituant et les élections au parlement fédéral ayant été convoqués pour le 12 décembre 1993 par le décret n° 1400. Aussi n'est-t-il pas exagéré d'écrire que l'ensemble de ces textes

---

<sup>237</sup> Patrice GELARD, « L'actualité constitutionnelle en Russie (août-octobre 1993) », *Revue française de Droit constitutionnel*, n° 16, 1993, p. 859. Voir également dans cette chronique la présentation que fait l'auteur du décret n° 1400 et notamment des deux chambres législatives fédérales nouvellement instituées (la Douma d'Etat et le Conseil de la Fédération).

<sup>238</sup> Par exemple, au mépris de la Constitution en vigueur, le Président, dans un décret en date du 7 octobre 1993 (n° 1598) s'attribue le pouvoir de réglementer par décret toute une série de questions qui normalement relèvent de la compétence du Congrès des députés du peuple et du Soviet suprême (budget, impôts fédéraux, activités bancaires, commerce extérieur, etc.).

constitue une « micro-Constitution »<sup>239</sup> ou une Constitution provisoire, même si les avis sont unanimes pour déclarer inconstitutionnels les actions et actes du Président<sup>240</sup>.

Dans le domaine des relations fédératives, à partir de ces différents textes adoptés au cours de l'automne 1993<sup>241</sup>, on peut mettre en avant une orientation générale qui va avoir des incidences par la suite sur la nature et le caractère de ces relations : l'unité du pouvoir exécutif et, plus généralement, la soumission du pouvoir régional au pouvoir central. Par exemple, dans un décret du 27 septembre 1993<sup>242</sup>, au nom de l'entrée des organes du pouvoir exécutif des sujets dans le système unique du pouvoir exécutif et au nom de leur soumission au Conseil des Ministres de la Fédération de Russie, il est décidé que tant que les travaux de la future Réunion fédérale (parlement) n'auront pas commencé, les chefs de l'administration des collectivités, sauf ceux des républiques, ne pourront être révoqués que sur décision du Président de la Fédération de Russie et que, pendant cette période, les élections des chefs d'administration ou les nominations après destitution de ces derniers ne pourront avoir lieu, ce qui revient à dire que seul le Président peut être la source du pouvoir exécutif régional. De même le décret n° 1617 du 9 octobre 1993<sup>243</sup> précise-t-il que, dans les collectivités autres que les républiques, les organes représentatifs sont élus par la population et composés de 15 à 20 députés, travaillant de façon permanente, ce qui revient à décider unilatéralement de la cessation des activités des anciens Soviets régionaux. Enfin, on peut citer la disposition<sup>244</sup> qui détaille les règles d'organisation et de fonctionnement des organes législatif et exécutif des collectivités, autres que les républiques, et qui donc ne laisse quasiment aucune latitude à ces collectivités territoriales en la matière<sup>245</sup>.

---

<sup>239</sup> Patrice GELARD, « L'actualité constitutionnelle en Russie (août-octobre 1993) », *Revue française de Droit constitutionnel*, n° 16, 1993, p. 860.

<sup>240</sup> Sur cet aspect de l'action du Président et l'opposition notamment de la Cour constitutionnelle, cf. S. A. AVAKIAN, *op. cit.*, Jean-Pierre MASSIAS, *op. cit.*, pp. 265-287 et Patrice GELARD, « L'actualité constitutionnelle en Russie (août-octobre 1993) », *Revue française de Droit constitutionnel*, n° 16, 1993, pp. 857-865.

<sup>241</sup> Tous ces décrets et dispositions sont consultables en russe sur le site <http://www.constitution.garant.ru>.

<sup>242</sup> Décret n° 1465 du 27 septembre 1993 sur « le fonctionnement des organes du pouvoir exécutif dans la période de la réforme constitutionnelle par étapes dans la Fédération de Russie ».

<sup>243</sup> Décret n° 1617 du 9 octobre 1993 sur « la réforme des organes représentatifs du pouvoir et des organes de l'autoadministration locale ».

<sup>244</sup> Disposition « sur les principes généraux d'organisation et de fonctionnement des organes du pouvoir d'Etat des territoires, des régions, des villes d'importance fédérale, de la région autonome, des districts autonomes », validée par le décret n° 1723 du 22 octobre 1993.

<sup>245</sup> Sont notamment précisés le mode d'élection de l'organe représentatif (par la population au suffrage universel direct), la durée de son mandat (deux ans), ses compétences (compétence normative dans les domaines ressortant de la compétence exclusive ou de la compétence commune des collectivités, examen et vote du budget, contrôle de l'exécution du budget, etc.), les compétences du gouvernement (préparation et présentation du budget, gestion de la propriété régionale, etc.) ou celles de son chef (droit de veto dans le cadre de la procédure normative).

Toutefois, cette réglementation ne présentant qu'un caractère provisoire, les travaux constitutionnels vont se poursuivre au sein d'une Chambre d'Etat, créée par un décret du 11 octobre 1993 et chargée de mettre la touche finale au projet constitutionnel. Après quelques discussions au sein de cette Chambre sur des points encore litigieux, comme le fondement constitutionnel ou contractuel de la Fédération, le projet, mis au point en fait par un cercle restreint de personnes issues de l'entourage du Président<sup>246</sup>, est finalement publié le 5 novembre 1993 et approuvé lors du référendum constituant par 58,4% des votants le 12 décembre 1993<sup>247</sup>. La rupture avec le passé soviétique semble alors définitivement consommée puisque, même si la genèse de la Constitution n'est pas exempte de critiques sur le plan du respect de la légalité, la validation par le peuple d'une constitution, replacée au cœur du système juridique et au contenu volontairement plus classique, permet d'envisager le triomphe du fédéralisme constitutionnel dans la Russie post-soviétique.

## **SECTION II. LE TRIOMPHE APPARENT DU FEDERALISME CONSTITUTIONNEL DANS LA RUSSIE POST-SOVIETIQUE**

Le 12 décembre 1993, la Russie s'est dotée pour la première fois d'une Constitution ratifiée par le peuple et destinée à devenir la véritable loi fondamentale du pays<sup>248</sup>. Même si formellement il s'agit de la sixième Constitution russe depuis l'adoption des Lois fondamentales de 1906, on peut considérer que « par la substance, c'est la première véritable Constitution [...], et non pas la loi fondamentale seulement nominale du pays »<sup>249</sup>. En effet, la volonté des constituants de rompre avec le passé tsariste ou soviétique et d'ancrer la Russie dans la communauté des Etats démocratiques a incité ces derniers, au-delà de considérations d'opportunité politique, à faire valider par le peuple souverain « l'assise fondamentale de l'ordre étatique »<sup>250</sup>. En ce qui concerne le fédéralisme, consacré explicitement comme un des fondements de l'Etat russe dès la révision de la Constitution de la R.S.F.S.R. du 21 avril 1992, cette distanciation prise avec le régime soviétique s'est matérialisée par la constitutionnalisation d'un fédéralisme que l'on peut qualifier de classique car cherchant à reprendre les standards en la matière et à s'inspirer de la pratique des principaux Etats fédéraux modernes (§ 1).

---

<sup>246</sup> Cf. S. A. AVAKIAN, *op. cit.*

<sup>247</sup> C'est seulement le 25 décembre 1993, au moment de sa publication dans le journal *Rossijskaja Gazeta*, que la nouvelle Constitution russe est entrée officiellement en vigueur.

<sup>248</sup> Cf. Annexe 16 (Constitution de la Fédération de Russie du 12 décembre 1993).

<sup>249</sup> Vladimir TOUMANOV, art. préc., p. 118.

<sup>250</sup> Hans KELSEN, « La garantie juridictionnelle de la Constitution (La justice constitutionnelle) », *Revue du Droit public*, n° 45, 1928, p. 205.



Mais, il ne suffit pas de proclamer que la Constitution est la loi fondamentale du pays pour en faire véritablement la norme suprême de la hiérarchie des normes. En effet, « une énonciation solennelle ne garantit pas une protection irréfragable dans ce pays où le droit vient juste de s'affranchir de son statut de « superstructure » labile »<sup>251</sup>. Encore faut-il prévoir dans la Constitution même des mécanismes juridiques destinés à protéger sa valeur suprême et, par là même, à consacrer l'équilibre fédéral inscrit en son sein. En dehors de la procédure de révision de la Constitution prévue dans le chapitre 9, particulièrement rigide<sup>252</sup>, c'est l'institutionnalisation du juge constitutionnel comme juge fédéral qui permet le mieux d'inscrire le fédéralisme russe dans une dimension classique si l'on considère que « c'est certainement dans l'Etat fédéral que la justice constitutionnelle acquiert la plus considérable importance » et qu'« il n'est pas excessif d'affirmer que l'idée politique de l'Etat fédéral n'est pleinement réalisée qu'avec l'institution d'un tribunal constitutionnel »<sup>253</sup> (§ 2).

## **§ 1. La constitutionnalisation d'un fédéralisme classique**

Si l'on part du constat qu'« il n'y a pas de modèle, et encore moins d'absolu, du fédéralisme et [qu'] il n'y a que des configurations pertinentes »<sup>254</sup>, on peut dès lors s'interroger sur la raison pour laquelle nous employons l'expression « fédéralisme classique » pour décrire le fédéralisme russe inscrit dans la Constitution du 12 décembre 1993. En fait, même s'il n'existe pas de modèle étatique parfait dans le monde, et *a fortiori* de modèle fédéral unique<sup>255</sup>, il est tout de même possible de dégager des critères communs aux différents Etats fédéraux modernes et que l'on peut considérer comme les principes du fédéralisme. En effet, « ces principes ne sont pas issus d'une projection théorique *a priori*,

<sup>251</sup> Patrick FRAISSEX, « La Constitution russe du 12 décembre 1993 : vers un nouvel Etat de droit ? », *Revue du Droit public*, n° 6, 1994, p. 1776.

<sup>252</sup> En fait, la Constitution prévoit plusieurs modalités de révision en fonction des dispositions qui sont visées par la révision. Ainsi en dehors de l'article 137 § 2 qui prévoit la possibilité pour les sujets de changer de dénomination, utilisée par un certain nombre de sujets (cf. annexe 16, article 65), les autres procédures sont particulièrement complexes et seule celle prévue à l'article 137 § 1 a pour l'instant récemment abouti (cf. *Infra*).

<sup>253</sup> Hans KELSEN, art. préc., p. 253.

<sup>254</sup> François SAINT-OUEN, *Le fédéralisme*, Collection Illico, Infolio éditions, Paris, 2005, p. 15.

<sup>255</sup> Cf. notamment Irina A. UMNOVA, « *Sovremennaja konstitutsionnaja model' rossijskogo federalizma : problemy sovershenstvovanija i tendentsij evoljutsii* » [Le modèle constitutionnel contemporain du fédéralisme russe : problèmes de perfectionnement et tendances évolutives], *Gosudarstvo i pravo* [Etat et droit], n° 11, 1999, pp. 5-6. L'auteur, tout en constatant l'absence de modèle étatique parfait, considère qu'il existe tout de même un modèle idéal de fédéralisme « non centralisé, symétrique, coopératif et fondé sur le principe territorial » (p. 6). Voir également L. M. KARAPETJAN, « *K voprosu o « modeljakh » federalizma (Kriticheskij obzor nekotorykh publikatsij)* » [Sur la question des « modèles » de fédéralisme (Examen critique de certaines publications)], *Gosudarstvo i pravo*, n° 12, 1996, pp. 53-65 et E. V. TADEVOSJAN, « *O modelirovanii v teorii federalizma i probleme asimmetrichnykh Federatsij* » [Sur la modélisation dans la théorie du fédéralisme et le problème des Fédérations asymétriques], *Gosudarstvo i pravo*, n° 8, 1997, pp. 58-68.

mais sont le résultat de la synthèse d'observations empiriques, visant à reconnaître, au-delà de la diversité des expériences fédérales, leurs traits communs »<sup>256</sup>. Ainsi, au-delà des divergences qui opposent les constitutionnalistes sur la spécificité étatique du fédéralisme<sup>257</sup>, tous reprennent *a minima* les critères déterminants identifiés par Louis Le Fur et que « Georges Scelle vulgarisera en énonçant une sorte de théorème du fédéralisme fondé sur les deux lois de l'autonomie et de la participation »<sup>258</sup>. La Constitution russe du 12 décembre 1993 ne fait pas exception en la matière et c'est en cela que l'on peut dire que les constituants de 1993 ont cherché à mettre en place un fédéralisme classique en inscrivant dans leur loi fondamentale ces deux axiomes que sont l'autonomie et la participation des collectivités fédérées (B).

Toutefois, un autre élément, qui participe également de cette idée de fédéralisme classique, doit être mis en avant dans le fédéralisme russe. C'est celui de l'égalité entre les collectivités fédérées. En effet, dans la plupart des fédérations modernes, qui ont inspiré les constituants russes<sup>259</sup>, on peut constater une uniformité ou une identité dans la dénomination et le statut des entités fédérées, au-delà de leurs différences économiques, démographiques, spatiales et juridiques. Cette égalité formelle peut apparaître ainsi « comme une solution traditionnelle du point de vue des canons de construction des Etats fédéraux appelés classiques avec des sujets de dénomination et de statut identiques (Etats, Landër, cantons, etc.) »<sup>260</sup>. Ce n'est donc pas un hasard si la Russie, dans sa volonté d'intégrer le cercle des Etats démocratiques et de répondre aux revendications de certaines régions, a cherché à se démarquer de l'inégalité structurelle et fonctionnelle qui existait entre les régions sous l'ancien régime en reconnaissant dans la Constitution l'égalité de principe entre les différentes composantes de la Fédération de Russie, les sujets (A).

<sup>256</sup> Vlad CONSTANTINESCO et Stéphane PIERRE-CAPS, *Droit constitutionnel*, Thémis, P.U.F., 3<sup>e</sup> édition, Paris, 2007, p. 303.

<sup>257</sup> Certains, à l'instar de Raymond Carré de Malberg, distinguent l'Etat fédéral de l'Etat unitaire en décelant une différence de nature ou d'essence entre les Etats fédérés et les communes ou provinces de l'Etat unitaire (cf. Raymond CARRE de MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Sirey, Paris, 1920 (réimpression 1962), tome 1, pp. 103-191) alors que d'autres, à l'instar de Hans Kelsen, de Jean-François Aubert ou de Stéphane Rials, n'y voient qu'une différence de degré (cf. Hans KELSEN, *Théorie générale du droit et de l'Etat*, La Pensée Juridique, Bruylant, L.G.D.J., Paris, 1997, pp. 365-367, Jean-François AUBERT, « Essai sur le fédéralisme », *Revue du Droit public*, n° 3, mai-juin 1963, pp. 401-452, Stéphane RIALS, *Destin du fédéralisme*, L.G.D.J., Paris, 1986, p. 11).

<sup>258</sup> Olivier BEAUD, « Fédération et Etat fédéral », in *Dictionnaire de la culture juridique* (sous la direction de Denis ALLAND et Stéphane RIALS), P.U.F., Lamy, Paris, 2003, p. 713.

<sup>259</sup> Cf. Vladimir TOUMANOV, art. préc., pp. 117-125.

<sup>260</sup> Irina A. UMNOVA, « *Evoljutsija pravovogo statusa kraja, oblasti kak sub'ekta Rossijskoj Federatsii* » [Evolution du statut juridique du territoire, de la région comme sujet de la Fédération de Russie], *Gosudarstvo i pravo*, n° 8/9, 1994, p. 50. Dans le même sens, cf. B. S. EBZEEV, L. M. KARAPETJAN, « *Rossijskij federalizm : ravnopravie i asimmetrija konstitutsionnogo statusa sub'ektov* » [Le fédéralisme russe : égalité en droits et asymétrie du statut constitutionnel des sujets], *Gosudarstvo i pravo*, n° 3, 1995, p. 3.

## A. L'EGALITE DE PRINCIPE DES SUJETS DE LA FEDERATION DE RUSSIE

Au cours de la phase transitoire entre l'effondrement de l'Union soviétique et l'adoption de la nouvelle Constitution, nous avons eu l'occasion de constater que le souci d'égalisation entre les sujets, thème récurrent des négociations dans le cadre des relations fédératives, n'a pas été pleinement atteint. En effet, les révisions de la Constitution de la R.S.F.S.R. ou le Traité fédératif du 31 mars 1992, tout en faisant explicitement des formations territoriales des composantes de la Fédération, à côté des républiques nationales, n'en ont pas moins maintenu l'inégalité structurelle et fonctionnelle entre elles. Quant aux projets constitutionnels, en dépit de déclarations d'intention sur l'égalité entre les entités fédérées, aucun n'envisageait réellement de remettre en cause l'asymétrie structurelle issue de la composition hétéroclite de la Fédération de Russie. Or, il est important de souligner que la nouvelle Constitution russe, elle non plus, n'a pas réussi à échapper à cette ambivalence puisqu'à côté de la valorisation substantielle du principe d'égalité (1) subsistent des éléments qui peuvent nous amener à relativiser celui-ci (2).

### 1) La valorisation de la notion d'égalité entre les sujets

Composée de 89 entités territoriales, la Russie a choisi, lors de l'effondrement de l'Union soviétique, de maintenir le principe fédératif, qui avait présidé en théorie à l'organisation de la République soviétique de Russie. L'Etat russe est ainsi défini, à l'article 1 de la Constitution, comme « un Etat démocratique, *fédéral*, un Etat de droit ayant une forme républicaine de gouvernement ». A la différence des Constitutions soviétiques, on peut d'ailleurs noter que la nouvelle Constitution russe n'est pas avare de références au fédéralisme puisqu'en dehors de l'article 1, un autre article du premier chapitre consacré aux fondements de l'ordre constitutionnel, l'article 5, est explicitement consacré à la structure fédérale de la Russie, sans compter qu'un chapitre entier de la Constitution, le chapitre 3, détaille les règles de fonctionnement de la Fédération de Russie. De surcroît, on peut noter qu'en dépit de la précision faite dans l'alinéa 2 de l'article 1 sur l'équivalence des dénominations « Fédération de Russie » et « Russie », c'est majoritairement la première dénomination qui est employée dans le texte constitutionnel et dans les autres textes normatifs, ce qui permet d'insister sur la nature fédérale de la Russie.

Si l'on s'interroge sur les raisons du choix fédératif, il est évident que la composition multinationale de la Russie et l'étendue de son territoire<sup>261</sup> sont les principaux

---

<sup>261</sup> Voir annexes 1 (carte de la Fédération de Russie), 17 (composition nationale de la Fédération de Russie) et 18 (carte des sujets de la Fédération de Russie).

facteurs qui ont justifié celui-ci. Mais, si l'on cherche à comprendre le choix d'un fédéralisme égalitaire, seul le souvenir d'une Russie, ayant dû faire face au réveil de ses nationalités et, notamment, au processus de « souverainisation » qui a touché aussi bien les républiques nationales que les autres régions, peut réellement l'expliquer. En effet, il ne faut pas oublier que, pour les territoires et les régions, c'est « l'inégalité entre les sujets [qui] fut le catalyseur de [leurs] exigences en matière de statut particulier et d'attributions supplémentaires »<sup>262</sup>. Les rédacteurs de la Constitution n'ont donc pas eu réellement d'autres alternatives que celle de s'aligner sur une conception classique du fédéralisme, en postulant l'égalité en droits des sujets.

Cette égalité en droits, affirmée explicitement dans le paragraphe 1 de l'article 5 de la Constitution<sup>263</sup>, se concrétise tout d'abord par l'incorporation de toutes ces collectivités dans la même catégorie, celle des sujets de la Fédération (*sub'ekty*). L'introduction de « la notion « sujets de la Fédération » couvrant toutes les unités fédérées était une trouvaille de la théorie constitutionnelle russe destinée à « égaliser » et à « dépersonnaliser », au moins en termes juridiques, les composantes de la Fédération »<sup>264</sup>. Nous avons pourtant déjà rencontré cette notion, notamment dans la loi du 26 avril 1990 régissant la délimitation des compétences entre l'Union soviétique et les sujets mais, à l'époque, cette notion cachait en fait une inégalité inscrite au sein même de la loi entre les républiques fédérées et les républiques autonomes, « sujets de seconde catégorie ». C'est donc surtout la doctrine russe qui a utilisé cette notion avant qu'elle ne soit consacrée dans le droit positif, c'est-à-dire dans la Constitution du 12 décembre 1993<sup>265</sup>, pour souligner l'égalité constitutionnelle des unités composantes de la Fédération en dépit du maintien de leur différence de dénomination et de statut<sup>266</sup>. Ainsi, pour la majorité des auteurs russes, cette notion permet de souligner que tous les sujets, et pas seulement les républiques, pourtant les seules désignées dans la Constitution comme des « Etats » (article 5 § 2), sont des formations étatiques, disposant des attributs inhérents à ce

---

<sup>262</sup> M. V. GLIGLICH-ZOLOTOREVA, *op. cit.*, p. 191.

<sup>263</sup> Article 5 § 1 : « La Fédération de Russie est composée de républiques, de territoires, de régions, de villes d'importance fédérale, d'une région autonome et de districts autonomes, sujets *égaux en droits* de la Fédération de Russie ».

<sup>264</sup> Anatoli KOVLER, « L'égalité des « sujets » est-elle possible dans une fédération asymétrique ? (Réflexions sur la Constitution russe) », in *Droit constitutionnel local*, Association Française des Constitutionnalistes, Economica-P.U.A.M., Paris-Aix, 1999, p. 312.

<sup>265</sup> En fait, c'est le Traité fédératif du 31 mars 1992 qui le premier en Russie a fait appel à la notion « sujets de la Fédération » mais dans la mesure où cette notion ne se trouve que dans le protocole du Traité signé par les composantes de la Fédération qui cherchent à obtenir l'égalisation de leur statut avec celui des républiques, on ne peut pas vraiment parler de reconnaissance de la notion dans ce texte. Surtout, la structure tripartite du Traité et la distinction entre les entités fédérées qui en découle automatiquement s'opposent directement à cette reconnaissance.

<sup>266</sup> La Fédération de Russie, selon les articles 5 et 65 de la Constitution, se compose de : 21 républiques (*respublika*), 6 territoires (*kraj*), 49 régions (*oblast'*), 2 villes d'importance fédérale (Moscou et Saint-Petersbourg), une région autonome (*avtonomnaja oblast'*) et 10 districts autonomes (*avtonomnyj okrug*).

statut<sup>267</sup>. Ainsi, indépendamment de leur forme territoriale (républiques, territoires, régions, etc.), toutes les composantes de la Fédération possèdent le statut constitutionnel de sujet, ce qui leur donne un certain nombre de droits et de compétences identiques. Parmi les compétences que se partagent les républiques et les autres formations territoriales, en vertu de leur qualité de sujet, on peut citer notamment : le droit de se doter d'un texte ayant valeur de loi fondamentale sur leur territoire ; le droit d'être représenté officiellement au sein des organes fédéraux ; le droit d'établir de façon autonome leurs organes du pouvoir d'Etat ; le droit d'adopter leurs propres législation et budget<sup>268</sup> ; la reconnaissance d'une capacité internationale partielle ou le droit de posséder leurs propres symboles<sup>269</sup>. En fait, grâce à l'insertion dans cette catégorie « englobante », les formations territoriales, autres que les républiques, ont perdu le statut de simples unités administrativo-territoriales qu'elles possédaient sous la Russie soviétique pour acquérir celui de véritables Etats fédérés<sup>270</sup> sous l'ère post-soviétique.

De la sorte, « l'octroi du caractère étatique permet de faire un pas vers l'unification du statut des sujets de la Fédération, ce qui sert à son tour à gommer l'asymétrie de la Fédération »<sup>271</sup>. En effet, pour de nombreux commentateurs de la vie constitutionnelle russe, l'asymétrie de la Fédération, autrement dit l'inégalité entre les sujets, correspond plus à « un stade transitoire du développement des relations fédératives »<sup>272</sup> ou au « reflet du rapport de force qui existait entre la Fédération de Russie

---

<sup>267</sup> Voir notamment : Elena Ju. BARKHATOVA, *Kommentarij k Konsitutsii Rossijskoj Federatsii* [Commentaire de la Constitution de la Fédération de Russie], Prospekt, Moscou, 2008, p. 12 ; Galina D. SADOVNIKOVA, *Kommentarij k Konsitutsii Rossijskoj Federatsii* [Commentaire de la Constitution de la Fédération de Russie], Iurajt, Moscou, 2008, p. 14 ; *Postatejnyj kommentarij k Konsitutsii Rossijskoj Federatsii / pod obshch. red. V. D. Karpovisha* [Commentaire par article de la Constitution de la Fédération de Russie / sous la direction de V. D. KARPOVISH], *Novaja Pravovaja kul'tura*, Jurajt-M, Moscou, 2002, 959 p., consultable sur [http://www.constitution.garant.ru/DOC\\_3300115.htm](http://www.constitution.garant.ru/DOC_3300115.htm) ; Sergueï I. NEKRASOV, « Rossijskii federalizm i nekotorye problemy razdelenija vlastnykh polnomochii po vertikali » [Le fédéralisme russe et certains problèmes de distribution du pouvoir à la verticale], *Zhurnal rossijskogo prava*, n° 10, Moscou, 1999, p. 67.

<sup>268</sup> Rappelons que l'octroi du pouvoir législatif aux territoires et aux régions était une des principales revendications de ces sujets dans leur lutte pour l'égénéralisation de leur statut sur celui des républiques.

<sup>269</sup> Cf. A. A. LIVEROVSKIJ, « O statuse sub'ekta Rossijskoj Federatsii » [Sur le statut du sujet de la Fédération de Russie], *Pravovedenie*, n° 2, 2000, pp. 94-95. L'auteur constate que ce sont surtout les constitutions républicaines qui font référence à la triade classique des symboles étatiques (drapeau, armoiries, hymne) alors que les statuts des autres sujets se contentent d'indiquer les armes.

<sup>270</sup> Cf. *Kommentarij k Konsitutsii Rossijskoj Federatsii po sostojaniju na 1 maja 2003 g. (pod red. Lazareva V. V.)* [Commentaire de la Constitution de la Fédération de Russie à la date du 1<sup>er</sup> mai 2003 (sous la dir. de V. V. LAZAREV)], consultable sur [http://www.constitution.garant.ru/DOC\\_3848902.htm](http://www.constitution.garant.ru/DOC_3848902.htm).

<sup>271</sup> V. A. RZHEVSKII, A. V. KISELEVA, « Sub'ekty Rossijskoj Federatsii : tipologija i konstitutsionnye osnovy organizatsii » [Les sujets de la Fédération de Russie : typologie et principes constitutionnels d'organisation], *Gosudarstvo i pravo*, n° 10, 1994, p. 40.

<sup>272</sup> Grigorij L. CHUDNOVSKIJ, « Reformirovanie federativnykh otnoshenij : kak obespechit' sbalansirovannost' interesov tsentra i regionov » [La réforme des relations fédératives : comment assurer l'équilibre des intérêts entre le centre et les régions], *Zhurnal rossijskogo prava*, n° 7/8, Moscou, 1999, p. 20.

et ses sujets au moment de son adoption »<sup>273</sup> qu'à une différence substantielle de droits entre des sujets pourtant différenciés. En d'autres termes, ce n'est pas au niveau des attributions constitutionnelles les plus importantes ou des droits et des obligations des sujets que l'asymétrie se manifeste mais davantage au niveau des particularités économiques, culturelles, historiques, nationales et géographiques de tel ou tel sujet. Nous aurons d'ailleurs l'occasion de vérifier, dans le second chapitre sur la pratique des relations fédératives, que l'asymétrie, plutôt que d'être une notion juridique immuable, est bien davantage un fait, qui résulte principalement des accords qui se sont noués entre le centre et certains sujets au milieu des années quatre-vingt-dix et qui ont établi des volumes de compétences ou d'attributions différents entre eux<sup>274</sup>. Enfin, la notion de sujet permet de souligner « l'unité du fondement de l'entrée de tous les sujets dans la Fédération de Russie »<sup>275</sup>. Par là même, il est clairement et définitivement affirmé que toutes les formations territoriales, et pas seulement les républiques, sont des composantes de la Fédération auxquelles s'applique le jeu des relations fédératives.

La principale concrétisation de cette égalité en droits des sujets proclamée dans le paragraphe 1 de l'article 5 se trouve dans le même article mais au paragraphe 4 qui indique que « dans leurs rapports mutuels avec les organes fédéraux du pouvoir d'Etat, tous les sujets de la Fédération de Russie sont égaux entre eux ». Cela signifie que tous les sujets, y compris ceux qui entrent dans la composition d'autres sujets, et l'on pense ici aux districts autonomes sur lesquels nous reviendrons, entretiennent des relations directes avec les organes fédéraux. Dans le cadre de ces relations, les organes législatifs (représentatifs) de tous les sujets, sans exception, disposent du droit d'initiative législative auprès de la Douma d'Etat (article 104) alors que nous avons vu qu'il a fallu attendre la révision du 27 octobre 1989 pour que les formations territoriales, autres que les républiques autonomes, acquièrent ce droit. De même tous les sujets de la Fédération sont-ils représentés sur une base égalitaire au Conseil de la Fédération, la chambre de représentation des régions au niveau fédéral, puisque le paragraphe 2 de l'article 95 stipule que « le Conseil de la Fédération est constitué à raison de deux représentants de chaque sujet de la Fédération : un représentant de l'organe représentatif et un de l'organe exécutif du pouvoir d'Etat ». Or, nous verrons que la participation des sujets à la vie politique fédérale, par l'intermédiaire du Conseil de la Fédération, est un des facteurs importants qui permet à la Russie de se détacher de son passé soviétique, marqué par l'absence de représentation des formations territoriales au niveau fédéral avant la révision du 27 octobre 1989 et par une

---

<sup>273</sup> Irina A. UMNOVA, « *Evoljutsija pravovogo statusa kraja, oblasti kak sub'ekta Rossijskoj Federatsii* », art. préc., p. 49.

<sup>274</sup> Cf. V. G. VISHNJAKOV, « *Konstitutsionnoe regulirovanie federativnykh otnoshenij* », art. préc., p. 24.

<sup>275</sup> V. A. RZHEVSKII, A. V. KISELEVA, art. préc., p. 39.

représentation inégalitaire après cette révision<sup>276</sup>, et d'inscrire ainsi la Russie dans la catégorie des Etats fédéraux classiques.

Enfin, l'égalité en droits des sujets est assurée par la répartition uniforme des matières de compétence et des attributions entre le centre et les sujets. C'est une des principales innovations de la Constitution russe. En effet, le Traité fédératif, par sa composition tripartite, avait maintenu la distinction entre les républiques et les autres sujets en matière de répartition des compétences de façon à privilégier les républiques, dotées d'un volume plus important de compétences propres ou partagées. De même avons-nous constaté que l'égalisation des statuts entre les sujets par une approche commune de la répartition des compétences dans les projets constitutionnels n'était pas dénuée d'ambiguïté<sup>277</sup>. Là où la Constitution va donc véritablement innover, c'est en ne distinguant plus les sujets pour opérer la répartition des compétences avec le pouvoir fédéral. Or, si l'on considère que « la répartition des compétences est le noyau politique de l'idée fédéraliste »<sup>278</sup>, on comprend mieux alors l'importance de cette innovation pour la mise en place d'un fédéralisme classique à vocation égalitaire. En effet, d'une part, cette nouvelle approche va impliquer la réduction des compétences des républiques par rapport à ce qui leur était réservé dans le Traité fédératif<sup>279</sup> ou par rapport à ce qui était envisagé lors des négociations constitutionnelles<sup>280</sup>. D'autre part, la réduction des compétences des républiques va s'accompagner d'une augmentation corrélative de celles des autres sujets. On peut ainsi noter que les matières, qui relevaient de la compétence exclusive de la Fédération dans les Traités signés avec les territoires, régions, villes de Moscou et de Saint-Petersbourg, région et districts autonomes, sont essentiellement du ressort de la compétence conjointe dans la Constitution de 1993<sup>281</sup>. Il est d'ailleurs précisé dans le paragraphe 2 de l'article consacré à la question de la compétence conjointe entre la Fédération de Russie et ses sujets (article 72) que les dispositions de cet article s'appliquent dans une mesure égale à tous les sujets, ce qui est une façon de bien souligner l'égalité des sujets en matière de répartition des compétences.

---

<sup>276</sup> Cf. *Supra* (1, A, § 2, section I de ce chapitre).

<sup>277</sup> Cf. *Supra* (2, A, § 2, section I de ce chapitre et 2, B, § 2, section I de ce chapitre).

<sup>278</sup> Hans KELSEN, art. préc., p. 254.

<sup>279</sup> Par exemple, la Constitution ne vise plus la souveraineté des républiques ou déplace dans la compétence exclusive de la Fédération des questions relevant auparavant de la compétence commune comme la réglementation de la propriété intellectuelle.

<sup>280</sup> La notion de citoyenneté républicaine disparaît au profit d'une citoyenneté unique pour toute la Russie (article 6 §1).

<sup>281</sup> Nous reviendrons sur cette question de la répartition des compétences dans le point consacré à l'autonomie législative des sujets de la Fédération.

Toutefois, cette valorisation de la notion d'égalité entre les sujets ne doit pas être interprétée comme une égalité absolue au sens arithmétique, certains éléments nous amenant à relativiser la notion même d'égalité.

## **2) La relativité de la notion d'égalité entre les sujets**

Nous avons déjà noté que, lors de l'effondrement de l'Union soviétique, la Russie a choisi la complexité plutôt que l'uniformité en maintenant le principe fédératif. Mais, on peut considérer qu'elle est allée encore plus loin dans la complexité en maintenant, dans la Constitution du 12 décembre 1993, l'asymétrie existante pendant la période soviétique entre les formations territoriales. En effet, force est de constater que, dans la Constitution russe, l'égalité constitutionnelle des sujets est concurrencée par le maintien d'une asymétrie structurelle entre les différentes composantes de la Fédération. Ainsi la Constitution maintient-elle la composition hétéroclite qui existait aux temps de la Russie soviétique en distinguant six types de sujets : les républiques, les territoires, les régions, les villes d'importance fédérale, la région autonome et les districts autonomes. Autrement dit, la structure territoriale de la Russie continue de se fonder à la fois sur le principe national et sur le principe territorial.

Même si certains ne voient dans l'asymétrie entre les sujets que « le résultat du développement historique de la Russie »<sup>282</sup> ou « l'héritage du long passé soviétique où chaque unité territoriale de l'Union soviétique avait, elle aussi, sa place déterminée dans la hiérarchie politico-territoriale »<sup>283</sup> sans conséquences juridiques significatives, il n'en demeure pas moins vrai que la différence de dénomination entre les sujets s'accompagne d'une différence de statut, susceptible de remettre en cause le principe d'égalité en droits des sujets. Il est donc important de savoir si cette asymétrie structurelle est substantielle ou si elle est, au contraire, essentiellement symbolique. Pour cela, il convient au préalable de rappeler les éléments dans la Constitution qui permettent de distinguer statutairement les républiques des autres sujets de la Fédération puisque c'est à l'égard des premières que la différenciation est la plus probante.

Premièrement, l'article 5, après avoir rappelé la composition hétérogène de la Fédération de Russie, précise, dans son paragraphe 2, que la république a droit à sa constitution (*konstitutsija*) alors que les autres sujets possèdent un statut (*ustav*). En l'absence de précisions dans la Constitution sur la différence entre les notions « constitution » et « statut », on pourrait dès lors penser que les républiques disposent de

<sup>282</sup> Commentaire de l'article 5 dans *Kommentarij k Konstitutsii Rossijskoj Federatsii po sostojaniju na 1 maja 2003 g. (pod red. Lazareva V. V.), op. cit.*

<sup>283</sup> Anatoli KOVLER, art. préc., p. 311.



l'autonomie constitutionnelle, c'est-à-dire du droit d'établir leur propre ordre juridique à partir d'une loi fondamentale dont elles se sont dotées de façon autonome, alors que les autres sujets en seraient dépourvus. Or, les juristes russes sont unanimes pour considérer qu'il n'existe pas de différence fondamentale entre la constitution des républiques et le statut des autres sujets. Considéré comme un « acte normatif juridique constituant »<sup>284</sup> ou une « quasi-constitution »<sup>285</sup>, le statut remplit en fait le même rôle ou les mêmes fonctions que la constitution républicaine, à savoir celui de loi fondamentale ayant une valeur supérieure sur le territoire du sujet et fixant le régime juridique de ce dernier. Autrement dit, « la Constitution de la Fédération de Russie met sur un pied d'égalité ces deux types d'actes qui occupent, en particulier, la même place dans la hiérarchie des normes »<sup>286</sup>. En fait, si la Constitution russe utilise des termes différents pour désigner des actes au contenu et à la fonction identiques, c'est principalement en raison du lien organique entre le terme « constitution » et la qualification d'Etat dont sont seules pourvues les républiques dans la Constitution. Mais, si la terminologie étatique est réservée aux seules républiques, c'est plus par « atavisme » par rapport à la période soviétique que par volonté de différencier substantiellement les sujets entre eux<sup>287</sup>.

Toutefois, la Constitution prévoit tout de même une différence entre les deux actes constitutifs en ce qui concerne leur mode d'adoption. Alors que le paragraphe 1 de l'article 66 se contente d'indiquer que « le statut de la république est fixé par la Constitution de la Fédération de Russie et la constitution de la république », le paragraphe 2 du même article précise que les statuts des autres sujets doivent être adoptés par l'organe législatif (représentatif) des sujets. Ainsi les républiques sont-elles libres d'adopter leur loi fondamentale selon la procédure de leur choix (organisation d'un référendum constituant, adoption par l'organe législatif ordinaire ou par un organe spécial) alors que les autres sujets ne bénéficient pas de la même liberté. Mais, cette précision sur le mode d'adoption des statuts peut s'expliquer essentiellement par le souci du constituant de souligner que les formations autres que les républiques n'ont pas besoin de l'approbation des organes fédéraux pour adopter leur statut. A son tour, l'absence de précision sur le mode

<sup>284</sup> Commentaire de l'article 5 dans *Postatejnyj naushno-prakticheskij kommentarij k Konstitutsii Rossijskoj Federatsii kollektiva ushenykh-pravovedov pod rukovodstvom rektora MGJUA, akademika RAN O. E. Kutafina (ofitsial'nyj tekst na 1 avgusta 2003 g.)* [Commentaire par article de la Constitution de la Fédération de Russie par un collectif de chercheurs sous la direction du recteur de l'Académie de Justice de Moscou, O. E. KUTAFIN (texte officiel au 1<sup>er</sup> août 2003)], consultable sur [http://www.constitution.garant.ru/DOC\\_3866952.htm](http://www.constitution.garant.ru/DOC_3866952.htm).

<sup>285</sup> Marat SALIKOV, « La Fédération de Russie », in *Dialogues sur les origines, les structures et les changements constitutionnels dans les pays fédéraux*, volume 1, Forum des fédérations, Montréal, 2005, p. 6, consultable sur <http://www.federalism.ru> et « The Russian Federal System : Sub-National and Local Levels », 2003, consultable sur [http://www.federalism.ru/docs/vf\\_reg\\_fed\\_sys.pdf](http://www.federalism.ru/docs/vf_reg_fed_sys.pdf).

<sup>286</sup> Anne GAZIER, « Régions et nationalités en Russie : aspects institutionnels et juridiques », in *L'Etat et le droit d'Est en Ouest*, Mélanges offerts au Professeur Michel LESAGE, Société de législation comparée, Paris, 2006, p. 411.

<sup>287</sup> Cf. Irina A. UMNOVA, « *Sovremennaja konstitutsionnaja model' rossijskogo federalizma : problemy sovershenstvovanija i tendentsij evoljutsii* », art. préc., p. 7. L'article 78 de la Constitution de la R.S.F.S.R. décrit la république autonome comme un Etat socialiste soviétique.

d'adoption des constitutions républicaines s'explique par le fait que les républiques bénéficiaient déjà en théorie d'un statut autonome et d'une constitution. En d'autres termes, dans un cas, celui des territoires (régions, etc.), il était utile de préciser le mode d'adoption du statut afin de garantir leur autonomie constitutionnelle alors que, dans l'autre cas, celui des républiques, cette précision était superfétatoire. Ainsi peut-on considérer qu'en dehors de cette différence, qui est plus d'ordre procédural que substantiel, tous les sujets sans exception sont libres d'adopter leurs normes fondamentales « sans devoir quémander l'approbation des autorités fédérales (ce qui était exigé à l'époque soviétique) »<sup>288</sup>. La seule obligation, qui est valable pour tous les sujets, est celle de respecter pour l'établissement de leurs organes d'Etat les fondements de l'ordre constitutionnel et les principes généraux d'organisation des organes représentatifs et exécutifs du pouvoir d'Etat fixés par la loi fédérale (article 77 §1).

Deuxièmement, les républiques, à la différence des autres sujets, ont le droit de reconnaître d'autres langues officielles que celle de la Fédération (le russe)<sup>289</sup> sur leur territoire (article 68 § 2). Ainsi peuvent-elles utiliser à côté du russe des langues d'Etat au sein des organes du pouvoir d'Etat et de l'administration locale et au sein des établissements d'Etat de la république. Ce droit a été confirmé dans la loi « Sur les langues des peuples de la R.S.F.S.R. » du 25 octobre 1991 qui précise notamment que les actes juridiques fédéraux et républicains peuvent être publiés dans la ou les langues officielles de la république à côté du russe (articles 12 et 13 de la loi) et que ces langues peuvent être employées pour la préparation et la conduite des élections et des référendums (article 14 de la loi) ou dans la procédure judiciaire (article 18)<sup>290</sup>.

Mais, la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie a atténué la portée de ce droit en considérant qu'il n'en découle pas une obligation pour les républiques d'établir des langues officielles ni, encore, la possibilité d'imposer la connaissance de ces langues pour permettre à un candidat de se présenter au poste de chef de l'Etat républicain<sup>291</sup>. En l'espèce, la Cour a refusé de se prononcer sur la constitutionnalité des conditions

<sup>288</sup> Marat SALIKOV, « La Fédération de Russie », art. préc., p. 6.

<sup>289</sup> Article 68 § 1 : « La langue officielle de la Fédération de Russie sur l'ensemble du territoire est le russe ».

<sup>290</sup> Les constitutions républicaines ont reconnu, à côté du russe, comme langue officielle la ou les langues de leur(s) nation(s) titulaire(s) : le bouriate en Bouriatie, le tatar au Tatarstan, l'ossète en Ossétie du Nord, l'adyguéen en Adygeï, le kabarde et le balkare en Kabardino-Balkarie, etc.

<sup>291</sup> Arrêt n° 12 du 27 avril 1998 « Sur la vérification de la constitutionnalité de certaines dispositions du premier point de l'article 92 de la Constitution de la République du Bachkortostan, du premier point de l'article 3 de la Loi de la République du Bachkortostan « sur le Président de la République du Bachkortostan » et des articles 1 et 7 de la Loi de la République du Bachkortostan « sur les élections du Président de la République du Bachkortostan ». En l'espèce, la Douma d'Etat avait saisi la Cour constitutionnelle au motif que l'exigence imposée aux candidats à la fonction présidentielle de posséder les langues russe et bachkire contredisait selon elle l'article 19 (§ 2) de la Constitution russe, conformément auquel l'Etat garantit l'égalité des droits et des libertés de l'homme et du citoyen et en vertu duquel est interdite toute forme de limitation des droits du citoyen, y compris selon des critères linguistiques.

linguistiques posées par les lois de la République du Bachkortostan en raison de l'absence d'un statut juridique de la langue d'Etat dans cette république, mais elle a rappelé que les limites aux droits et libertés de l'homme et du citoyen, y compris au droit électoral passif, ne relevaient pas de la compétence des sujets mais de la compétence fédérale. La Cour constitutionnelle a confirmé sa jurisprudence dans une autre affaire en exprimant cette fois-ci clairement que seule une loi fédérale pouvait autoriser les républiques à imposer des conditions linguistiques particulières pour postuler à la fonction présidentielle républicaine mais à condition de prévoir pendant une période transitoire des programmes et des mesures garantissant la possibilité d'apprendre et d'utiliser la langue d'Etat<sup>292</sup>. En d'autres termes, les républiques, dans l'exercice de ce droit à une langue officielle, sont assujetties à l'obligation de respecter des principes impérieux comme celui des élections libres ou celui d'égalité entre les citoyens, indépendamment de la langue notamment, et à l'obligation de respecter le cadre fédéral.

De surcroît, les républiques ne sont pas entièrement libres dans le choix de la retranscription de leurs langues officielles puisque « la loi du 11 décembre 2002 qui a modifié la loi « Sur les langues des peuples de la R.S.F.S.R. » du 25 octobre 1991 impose désormais l'emploi du cyrillique par la langue d'Etat de la Fédération de Russie et les langues d'Etat des républiques, l'utilisation d'un autre alphabet ne pouvant être décidée que par une loi fédérale »<sup>293</sup>. La Cour constitutionnelle a d'ailleurs donné raison au législateur fédéral en refusant de valider la position du Conseil d'Etat de la République du Tatarstan pour qui l'établissement de la graphie de la langue d'Etat relevait de la compétence exclusive des sujets de la Fédération<sup>294</sup>.

Enfin, même si le droit d'établir des langues officielles autres que le russe n'est pas reconnu aux autres sujets, ce qui s'explique aisément par l'absence de nécessité de prévoir un tel droit pour des sujets non concernés majoritairement par le principe d'autodétermination nationale ou culturelle, le paragraphe 3 de l'article 68 dispose tout de même que « la Fédération de Russie garantit à tous ses peuples le droit au maintien de la

<sup>292</sup> Décision n° 260 du 13 novembre 2001 concernant « la requête du Conseil de la République du Conseil d'Etat – Khase de la République d'Adygei sur la vérification de la conformité à la Constitution de la Fédération de Russie du point 1 de l'article 76 de la Constitution de la République d'Adygei ». Dans cette affaire, la Cour a reconnu inconstitutionnelle la disposition de la Constitution de la République d'Adygei imposant aux candidats à l'élection présidentielle de parler couramment les deux langues d'Etat de la République, l'adyguéen et le russe.

<sup>293</sup> Anne GAZIER, « Régions et nationalités en Russie : aspects institutionnels et juridiques », art. préc., p. 410. L'auteur rappelle que cette modification législative a été adoptée en réaction contre la décision du Tatarstan d'abandonner progressivement l'alphabet cyrillique au profit de l'alphabet latin. Sur ce point, voir également Yulia POLYAKOVA, « Tatarstan. A la recherche d'un véritable bilinguisme », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1018, septembre 2001, pp. 27-34.

<sup>294</sup> Arrêt n° 16 du 16 novembre 2004 « Sur la vérification de la constitutionnalité des dispositions du point 2 de l'article 10 de la Loi de la République du Tatarstan « Sur les langues des peuples de la République du Tatarstan », la partie 2 de l'article 9 de la Loi de la République du Tatarstan « Sur les langues d'Etat de la République du Tatarstan et les autres langues dans la République du Tatarstan », le point 2 de l'article 6 de la Loi de la République du Tatarstan « Sur l'éducation » et le point 6 de l'article 3 de la Loi de la Fédération de Russie « Sur les langues des peuples de la Fédération de Russie ».

langue maternelle, l'établissement de conditions permettant son étude et son développement », ce qui implique que « l'établissement des langues étatiques ne signifie nullement l'oubli des autres langues des peuples, vivant en Russie »<sup>295</sup>.

Finalement, on peut s'interroger sur les raisons pour lesquelles cette asymétrie statutaire, qui apparaît surtout formelle ou terminologique, est maintenue dans la Constitution. La raison principale réside dans le maintien du facteur national comme principe constitutif de la Fédération et les préjugés nationaux qui en découlent. En effet, nombreux sont ceux qui considèrent que « l'importance du fait national, consolidé par la structure nationale-territoriale de l'Union soviétique, complique la formation en Russie d'un modèle classique territorial de fédéralisme »<sup>296</sup> et que le seul moyen de garantir l'égalité entre les sujets serait le passage à un modèle unique de fédéralisme, le fédéralisme territorial<sup>297</sup>. Mais les avis sont tout aussi unanimes pour considérer qu'il est impossible d'établir une fédération véritablement symétrique en Russie en raison de la configuration nationale qui a imprégné l'Etat russe depuis près d'un siècle<sup>298</sup>. Certains, toutefois, envisagent la possibilité à terme de réorganiser la Russie sur un fondement uniquement territorial dans l'hypothèse où la nation au sens ethnique serait concurrencée et dépassée par la nation au sens étatique, c'est-à-dire par la réunion de tous les Russes de nationalité différente dans une communauté unique – la nation russe (*rossijskaja natsia*)<sup>299</sup>. Or, nous verrons que la tendance au nivellement des relations fédératives depuis une dizaine d'années, par la soumission de tous les sujets sans exception au pouvoir central et le remembrement de la Fédération de Russie, participe de cette minimisation du facteur national.

D'ailleurs, ce n'est pas un hasard si le remembrement de la Fédération de Russie concerne principalement les districts autonomes apparus dans les années trente pour favoriser la conservation du mode de vie et le développement des petits peuples du Nord et de l'Extrême-Orient. En effet, alors que les républiques nationales bénéficient d'une forme

<sup>295</sup> Commentaire de l'article 68 dans *Postatejnyj kommentarij k Konstitutsii Rossijskoj Federatsii / pod obshch. red. V. D. Karpovisha, op. cit.* Voir dans le même commentaire la concrétisation dans les législations fédérale et régionales de ce droit à la conservation de la langue maternelle, conformément au droit international (Pacte international sur les droits civils et politiques, Convention-cadre sur la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe, Charte européenne des langues régionales et minoritaires).

<sup>296</sup> D. TEPS, *Kontseptual'nye osnovy federalizma* [Les fondements conceptuels du fédéralisme], *Juridicheskij tsentr press*, Saint-Pétersbourg, 2002, pp. 104-105. Voir également Irina A. UMNOVA, « *Sovremennaja konstitutsionnaja model' rossijskogo federalizma : problemy sovershenstvovanija i tendentsij evoljutsii* », art. préc., p. 7.

<sup>297</sup> Cf. B. S. EBZEEV, L. M. KARAPETJAN, art. préc., p. 5 et V. A. RZHEVSKII, A. V. KISELEVA, art. préc., p. 42.

<sup>298</sup> Cf. Grigorij L. CHUDNOVSKIJ, art. préc., p. 21, B. S. EBZEEV, L. M. KARAPETJAN, art. préc., p. 5, V. N. LYSSENKO, art. préc., p. 16 et V. A. RZHEVSKII, A. V. KISELEVA, art. préc., p. 40.

<sup>299</sup> D. TEPS, *op. cit.*, pp. 115-116. L'auteur considère que « la formation d'une nation russe unique est l'objectif le plus important du fédéralisme russe ».

de préjugé national, favorable au maintien de certains privilèges, tout autre est la situation des districts autonomes qui se retrouvent dans la composition d'autres sujets et qui souffrent « des représentations anciennes quand ces districts étaient administrativement, financièrement, économiquement et juridiquement dépendants des décisions des organes des territoires et des régions dans lesquels ils avaient été incorporés »<sup>300</sup>. Or, d'un point de vue purement logique, comment des sujets pourraient-ils être égaux s'ils entrent dans la composition d'autres formations territoriales ? Ainsi, même si la Constitution n'impose pas à proprement parler aux districts autonomes d'entrer dans la composition des territoires et des régions ni ne pose le principe de leur soumission<sup>301</sup>, aucun district autonome, à l'exception du District autonome des Tchuktches<sup>302</sup>, n'est sorti de la composition des territoires et des régions. A partir de là, la corrélation entre le principe d'égalité et celui des « sujets à composition complexe »<sup>303</sup> n'a pas été sans engendrer de nombreux conflits entre les territoires (régions) et les districts autonomes, notamment en termes de maîtrise du territoire et de ses richesses naturelles<sup>304</sup>, obligeant la Cour constitutionnelle à confirmer l'égalité en droits des districts autonomes et à préciser les modalités des rapports entre ces différents sujets<sup>305</sup>.

Finalement, malgré l'impossibilité pour la Russie de se départir complètement de la conception inégalitaire entre les peuples dominante sous l'ère soviétique, on doit constater tout de même que le principe d'égalité dans la nouvelle Constitution russe a acquis une certaine consistance, laquelle participe à la mise en place d'un fédéralisme classique. Toutefois, ce principe n'est pas un facteur suffisant. Pour véritablement intégrer le cercle des fédérations classiques, la Russie se devait encore de fixer dans sa Constitution les principes d'organisation communs aux Etats fédéraux.

<sup>300</sup> Grigorij L. CHUDNOVSKIJ, art. préc., p. 20.

<sup>301</sup> L'article 66 § 4 de la Constitution précise que les relations entre les districts autonomes et les territoires ou régions dans lesquels ils se trouvent peuvent être réglementées par des accords entre leurs organes respectifs.

<sup>302</sup> C'est la révision constitutionnelle du 15 décembre 1990 qui a octroyé la possibilité aux districts autonomes d'entrer directement dans la R.S.F.S.R. Ce droit a été utilisé seulement par le District autonome des Tchuktches qui est sorti de la Région de Magadan (Loi fédérale du 17 juin 1992 « Sur l'entrée directe du District autonome des Tchuktches dans la composition de la Fédération de Russie »). Cette sortie a été validée par la Cour constitutionnelle dans un arrêt en date du 11 mai 1993 (n° 9).

<sup>303</sup> Les expressions « *slozhnosostavnyj sub'ekt* » ou « *slozhnoustroennyj sub'ekt* » sont le plus souvent employées par la doctrine russe pour désigner le territoire (ou la région) dans lequel se trouve un district autonome.

<sup>304</sup> Cf. Vladimir G. ERMAKOV, « *Federal'nij tsentr i slozhnosostavnye sub'ekty* » [Le centre fédéral et les sujets à la composition complexe], *Zhurnal rossijskogo prava*, n° 7, 1998, pp. 19-24 et N. M. DOBRYNIN, « *Problemy pravovogo regulirovaniya otnoshenij kraja (oblasti) s vkhodjashchimi v ikh sostav avtonomnymi okrugami* » [Les problèmes de réglementation juridique des relations du territoire (région) avec les districts autonomes entrant dans sa composition], *Gosudarstvo i pravo*, n° 7, 1998, pp. 46-50.

<sup>305</sup> Cf. *Infra*.

## B. LES PRINCIPES D'ORGANISATION FEDERALE APPLIQUES A LA FEDERATION DE RUSSIE

Même si l'on doit constater qu'« il existe pratiquement autant de fédéralismes que d'Etats fédéraux »<sup>306</sup>, cela n'empêche nullement de distinguer des caractéristiques communes à ces Etats qui permettent d'identifier des techniques propres à l'Etat fédéral. En effet, Georges Scelle, tout en concluant qu'il n'existe pas de « *critérium juridique spécifique* de l'Etat fédéral » et qu'« il n'y pas une mais plusieurs formes d'Etat fédéral, aucune ne [pouvant] être considérée comme la forme type exclusive », n'en concluait pas moins que l'on peut « rechercher ses *caractéristiques générales* »<sup>307</sup>. Ainsi est-il possible de soutenir que certains principes doivent être réunis pour placer un Etat sous le sceau du fédéralisme. Les juristes parlent tantôt d'autonomie et de participation, tantôt de superposition et de participation, voire réunissent ces trois principes, pour caractériser l'Etat fédéral. Certains font du principe de superposition le principal critère du fédéralisme<sup>308</sup> tandis que d'autres se focalisent sur le principe d'autonomie<sup>309</sup> ou celui de participation<sup>310</sup>. Mais, tous reconnaissent la nécessité que ces différents principes ne soient pas exclusifs les uns des autres mais bien complémentaires. Aussi convient-il de partir de ces critères pour examiner le fédéralisme russe en nous focalisant, d'une part, sur les principes de superposition et d'autonomie (1) et, d'autre part, sur le principe de participation (2).

### 1) Les principes de superposition et d'autonomie

Le choix de réunir les principes de superposition et d'autonomie découle de l'idée communément admise que l'Etat fédéral correspond à une superposition d'Etats et non à une fusion ou à une simple juxtaposition d'Etats. En effet, si les collectivités fédérées ne disposent pas d'une autonomie conséquente qui leur permet d'établir et de faire vivre leur propre ordre juridique, à côté de l'ordre juridique fédéral, on est alors bien plus dans le

<sup>306</sup> Bernard CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, Armand Colin, 21<sup>e</sup> édition, Paris, 2004, p. 61.

<sup>307</sup> Georges SCELLE, *Précis de droit des gens*, op. cit., p. 200. Les mots en italique sont soulignés par l'auteur.

<sup>308</sup> Pierre PACTET et Ferdinand MELIN-SOUCRAMANIEN, *Droit constitutionnel*, Armand Colin, 24<sup>e</sup> édition, Paris, 2005, p. 46 (« Cette superposition d'ordres juridiques étatiques constitue aussi le principal critère du fédéralisme »).

<sup>309</sup> Raymond CARRE de MALBERG, op. cit., p. 123 (« La vraie caractéristique de cet Etat, c'est précisément qu'il y a en lui une dualité étatique, résultant de ce que les membres confédérés qu'il renferme, sont eux-mêmes des Etats »), p. 131, note 30 (« L'Etat fédéral ne peut se différencier absolument de l'Etat unitaire que si, à côté des droits de participation à la puissance centrale qu'elles tiennent de la Constitution fédérale, les collectivités confédérées en lui possèdent en outre des droits qu'elles tirent de leur propre puissance, c'est-à-dire en définitive des droits qui fassent d'elles des Etats distincts »).

<sup>310</sup> Georges SCELLE, *Précis de droit des gens*, op. cit., p. 198. L'auteur décrit la notion de participation des Etats membres à la formation de la volonté de l'Etat fédéral comme une « notion féconde », « un *trait capital* du fédéralisme » (souligné par l'auteur).

domaine de la fusion ou de la domination que dans celui de l'association. Or, il ne faut pas oublier « la raison d'être du fédéralisme », à savoir « associer la diversité et l'unité, supprimer la pleine indépendance des parties sans les fondre dans une collectivité complètement intégrée, assurer la coexistence de ces deux catégories d'intérêts »<sup>311</sup>. De même, si un minimum d'intégration n'est pas réalisé au sein d'une structure qui vient coiffer les ordres juridiques fédérés, il est alors impossible de parler d'un quelconque ordre juridique fédéral et, par là même, d'être en présence d'un Etat fédéral. Ces deux principes sont donc irréductiblement liés et ne peuvent être dissociés.

Dans le cas spécifique de la Russie, à partir d'un examen de sa Constitution, on peut affirmer que celle-ci ne se contente pas de définir l'Etat russe comme un Etat fédéral mais qu'elle décrit aussi, parfois de façon lacunaire ou contradictoire, les règles d'organisation et de fonctionnement de la Fédération. En dehors du chapitre trois de la Constitution, expressément consacré à la structure fédérale de la Russie, d'autres dispositions de la Constitution ont un rapport direct avec la nature fédérale de l'Etat russe. Ce sont au premier chef celles contenues dans le chapitre premier consacré aux fondements de l'ordre constitutionnel. Or, parmi ces fondements, la Constitution fixe plusieurs principes qui assurent l'existence des ordres juridiques fédérés, à côté de l'ordre juridique fédéral<sup>312</sup> : le droit à une loi fondamentale (article 5, § 2), la possession du pouvoir législatif (article 5 § 2 et § 3 et article 11 § 3) et le droit à des organes propres (article 11 § 2). Les formations territoriales se voient ainsi reconnaître par la Constitution un statut autonome qu'elles vont pouvoir mettre en application aux niveaux constitutionnel et législatif. C'est, en effet, dans le cadre des fonctions étatiques constituante et législative que l'autonomie des collectivités fédérées prend tout son sens et son originalité « par rapport à [la garantie] dont bénéficient les collectivités décentralisées ordinaires »<sup>313</sup>.

L'autonomie constitutionnelle implique tout d'abord que chaque sujet de la Fédération dispose de sa propre loi fondamentale. Nous avons déjà abordé cette question du droit à la loi fondamentale en précisant que la différence entre les constitutions républicaines et les statuts des autres sujets était surtout d'ordre terminologique. Ces deux textes se situent notamment au même niveau dans la hiérarchie des normes, à savoir la première place dans le cadre de la compétence exclusive des sujets. En effet, ces normes

---

<sup>311</sup> Charles DURAND, *Confédération d'Etats et Etat fédéral*, Marcel Rivière et Cie, Paris, 1955, p. 15.

<sup>312</sup> L'ordre juridique fédéral est évidemment consacré par l'existence même de la Constitution fédérale. En dehors des chapitres 1 (Les fondements de l'ordre constitutionnel), 2 (Les droits et libertés de l'homme et du citoyen), 3 (La Fédération de Russie) et 8 (L'autoadministration locale), tous les autres chapitres de la Constitution sont consacrés à l'organisation et au fonctionnement des institutions fédérales énumérées dans le chapitre premier à l'article 11 § 1 (Président de la Fédération de Russie, Assemblée fédérale (le Conseil de la Fédération et la Douma d'Etat), Gouvernement de la Fédération de Russie, tribunaux de la Fédération de Russie).

<sup>313</sup> Stéphane RIALS, *op. cit.*, p. 16.

personnifient l'ordre constitutionnel de chaque sujet en précisant notamment les principes d'organisation et de fonctionnement des organes étatiques<sup>314</sup>. L'insertion de ce droit dans le premier chapitre de la Constitution souligne d'ailleurs l'importance de la reconnaissance du statut autonome des sujets dans la mesure où l'impossibilité de réviser ce chapitre est posée en principe<sup>315</sup>. Cette reconnaissance est par ailleurs particulièrement importante pour les territoires, régions, villes d'importance fédérale, région autonome et districts autonomes dans la mesure où ces entités se voient reconnaître constitutionnellement<sup>316</sup> ce droit pour la première fois. Au contraire, pour les républiques, ce droit n'apparaît pas réellement novateur puisque l'article 78 de la Constitution de la R.S.F.S.R. précisait déjà que les républiques autonomes avaient droit à une constitution. Certaines d'entre elles ont donc choisi dans un premier temps de conserver leurs textes constitutionnels qui dataient des années soixante-dix avant d'adopter au milieu des années quatre-vingt-dix de nouvelles constitutions<sup>317</sup>, plus conformes aux principes du nouvel ordre constitutionnel fédéral mais pas forcément dénuées de contradictions avec celui-ci. Seules deux ou trois républiques (Kalmoukie, Carélie, Komi) sur les vingt et une qui composent la Fédération de Russie sont d'ailleurs généralement considérées comme ayant promulgué des constitutions qui ne contredisaient pas la Constitution fédérale<sup>318</sup>. Les républiques les plus irréductibles (Tchéchénie, Tatarstan) ont, quant à elles, procédé à l'adoption de leur constitution avant même l'adoption de la Constitution fédérale. Ce n'est donc pas un hasard si c'est dans ces

<sup>314</sup> Pour un aperçu général, cf. *Le statut constitutionnel des régions dans la Fédération de Russie et dans d'autres pays européens. Le rôle des autorités législatives régionales dans le renforcement de l'« unité dans la diversité »*, Actes, Kazan, Tatarstan (Fédération de Russie), 11-12 juillet 2003, Etudes et travaux, n° 89, Editions du Conseil de l'Europe, décembre 2003, 185 p. Pour un aperçu particulier, cf. A. V. ZINOV'EV, « *Ustav Sankt-Peterburga* » [Le statut de Saint-Petersbourg], *Pravovedenie*, 1998, n° 3, pp. 36-40 ; Talij A. BERETAR', « *Konstitutsia Respubliki Adygeja : osobennosti mekhanizma razdelenija i vzaimodejstvija vlastej* » [La Constitution de la République des Adygeï : les particularités du mécanisme de séparation et de collaboration des pouvoirs], *Zhurnal rossijskogo prava*, n° 7/8, 1999, pp. 57-64 ; Igor G. DUDKO, Andreï V. LUKSHIN, « *Respublika Mordovija : opyt i perspektivi pazvitija zakonodatel'stva* » [La République de Mordovie : expérience et perspectives de développement de la législation], *Zhurnal rossijskogo prava*, n° 10, 1999, pp. 102-111 ; I. C. MUKSINOV, A. G. Khabibulin, V. E. SAFONOV, « *K pjatiletniju Konstitutsii Rossii i Konstitutsii Bashkortostana* » [Sur les cinq ans de la Constitution de Russie et de la Constitution du Bachkortostan], *Gosudarstvo i pravo*, n° 8, 1999, pp. 105-110 ; V. Ju. VOJTOVITSH, « *Razvitie pravovogo statusa Udmurtii v 1920-2000 gg.* » [Le développement du statut juridique de l'Oudmourtie dans les années 1920-2000], *Pravovedenie*, 2003, n° 4, pp. 197-216.

<sup>315</sup> Cf. *Supra* (principe de participation).

<sup>316</sup> Ce droit à une loi fondamentale est seulement suggéré dans le Traité fédératif du 31 mars 1992 conclu avec les territoires (régions, villes) dans la mesure où, dans l'article consacré aux compétences communes, il est seulement fait mention de la garantie des statuts et des autres actes normatifs de ces sujets aux Constitution et lois fédérales. Dans celui conclu avec la région et les districts autonomes, il n'en est tout simplement pas question.

<sup>317</sup> C'est le cas notamment des Républiques Kabardino-Balkarie, de Carélie, de Tchouvachie, de Mordovie, de Marii-El. L'ensemble des constitutions et statuts des sujets de la Fédération de Russie est consultable sur le site <http://www.constitution.garant.ru>.

<sup>318</sup> Cf. Sergueï N. CHERNOV, *Konstitutsionno-pravovoe regulirovanie otnoshenij mezhdru Rossijskoj Federatsiej i ejo sub'ektami* [La réglementation constitutionnelle-juridique des relations entre la Fédération de Russie et ses sujets], Edition R. Aslanova, Juridicheskij tsentr Press, Saint-Petersbourg, 2004, p. 58 et D. TEPS, *op. cit.*, p. 114.



constitutions que l'on trouve le plus de contradictions avec les dispositions de la Constitution russe. Au départ, il y a la volonté de la plupart des républiques de s'affirmer en tant qu'Etats souverains et donc de s'attribuer des droits qui découlent directement de ce statut mais qui peuvent aller à l'encontre de la souveraineté de la Fédération et, notamment, de la supériorité de l'ordre juridique fédéral. Ainsi plusieurs républiques vont-elles proclamer leur souveraineté (Bouriatie, Daghestan, Ossétie du Nord, Tatarstan, Touva) dans leur constitution en dépit du fait que la Constitution fédérale ne fait plus référence, à la différence du Traité fédératif, à la souveraineté des républiques. Mais alors que certaines d'entre elles, tout en affichant leur souveraineté, ne remettent pas en cause leur appartenance à la Fédération de Russie ou le fondement constitutionnel des relations fédératives, tel n'est pas le cas de républiques qui ne font aucune référence à la Fédération de Russie (Tchéchénie), n'envisagent leurs relations avec la Russie que sous l'angle contractuel et sur une base égalitaire (Tatarstan<sup>319</sup>, Bachkortostan<sup>320</sup>) ou s'octroient le droit de sortir de la Fédération (Touva<sup>321</sup>). Plus précisément, cette contestation de la supériorité de l'ordre juridique fédéral va se manifester de plusieurs façons : par l'idée d'une délégation des compétences et des attributions des sujets vers la Fédération<sup>322</sup>, par le transfert des compétences fédérales dans les compétences communes ou de ces dernières dans la compétence exclusive des sujets<sup>323</sup>, par l'affirmation de la supériorité de la

<sup>319</sup> Article 61 de la Constitution du 30 novembre 1992 : « La République du Tatarstan est un Etat souverain, associé à la Fédération de Russie sur le fondement du Traité de délégation mutuelle des matières de compétence et des attributions ». Cette disposition a été introduite après la signature du Traité du 15 février 1994 (cf. *Infra*).

<sup>320</sup> Articles 5 (§ 1 et 2) et 70 de la Constitution du 24 décembre 1993 : La République du Bachkortostan est « un sujet autonome de la Fédération de Russie renouvelée », « entre dans la composition de la Fédération de Russie sur une base volontaire » et entretient des relations avec la Fédération de Russie fondées sur « le Traité sur les fondements des relations interétatiques, les autres traités et accords bilatéraux », qui sont donc des « relations contractuelles ».

<sup>321</sup> Article 1 § 4 de la Constitution du 21 octobre 1993 : « La République de Touva a droit à l'autodétermination et à sortir de la Fédération de Russie par voie de référendum populaire ». La Constitution fédérale, à la différence des Constitutions soviétiques, ne reconnaît pas le droit de sécession. De plus, les avis sont unanimes pour dire que le droit à l'autodétermination des peuples, proclamé comme un des fondements de la structure fédérale (article 5 § 3), ne signifie nullement un droit à sécession. Les juristes russes s'appuient pour cela sur la déclaration de l'Assemblée générale des Nations Unies du 24 octobre 1970 qui prévoit plusieurs formes d'autodétermination (création d'un Etat indépendant, adjonction à un Etat indépendant ou union libre avec un Etat indépendant) mais à condition de ne pas conduire à la destruction de l'unité étatique ou de ne pas violer les droits de l'homme. Sur ce point, voir les commentaires de l'article 5 (*Postatejnyj kommentarij k Konstitutsii Rossijskoj Federatsii / pod obshch. red. V. D. Karpovisha, op. cit. ; Postatejnyj naushno-prakticheskij kommentarij k Konstitutsii Rossijskoj Federatsii kollektiva ushenykh-pravovedov pod rukovodstvom rektora MGJUA, akademika RAN O. E. Kutafina (ofitsial'nyj tekst na 1 avgusta 2003 g., op. cit. ; Kommentarij k Konstitutsii Rossijskoj Federatsii po sostojaniju na 1 maja 2003 g. (pod red. Lazareva V. V.), op. cit.*).

<sup>322</sup> C'est le cas des Constitutions des Républiques de Bouriatie, du Daghestan, Kabardino-Balkarie, des Komi, de Iakoutie. Certaines de ces Républiques se réservent même le droit d'exécuter elles-mêmes ces attributions déléguées en cas de défection ou de mauvaise exécution par les organes fédéraux (Bouriatie, Iakoutie).

<sup>323</sup> Ces transferts seront confirmés dans les premiers traités bilatéraux de répartition des compétences signés entre le pouvoir fédéral et les sujets (cf. *Infra*).

législation républicaine sur la législation fédérale<sup>324</sup>, par l'appropriation des ressources naturelles<sup>325</sup> ou par la proclamation d'une citoyenneté républicaine<sup>326</sup>. Quant aux autres sujets, après les tentatives avortées de « républicanisation » de certains d'entre eux, ils vont adopter leur statut après l'adoption de la Constitution fédérale, majoritairement entre 1994 et 1996. Même si les statuts ne remettent pas fondamentalement en cause l'ordre juridique fédéral et ses principes, il est important toutefois de rappeler que le pouvoir fédéral s'est opposé à l'adoption des statuts par la voie de l'organisation de référendums régionaux<sup>327</sup>. Cette opposition était un moyen pour le pouvoir fédéral, qui en l'espèce n'a fait que se conformer à la prescription de l'article 66 sur le mode d'adoption des statuts, de rappeler aux sujets que le cadre constitutionnel fédéral devait être respecté en priorité.

En dehors du pouvoir d'autodéfinition des sujets, l'autonomie constitutionnelle réside également dans un pouvoir d'auto-organisation qui implique que la Constitution garantit l'existence d'un système institutionnel autonome pour les sujets. Ce droit aux pouvoirs étatiques trouve sa base juridique dans le paragraphe 2 de l'article 11 de la Constitution<sup>328</sup> et concerne en priorité l'établissement des pouvoirs législatif et exécutif<sup>329</sup>. Toutefois, dans la mesure où les collectivités fédérées ne peuvent pas être entièrement

<sup>324</sup> Certaines constitutions républicaines indiquent que la législation fédérale peut être suspendue si elle contredit les droits souverains et les intérêts des républiques (Daghestan, Ingouchétie) ou la constitution et la législation républicaines (Adygeï, Iakoutie). La République de Iakoutie impose, en plus, la ratification des lois fédérales dans les domaines de compétence commune.

<sup>325</sup> La Constitution russe indique que les questions de possession, d'utilisation et de jouissance des ressources naturelles ressortent de la compétence partagée (article 72, c) et nullement de la compétence exclusive des sujets.

<sup>326</sup> Pour une présentation détaillée de ces contradictions, cf. M. V. GLIGLICH-ZOLOTAREVA, *op. cit.*, pp. 172-193.

<sup>327</sup> Cf. Michel LESAGE, « La Constitution russe du 12 décembre 1993 et les six premiers mois du système politique », *Revue du Droit public*, n° 6, 1994, p. 1762. Boris Eltsine a notamment annulé par décret les décisions des organes exécutifs de la Région de Leningrad et du Territoire de Krasnoïarsk qui prévoyaient l'organisation d'un référendum régional pour l'adoption des statuts de ces sujets.

<sup>328</sup> Article 11 § 2 : « Dans les sujets de la Fédération de Russie, le pouvoir d'Etat est exercé par les organes du pouvoir d'Etat créés par ces sujets ».

<sup>329</sup> Le système judiciaire, selon l'article 71 § 1, point n, relève de la compétence exclusive de la Fédération de Russie. La Loi constitutionnelle fédérale du 31 décembre 1996 « Sur le système judiciaire de la Fédération de Russie » a pourtant reconnu dans son article 4 que les sujets pouvaient se doter de cours constitutionnelles (pour les républiques) et statutaires (pour les autres sujets). Toutefois, cette reconnaissance, en dépit de l'article 71, ne doit pas être considérée comme contraire à la Constitution puisque le point a du § 1 de l'article 72 place dans la compétence commune de la Fédération et des sujets la garantie de la conformité des actes des sujets à la Constitution et aux lois fédérales. Il est donc plus question ici d'une rédaction contradictoire ou hâtive de la Constitution fédérale. Sur ces cours constitutionnelles (ou statutaires), dont peu de sujets se sont dotés pour des raisons à la fois matérielles (manque de financement) et préventives (méfiance ou hostilité sur le rôle et l'utilité de ces cours), cf. Jean-Pierre MASSIAS, *op. cit.*, pp. 342-344 ; M. K. AZHAKHOVA, « *Konstitutsionnij Sud Kabardino-Balkarij i problemy federalizma* » [La Cour constitutionnelle Kabardino-Balkare et les problèmes de fédéralisme], *Gosudarstvo i pravo*, n° 6, 1999, pp. 17-26 ; V. K. BOBROVA, « *Konstitutsionnye (ustavnye) sudy sub'ektov Rossijskoj Federatsii : obsuzhdeny, problemy obrazovaniia* » [Les cours constitutionnelles (statutaires) des sujets de la Fédération de Russie : examens, problèmes de formation], *Zhurnal rossijskogo prava*, n° 3, 2000, pp. 171-175 ; V. A. KRIAJKOV, « *Problemy stanovlenija konstitutsionnoj justitsii sub'ektov Rossijskoj Federatsii* » [Les problèmes de devenir de la justice constitutionnelle des sujets de la Fédération de Russie], *Gosudarstvo i pravo*, n° 5, 2000, pp. 99-102.

libres, sans quoi on ne pourrait pas parler d'Etat fédéral en Russie, l'article 77 § 1 de la Constitution russe précise que tous les sujets établissent de façon autonome leurs organes mais en se conformant aux fondements de l'ordre constitutionnel et aux principes généraux d'organisation des organes représentatifs et exécutifs des sujets fixés par la loi fédérale. Or, il a fallu attendre la fin de l'année 1999 pour que cette loi soit enfin adoptée, ce qui a laissé le champ libre en théorie aux sujets pour instituer leurs propres organes, en dehors de l'obligation de respecter les fondements de l'ordre constitutionnel, comme la forme républicaine de gouvernement ou le principe de la séparation des pouvoirs<sup>330</sup>. Si l'on précise « en théorie », c'est qu'en fait les sujets, autres que les républiques, n'ont pas disposé de la même liberté que les républiques en la matière puisque le droit que le Président de la Fédération de Russie s'était vu octroyer dès 1991<sup>331</sup> et qu'il s'attribuera de nouveau lors des événements de l'automne 1993<sup>332</sup> lui a permis de nommer dans un premier temps les chefs des exécutifs régionaux. Il a fallu attendre 1995 pour que le pouvoir exécutif fédéral accepte le principe de l'élection des chefs de l'administration régionale dans un décret du 18 septembre 1995, confirmé par la loi du 5 décembre 1995 sur le mode de formation du Conseil de la Fédération. Or, selon la loi, ce dernier est désormais composé pour chaque sujet du président de l'assemblée régionale et du chef de l'exécutif régional à condition que les élections des chefs d'administration régionale soient achevées pour décembre 1996. A partir de là, les dirigeants vont obtenir une légitimité démocratique qui va leur permettre de s'affranchir de la tutelle du pouvoir central et de renforcer leur ancrage au niveau régional<sup>333</sup>. La deuxième moitié des années quatre-vingt-dix va donc être marquée par un renforcement des régions qui échappe en grande partie au contrôle du centre et qui va obliger ce dernier à négocier ses rapports avec celles-ci, ce qui a pu faire dire à certains que la Fédération de Russie était à l'époque davantage une

<sup>330</sup> Article 10 de la Constitution russe : « Le pouvoir d'Etat dans la Fédération de Russie est exercé sur la base de la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Les organes des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire sont indépendants.

<sup>331</sup> Cf. Michel LESAGE, « Quel pouvoir pour Boris Eltsine ? », in Roberte BERTON-HOGGE (sous la dir.), *La fin de l'U.R.S.S. - Héritages d'un Empire*, La Documentation française, Paris, 1992, pp. 100-102. L'auteur rappelle que Boris Eltsine avait utilisé le putsch d'août 1991 pour renforcer son autorité sur l'administration régionale en se voyant attribuer des pouvoirs exceptionnels par un arrêté du Soviet suprême du 21 août 1991, confirmé par un arrêté du Congrès des députés du peuple du 1<sup>er</sup> novembre 1991, lui accordant le droit de nommer et révoquer les chefs de l'administration des territoires, régions, région et districts autonomes. Voir également Virginie COULLOUDON, art. préc., pp. 338-341.

<sup>332</sup> Cf. *Supra* (2, B, § 2, section I de ce chapitre).

<sup>333</sup> Sur cette question de l'affranchissement des régions par rapport à Moscou au cours des années quatre-vingt-dix, cf. Jean-Robert RAVIOT, « L'an I de la nouvelle Constitution : un autoritarisme en quête d'autorité », in *Ukraine-Biélorussie-Russie, trois Etats en construction*, La documentation française, Paris, 1995, pp. 59-74 ; Natalia LAPINA, « Les élites régionales en Russie », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 424, novembre 1997, pp. 4-23 et « Milieux d'affaires et pouvoir politique dans les régions russes », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 436, janvier 1999, pp. 27-34 ; Marie MENDRAS, « Moscou et les régions », *Critique internationale*, n° 3, printemps 1999, pp. 6-13 ; Françoise BARRY, « Des « préfets » soviétiques aux gouverneurs russes », in *L'Etat et le droit d'Est en Ouest*, Mélanges offerts au Professeur Michel LESAGE, Société de législation comparée, Paris, 2006, pp. 375-386.

« union d'élites contractantes »<sup>334</sup> qu'une fédération. Or, ce délitement de l'ordre juridique fédéral, ou tout du moins son absence de supériorité significative, sera à l'origine de la reprise en main décidée par le pouvoir central à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle et symbolisée par l'abrogation de l'élection des chefs régionaux, y compris républicains.

En attendant ce recentrage politique et institutionnel, dans les premières années du constitutionnalisme russe, c'est plutôt le libéralisme, pour ne pas dire l'anarchie, dans la mise en place des institutions des sujets qui a prévalu. En effet, compte tenu de la diversité des sujets de la Fédération, de l'encadrement relativement souple de la Constitution dans l'organisation des pouvoirs étatiques fédérés, de l'absence de loi fédérale fixant les principes généraux d'organisation pendant les premières années d'application de la Constitution, on peut dire qu'il existe presque autant de systèmes de pouvoirs publics qu'il existe de sujets. Face à cette mosaïque de pouvoirs publics et en l'absence de loi fédérale, c'est la Cour constitutionnelle qui, dans les premiers temps, est intervenue pour imposer un cadre général dans l'organisation des pouvoirs publics et pour limiter les velléités d'indépendance des sujets de la Fédération ou le manque de cohésion dans la mise en place de leurs institutions. Elle a notamment affirmé que l'unité du système du pouvoir d'Etat, reconnue comme un des fondements de l'ordre constitutionnel<sup>335</sup>, exigeait que les sujets se fondent principalement sur le schéma fédéral des relations entre le pouvoir législatif et exécutif pour établir leurs propres systèmes organisationnels<sup>336</sup>. Mais, la Cour constitutionnelle n'est pas le seul organe cherchant à uniformiser les ordres juridiques fédérées et fédéral puisque, depuis quelques années, c'est surtout le pouvoir exécutif fédéral, comme nous serons amenée à le constater, qui assure cette tâche, au nom du principe d'unité du pouvoir exécutif fédéral inscrit dans la Constitution<sup>337</sup> mais au risque de méconnaître l'autonomie des sujets de la Fédération. En attendant, on peut dégager, malgré la diversité des appellations et des prérogatives des institutions des sujets<sup>338</sup> certaines caractéristiques communes aux différents systèmes régionaux : l'organisation et

<sup>334</sup> *Rossijskaja Gazeta*, 23 janvier 1998 (définition donnée par le Président du Conseil de la Fédération en 1998, E. S. Stroeïev).

<sup>335</sup> Article 5 § 3 : « La structure fédérale de la Fédération de Russie est fondée sur (...) l'unité du système du pouvoir d'Etat ».

<sup>336</sup> Arrêt n° 2 du 18 janvier 1996 « Sur la vérification de la constitutionnalité d'une série de dispositions du statut (loi fondamentale) du Territoire de l'Altai ».

<sup>337</sup> Article 77 § 2 : « Dans les limites de la compétence de la Fédération de Russie et des attributions de la Fédération de Russie dans les domaines de compétence conjointe de la Fédération de Russie et des sujets de la Fédération de Russie, les organes fédéraux du pouvoir exécutif et les organes du pouvoir exécutif des sujets de la Fédération de Russie forment un système unique du pouvoir exécutif dans la Fédération de Russie ».

<sup>338</sup> L'organe législatif prend des noms différents : Conseil d'Etat (Adygeï, Komi), Assemblée populaire (Daghestan), Assemblée législative (Ville de Saint-Petersbourg), Douma (Tioumen, Ivanov, Magadan, Ville de Moscou), Parlement (Kabardino-Balkare) etc. Le nom de certains organes législatifs permet d'insister sur l'identité nationale des républiques (*Khural* en Bouriatie ou en Kalmoukie, Conseil d'Etat - *Khase* en Adygeï, *Kurultaj* au Bachkortostan, *El-Kurultaj* dans la République de l'Altai). Cette diversité se retrouve également dans l'appellation du chef de l'exécutif des sujets : Président (Adygeï, Bachkortostan, Kabardino-Balkare), Chef de la République (Carélie, Komi, Kalmoukie, Mordovie), Gouverneur (Krasnoïarsk, Ivanov, Ville de Saint-Petersbourg), Maire (Ville de Moscou), etc.

le fonctionnement des pouvoirs publics sont fixés par les lois fondamentales des sujets ; le pouvoir législatif est généralement représenté par un organe unique, élu au suffrage universel direct<sup>339</sup>, tandis que le pouvoir exécutif s'organise le plus souvent à l'image du système présidentiel fédéral<sup>340</sup>.

Parallèlement à l'autonomie constitutionnelle, entendue comme un pouvoir d'autodéfinition et d'auto-organisation, les sujets de la Fédération disposent également d'une autonomie législative qui peut s'entendre comme le pouvoir d'agir de façon autonome dans un certain nombre de domaines de compétences dont le cadre général est esquissé par la Constitution fédérale. En effet, le fédéralisme étant avant toute chose une technique de distribution ou de partage du pouvoir, on peut considérer que « la question capitale du fédéralisme est celle de la délimitation constitutionnelle des matières de compétence, des attributions et de la responsabilité entre les branches du pouvoir à la verticale »<sup>341</sup>. C'est la raison pour laquelle la Constitution russe prend soin de délimiter dans le chapitre 3 les matières de compétences entre la Fédération et ses sujets. Pour ce faire, la Russie a choisi la technique la plus couramment utilisée<sup>342</sup> en choisissant d'énumérer dans sa Constitution les compétences exclusives de la Fédération et de laisser à la discrétion des sujets les matières de compétence non visées. Ainsi l'article 71 de la Constitution de 1993 énumère-t-il les dix-huit matières relevant de la compétence exclusive de la Fédération que l'on peut regrouper sous quatre axes principaux (économie, politique et institution, sécurité et défense, garantie des droits et des libertés)<sup>343</sup> tandis que les sujets de la Fédération disposent de la plénitude du pouvoir d'Etat et exercent leur

<sup>339</sup> Sur le pouvoir législatif des sujets, cf. N. A. MIKHALEVA, « *Konstitutsionnye reformy v respublikakh – sub'ekтах Rossijskoj Federatsii* » [Les réformes constitutionnelles dans les républiques – sujets de la Fédération de Russie], *Gosudarstvo i pravo*, n° 4, 1995, pp. 3-10 ; A.V. ANDREEV, A. T. KARASEV, « *Predstavitel'naja vlast' v sub'ekтах Rossijskoj Federatsii* » [Le pouvoir législatif dans les sujets de la Fédération de Russie], *Pravovedenie*, 2003, n° 1, pp. 56-61.

<sup>340</sup> M. V Baglaj, ancien Président de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, identifie trois modèles d'organisation du pouvoir exécutif dans les républiques en fonction des rapports entre le chef de l'Etat et le gouvernement : un premier modèle inspiré du modèle fédéral, le plus fréquent, où le chef de l'Etat et le gouvernement sont dissociés et où ce dernier est soumis à la fois au chef de l'Etat et à l'organe législatif ; un second modèle dans lequel le chef de l'Etat est également chef du gouvernement et donc dirige le pouvoir exécutif et un troisième modèle, qu'on pourrait qualifier de survivance du système soviétique, dans lequel le pouvoir exécutif est détenu par un organe collégial qui est soumis au parlement (Marat V. BAGLAJ, *Konstitutsionnoe pravo* [Droit constitutionnel], Infra-M, Moscou, 1998, pp. 681-683). Le dernier cas était emblématiquement représenté par la République du Daghestan avant que ne soit adoptée une nouvelle constitution en 2003 mettant en place un modèle nettement plus proche du système fédéral avec un président, clé de voûte des institutions, à l'image du président fédéral.

<sup>341</sup> Ramazan G. ABDULATIPOV, *Federalogija*, op. cit., p. 104.

<sup>342</sup> Traditionnellement et schématiquement, il existe deux systèmes principaux de répartition des compétences : dans le premier système (Etats-Unis, Suisse), la Constitution fédérale énumère les attributions du pouvoir central, les matières non énumérées relevant de la compétence des organes de l'Etat-membre alors que, dans le second système, plus rare (Canada), ce sont les collectivités fédérées qui disposent d'une compétence d'attribution à la différence de l'Etat fédéral qui lui dispose d'une compétence de droit commun.

<sup>343</sup> Cf. Jean-Pierre MASSIAS, op. cit., pp. 344-345.

propre réglementation juridique (articles 73 et 76 § 4). Mais, il ne faudrait pas croire que les sujets bénéficient d'une autonomie législative complète dès lors que la Fédération n'est pas expressément compétente. En effet, dans la Constitution, il existe une seconde catégorie de compétences énumérées pour lesquelles les sujets ne bénéficient pas de la plénitude du pouvoir d'Etat. C'est celle des matières de compétence commune que le pouvoir fédéral et les sujets n'ont pas réussi à se départager pendant les négociations constitutionnelles et qu'ils vont devoir exercer concurremment (protection de l'environnement, questions relatives à l'enseignement, à l'éducation, à la science, à la culture, législations administrative, de procédure administrative, du travail, etc.). Inspirée des compétences concurrentes visées par la Constitution allemande<sup>344</sup>, cette catégorie est davantage « le fruit d'un compromis entre le centre fédéral et les régions » qu'« une construction juridique artificielle »<sup>345</sup>. C'est la raison pour laquelle, en prévision des conflits à venir, la Constitution précise que les lois et autres actes juridiques normatifs des sujets de la Fédération doivent être pris en conformité avec les lois fédérales (article 76). Elle précise également que dans ce domaine comme dans celui de la compétence exclusive de la Fédération, c'est la loi fédérale qui prévaut (article 76 § 5) alors que dans les domaines de compétence exclusive des sujets, en cas de contradiction entre la législation fédérale et l'acte normatif du sujet, c'est ce dernier qui prime (article 76 § 6).

Malgré ces dernières précautions, cette répartition constitutionnelle des compétences pose tout de même des problèmes, intrinsèquement parlant. Premièrement, on peut noter des imprécisions ou des contradictions dans les domaines de compétence visés par la Constitution<sup>346</sup>, simples reflets pour certains d'un certain empressement lors de la rédaction de la Constitution<sup>347</sup>, mais susceptibles néanmoins de créer des tensions entre les différents acteurs des relations fédératives. Le cas le plus fréquent évoqué est celui concernant la question des relations internationales relevant de la compétence exclusive de la Fédération selon le point j de l'article 71 mais abordée également sous l'angle de la compétence commune (article 72, point n). On peut également citer le cas de la révision de la Constitution, considérée comme une prérogative exclusive de la Fédération (article 71, point a) mais faisant pourtant appel aux sujets de la Fédération au cours de la procédure (article 136). Deuxièmement, cette répartition donne une trop grande importance à la

<sup>344</sup> Pour une présentation générale de la répartition des compétences en Allemagne, cf. Vlad CONSTANTINESCO et Stéphane PIERRE-CAPS, *op. cit.*, pp. 307-310 et Rainer ARNOLD, « Le fédéralisme renforcé : la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale allemande en 2004 », *Revue internationale de droit comparé*, n° 4, octobre-décembre 2004, pp. 917-927.

<sup>345</sup> M. V. GLIGLICH-ZOLOTAREVA, *op. cit.*, p. 221.

<sup>346</sup> Cf. V. N. LYSENKO, art. préc., pp. 16-18. L'auteur considère notamment que le point a de l'article 71 (adoption et modification de la Constitution et des lois fédérales) est inutile alors que le point b, consacré à la structure fédérale, est lui imprécis. Il estime également qu'un certain nombre de matières de compétences communes pourrait être transféré dans la compétence exclusive de la Fédération (points h, i, j, k, o) ou dans celle des sujets (points f, g, ou l).

<sup>347</sup> Cf. Irina A. UMNOVA, « *Sovremennaja konstitutsionnaja model' rossijskogo federalizma : problemy sovershenstvovanija i tendentsij evoljutsii* », art. préc., p. 10.

catégorie des compétences communes, par nature problématique, puisqu'elle repose sur l'absence de consensus à l'origine et qu'elle suppose un partage de pouvoirs ou une concertation difficile à obtenir entre des acteurs aux intérêts divers et souvent opposés<sup>348</sup>. Ce n'est donc pas un hasard si c'est dans ces domaines que les contradictions entre la législation fédérale et les législations régionales vont se révéler les plus nombreuses, surtout que les lois fédérales ont tardé à être adoptées<sup>349</sup>. La meilleure illustration en est donnée par la loi visant à établir les principes généraux d'organisation des systèmes du pouvoir d'Etat des sujets qui est restée pendant plusieurs années à l'état de projet en raison de l'opposition des régions hostiles à se voir imposer un modèle unique de système de pouvoir. Troisièmement, on se rend compte que la question de la répartition des compétences est rendue plus complexe par l'utilisation simultanée de deux notions qui ne signifient pourtant pas la même chose, « matière de compétence » (*predmet vedenija*) et « attribution » (*polnomoshija*)<sup>350</sup>. Alors que les matières de compétence, ou domaines d'action de la Fédération et de ses sujets, sont délimitées aux articles 71 à 73 de la Constitution et ne devraient en principe faire l'objet d'une nouvelle délimitation qu'en vertu d'une révision de ces articles, la Constitution, en ne faisant pas de distinction nette avec les attributions (pouvoirs d'action) pour qui seules sont prévues par la Constitution des transferts d'exercice (article 78) entre la Fédération et les sujets, autorise implicitement les transferts de matières de compétence, préjudiciables à l'unité de l'espace juridique russe. Enfin, le plus gros problème en matière de répartition des compétences est, sans conteste possible, issu de l'admission au côté de la répartition constitutionnelle d'une

---

<sup>348</sup> Sur cette catégorie des matières de compétence commune, cf. A. S. PIGOLKIN (sous la dir.), *Problemy pravotvorchestva sub'ektov Rossijskoj Federatsii* [Les problèmes de création normative des sujets de la Fédération de Russie], Institut de la législation et de jurisprudence comparée auprès du Gouvernement de la Fédération de Russie, NORMA, Moscou, 1998, pp. 7-18 ; N. A. SYRODOEV, « O razgranishenii polnomoshij po predmetam sovместnovo vedenija Rossijskoj Federatsii i ee sub'ektov » [Sur la délimitation des attributions dans les matières de compétence commune entre la Fédération de Russie et ses sujets], *Pravovedenie*, n° 3, 1995, pp. 38-47 ; A. V. BEZRUKOV, « Sovместnaja kompetentsija i soverchenstvovanie bzaimodejstvija Rossijskoj Federatsii i ee sub'ektov » [La compétence commune et le perfectionnement de la coopération entre la Fédération de Russie et ses sujets], *Pravovedenie*, n° 4, 2003, pp. 16-23 ; A. V. BEZRUKOV, « Razgranichenie predmetov vedenija u polnomochij Federatsii i ego sub'ektov v uslovijakh federativnykh preobrazovanij v Rossii » [La délimitation des matières de compétence et des attributions de la Fédération et de ses sujets dans les conditions des réformes fédératives en Russie], *Gosudarstvennaja vlast' i mestnoe samoupravlenie* [Le pouvoir étatique et l'auto-administration locale], n° 9, 2005, pp. 8-10 ; Ekaterina SHURSINA, « O printsipakh razgranishenija polnomoshij mezhdou Federal'nymi i regional'nymi organami gosudarstvennoj vlasti po predmetam sovместnovo vedenija » [Sur les principes de délimitation des attributions entre les organes fédéraux et régionaux du pouvoir d'Etat dans les matières de compétence commune], *Zhurnal « Kazanskij Federalist »*, n° 1-2(17-18), 2006 ; Marat SALIKOV, « O nekotorykh problemakh razgranishenija kompetentsij v federativnoj sisteme Rossii » [Sur certains problèmes de la délimitation des compétences dans le système fédératif de la Russie], *Zhurnal « Kazanskij Federalist »*, n° 1-2(17-18), 2006.

<sup>349</sup> Cf. Sergueï I. NEKRASOV, art. préc., p. 68.

<sup>350</sup> *Ibid.*, pp. 65-66. Voir également Talia KHABRIEVA, « Constitution et fédéralisme en Russie aujourd'hui », in *L'Etat et le droit d'Est en Ouest*, Mélanges offerts au Professeur Michel LESAGE, Société de législation comparée, Paris, 2006, p. 162.

délimitation contractuelle (article 11 § 3) à l'origine du développement d'un fédéralisme extraconstitutionnel fortement inégalitaire<sup>351</sup>.

A travers tout ce que nous venons de décrire, on pourrait avoir l'impression que la Russie est à ce point désorganisée ou désunie qu'il est impossible d'envisager une quelconque superposition d'ordres juridiques. Mais c'est sans compter sur les principes fondamentaux que la Cour constitutionnelle ou les autres institutions fédérales vont pouvoir invoquer dans la pratique pour consacrer la suprématie de l'ordre juridique fédéral. Différents éléments dans la Constitution russe permettent de consacrer cette idée de superposition, au premier rang desquels la reconnaissance de la souveraineté de la Fédération sur l'ensemble de son territoire (article 4 § 1 de la Constitution). Cette dernière s'exprime par la prééminence de la Constitution et des lois fédérales (articles 4 § 2 et 15) sur le territoire de la Fédération, par l'applicabilité directe de la Constitution sur tout le territoire de la Fédération, par la nécessaire conformité des lois et autres actes appliqués en Russie à cette Constitution (article 15) et par la primauté et l'applicabilité directe du droit fédéral dans les domaines de compétence exclusive de la Fédération et de compétence partagée (article 76 § 1, 2 et 5). Cette unité étatique est de plus renforcée par l'unité nationale, concrétisée par la reconnaissance d'une citoyenneté unique (article 6 § 1), et par l'unité de l'espace économique (articles 8 § 1 et 74 § 1). Surtout, il est important de souligner que la plupart des principes évoqués ci-dessus se trouve dans le chapitre 1 de la Constitution, considéré comme la « Constitution dans la Constitution »<sup>352</sup> ou « la Constitution pour la Constitution »<sup>353</sup>, en raison de la rigidité de son mode de révision. En effet, comme nous l'avons déjà souligné, l'intangibilité de ce chapitre posée en principe permet de matérialiser l'idée que ces fondements de l'ordre constitutionnel se situent, par leur signification et leur valeur, en haut de la hiérarchie des normes et doivent donc être respectés par tous.

## **2) Le principe de participation**

A côté des principes de superposition et d'autonomie, la Constitution russe doit également garantir « à la manière d'un partenariat »<sup>354</sup> le principe de participation des sujets à la vie politique fédérale. En effet, il ne faut pas oublier que la fédération repose en principe sur une association volontaire de ses unités composantes et que « c'est par [la loi de participation] que le fédéralisme est un droit de *collaboration* et non de

<sup>351</sup> Cf. *Infra* (section I, chapitre II de cette partie).

<sup>352</sup> *Postatejnyj kommentarij k Konstitutsii Rossijskoj Federatsii / pod obshch. red. V. D. Karpovisha, op. cit.* (commentaire de l'article 16).

<sup>353</sup> *Kommentarij k Konstitutsii Rossijskoj Federatsii po sostojaniju na 1 maja 2003 g. (pod red. Lazareva V. V.), op. cit.* (commentaire de l'article 16).

<sup>354</sup> Francis HAMON et Michel TROPPER, *Droit constitutionnel*, 28<sup>e</sup> édition, L.G.D.J., Paris, 2003, p. 75.



subordination »<sup>355</sup>. Traditionnellement, cette participation des entités composantes de la fédération se manifeste principalement dans deux domaines, le domaine constituant et le domaine législatif.

Dans le domaine constituant, on peut constater que la participation des sujets de la Fédération de Russie à la révision de la Constitution fédérale est prévue de plusieurs façons mais qu'elle n'est ni automatique ni systématique. En effet, même si les organes législatifs des sujets se voient reconnaître un droit général d'initiative en matière de révision (article 134), il faut rappeler au préalable que la Constitution prévoit plusieurs procédures en fonction des dispositions qui sont visées par la révision et au cours desquelles les sujets ne sont pas forcément directement ou clairement associés.

Tout d'abord, l'article 135 pose le principe de l'intangibilité des chapitres 1, 2 et 9 de la Constitution. La seule possibilité de contourner ce principe consiste en la convocation d'une Assemblée constitutionnelle mais à la condition que le projet de révision soit soutenu par au moins les trois cinquièmes des voix de l'ensemble des membres du Conseil de la Fédération, représentants des sujets, et de l'ensemble des députés de la Douma d'Etat. L'Assemblée constitutionnelle a, alors, le choix entre prononcer l'intangibilité de la Constitution ou préparer le projet de révision, qui est adopté soit par l'Assemblée elle-même (à la majorité des deux tiers de ses membres), soit par référendum. Normalement, une loi constitutionnelle fédérale doit venir préciser les règles d'organisation et de fonctionnement de cette Assemblée constitutionnelle. Or, malgré le dépôt de plusieurs projets devant la Douma d'Etat, la loi n'a toujours pas été adoptée. Il est donc impossible de savoir si la représentation des sujets de la Fédération au sein de cette assemblée sera à l'avenir assurée alors que ces derniers sont tout de même directement concernés par la sauvegarde des fondements de l'ordre constitutionnel, dont la nature fédérale de l'Etat russe, inscrits dans le chapitre premier<sup>356</sup>. C'est donc plus dans le cadre des autres procédures de révision que l'on peut vraiment s'interroger sur la question de la participation des sujets à la fonction constituante.

L'article 136, qui concerne la révision des chapitres 3 à 8, fait intervenir tout au long de la procédure directement ou indirectement les sujets de la Fédération. En dehors de la possibilité donnée par l'article 134 aux organes législatifs des sujets de déposer des amendements à la Constitution, l'article 136 précise que l'adoption des amendements se fait selon la procédure fixée pour l'adoption des lois constitutionnelles fédérales à l'article 108. Or, cette procédure fait intervenir le Conseil de la Fédération, organe chargé de représenter les sujets au niveau fédéral, puisque l'adoption n'est acquise qu'à la majorité d'au moins les trois quarts des voix de l'ensemble des membres du Conseil de la

---

<sup>355</sup> Georges SCELLE, *Précis de droit des gens*, op. cit., p. 198. Le mot en italique est souligné par l'auteur.

<sup>356</sup> Cf. Elena Ju. BARKHATOVA, op. cit., p. 238.

Fédération et d'au moins les deux tiers des voix de l'ensemble des membres de la Douma d'Etat. Surtout, pour être définitivement adopté, le projet doit être approuvé par les organes législatifs d'au moins les deux tiers des sujets de la Fédération de Russie. Enfin, il faut savoir que la procédure de révision prévue à l'article 136 a fait l'objet d'un arrêt d'interprétation de la Cour constitutionnelle dans lequel celle-ci a précisé, d'une part, que la loi de révision constituait un acte juridique particulier qui se distinguait par sa nature juridique de la loi constitutionnelle fédérale<sup>357</sup> et, d'autre part, que le législateur fédéral était en droit de préciser le régime d'adoption et d'entrée en vigueur des amendements à la Constitution<sup>358</sup>. Le législateur fédéral est donc intervenu pour préciser certaines règles, notamment les délais d'examen ou d'adoption de l'amendement par chaque organe concerné par la procédure ou les règles en matière de vérification des résultats<sup>359</sup>. En dépit d'un certain nombre de projets déposés par des sujets de la Fédération<sup>360</sup>, dont celui de la Douma de la Région de Sakhaline visant à renforcer le droit de regard des sujets sur leur territoire<sup>361</sup>, aucune révision n'a pour l'instant abouti. En revanche, ce n'est pas le cas de certains projets de révision initiés dans le cadre du dernier article du chapitre 9 qui concerne directement la structure fédérale de la Russie.

L'article 137 prévoit en fait deux procédures de révision selon qu'il s'agit d'une modification de la composition même de la Fédération de Russie (article 137 § 1) ou d'un changement de dénomination d'un des sujets de la Fédération (article 137 § 2). Dans le premier cas, sur lequel nous reviendrons dans le cadre du remembrement qui touche la Fédération de Russie depuis quelques années, il est prévu l'adoption d'une loi constitutionnelle fédérale. Cette loi, adoptée le 17 décembre 2001, distingue l'admission d'un nouveau sujet dans la Fédération (résultat de l'annexion d'un Etat étranger ou d'une de ses parties à la Russie) et la formation d'un nouveau sujet de la Fédération de Russie (résultat d'une modification de la composition des sujets déjà existants). Seul le second cas nous intéresse ici puisqu'il met directement aux prises les sujets de la Fédération. Or, la loi

<sup>357</sup> La Cour s'est notamment appuyée sur le fait que la procédure d'adoption des lois constitutionnelles fédérales ne faisait pas intervenir directement les sujets à la différence de la procédure de l'article 136.

<sup>358</sup> Arrêt n° 12 du 31 octobre 1995 sur l'interprétation de l'article 136 de la Constitution.

<sup>359</sup> Loi n° 33 du 4 mars 1998 « Sur le régime d'adoption et d'entrée en vigueur des amendements à la Constitution de la Fédération de Russie ». La loi précise notamment que les organes législatifs des sujets, qui ont reçu la loi sur l'amendement adoptée par les deux chambres fédérales cinq jours au plus tard après son adoption, sont obligés de l'examiner dans un délai n'excédant pas un an à partir du jour de l'adoption et d'envoyer l'arrêté sur l'approbation ou non de la loi dans les quatorze jours qui suivent son adoption. La loi précise également que c'est le Conseil de la Fédération qui est chargé de recueillir les approbations des organes législatifs des sujets et d'établir les résultats. Enfin, la loi précise que seuls le Président de la Fédération de Russie et les organes législatifs des sujets ont le droit de se plaindre devant la Cour suprême des résultats proclamés par le Conseil de la Fédération.

<sup>360</sup> Cf. liste de ces projets sur le site [http://www.constitution.garant.ru/DOC\\_1300.htm](http://www.constitution.garant.ru/DOC_1300.htm).

<sup>361</sup> Projet n° 116303-3, voté par la Douma régionale de Sakhaline le 29 juin 2001. Alors que la Constitution se contente d'affirmer que les territoires des sujets font partie du territoire de la Fédération et que les changements de frontières entre les sujets peuvent être réalisés par accord mutuel (article 67 § 1 et 3), le projet de révision visait à ajouter dans le paragraphe 3 de l'article 67 le principe du nécessaire consentement des sujets à tout changement de frontière étatique de la Fédération exprimé par référendum.

prévoit l'intervention des sujets ou celle du Conseil de la Fédération tout au long de la procédure : l'initiative de la formation du nouveau sujet appartient aux sujets existants ; la formation du nouveau sujet doit être validée par un référendum organisé sur le territoire des sujets existants concernés ; enfin, la formation est définitivement acquise par l'adoption d'une loi constitutionnelle fédérale, qui doit fixer le nom, le statut et les frontières du nouveau sujet et prévoir les délais pendant lesquels devra être réglé un certain nombre de questions, dont la formation des organes du nouveau sujet<sup>362</sup>. Dans le second cas, en l'absence d'indications de la Constitution sur la procédure à suivre, c'est la Cour constitutionnelle qui est venue préciser les règles applicables en la matière. Elle a notamment confirmé que le changement de nom des sujets relevait de la compétence de ceux-ci et que la décision devait être prise selon le régime établi par eux à la condition que le nouveau nom ne lèse ni les fondements de l'ordre constitutionnel, ni les droits et libertés de l'homme et du citoyen, ni les intérêts de la Fédération de Russie, de ses autres sujets, des autres Etats et ne suppose pas une modification de la composition de la Fédération de Russie ou du statut constitutionnel du sujet<sup>363</sup>.

En dehors de cette participation à la fonction constituante, les sujets sont également amenés à jouer un rôle dans la vie politique fédérale soit directement au moyen du droit d'initiative législative dont ils disposent en vertu de l'article 104, soit indirectement par l'intermédiaire de la deuxième chambre de l'Assemblée fédérale, le Conseil de la Fédération, et des pouvoirs dont celui-ci dispose. Mais, dans la mesure où les projets de loi déposés par les sujets sont rarement pris en compte<sup>364</sup>, c'est surtout à travers l'étude du Conseil de la Fédération que nous pouvons aborder cette question de la participation des sujets. Pour cela, il convient de s'interroger, d'une part, sur le mode de formation du Conseil et notamment sur les garanties de représentation offertes aux sujets et, d'autre part, sur les pouvoirs de cette chambre haute<sup>365</sup> de l'Assemblée fédérale, en les comparant notamment à ceux de la Douma d'Etat.

Sur le premier point, il est important de rappeler au préalable que la Constitution a reconnu pour la première fois en Russie l'égalité de représentation des sujets au sein du Conseil de la Fédération (deux représentants par sujet). Mais, il faut également savoir que la formation du Conseil de la Fédération a subi plusieurs modifications en raison de

---

<sup>362</sup> Loi n° 6 du 17 décembre 2001 « Sur le régime d'admission dans la Fédération de Russie et de formation dans sa composition d'un nouveau sujet de la Fédération de Russie ».

<sup>363</sup> Arrêt n° 15 du 28 novembre 1995 « Sur l'interprétation du paragraphe 2 de l'article 137 de la Constitution ». La Cour constitutionnelle a également précisé que la formalisation du changement de nom dans la Constitution se faisait par un décret du Président de la Fédération de Russie. Plusieurs sujets depuis l'adoption de la Constitution ont changé ou modifié leur nom (cf. annexe 16, article 65).

<sup>364</sup> Grigorij L. CHUDNOVSKIJ, art. préc., p. 22.

<sup>365</sup> Dans la pratique politique, le Conseil de la Fédération est également appelé « chambre haute » ou « sénat » même si la Constitution n'utilise pas ces expressions.

l'imprécision de la Constitution qui renvoie à l'adoption d'une loi fédérale sur cette question<sup>366</sup>, ce qui n'a pas forcément facilité l'ancrage du Conseil au sein des institutions fédérales. Trois variantes ont en fait été expérimentées depuis 1993. Tout d'abord, le premier Conseil a été élu en vertu du décret du 11 octobre 1993 validant la disposition sur les élections des députés du Conseil de la Fédération dans laquelle était inscrit le principe de l'élection des membres du Conseil au suffrage universel direct<sup>367</sup>. Puis, les dispositions finales et transitoires de la Constitution ne prévoyant qu'un mandat de deux ans pour le premier Conseil de la Fédération, la loi visée par la Constitution pour préciser les modalités de formation du Conseil de la Fédération a finalement été adoptée le 5 décembre 1995 après plusieurs années de discussion entre le Président de la Fédération et la Douma d'Etat<sup>368</sup>. Comme nous l'avons déjà souligné, cette loi court-circuite le principe de l'élection des membres du Conseil en posant le principe de la représentation des sujets au Conseil de la Fédération par les chefs de leurs pouvoirs législatif et exécutif. Cette solution, qui présente l'avantage de permettre aux principaux acteurs de la vie politique des régions d'exercer une influence au niveau fédéral, n'a pas été sans soulever de nombreuses objections car non seulement elle transforme le Conseil en un organe non permanent<sup>369</sup> mais surtout elle méconnaît le principe de l'élection<sup>370</sup> ou celui de séparation des pouvoirs<sup>371</sup>. Pour pallier les défauts structurels énoncés, le Conseil va donc connaître son troisième mode de formation avec l'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine. En effet, parmi les réformes institutionnelles engagées par le nouveau Président de la Fédération dès l'année 2000, sur lesquelles nous reviendrons, une d'entre elles a concerné la formation du Conseil en écartant les chefs des pouvoirs législatif et exécutif des sujets et en prévoyant que ses membres seraient désormais élus ou nommés par les organes législatif et exécutif des sujets<sup>372</sup>. De la sorte, les principes de permanence des institutions et de séparation des

<sup>366</sup> Article 96 § 2 : « La procédure de formation du Conseil de la Fédération et la procédure d'élection des députés à la Douma d'Etat sont fixées par la loi fédérale ».

<sup>367</sup> Décret n° 1626 du 11 octobre 1993 « Sur les élections au Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale ».

<sup>368</sup> Loi n° 142 du 5 décembre 1995 « Sur le régime de formation du Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie ».

<sup>369</sup> Bien que l'article 99 de la Constitution indique que l'Assemblée fédérale est un organe fonctionnant en permanence, le Conseil ne peut en fait se réunir que quelques jours par mois puisque ses membres, également dirigeants principaux des sujets, sont soumis à leurs obligations régionales.

<sup>370</sup> Alors que l'article 3 de la Constitution précise que les élections libres sont l'expression directe suprême du pouvoir du peuple souverain, seul le Président de la Fédération est expressément élu au suffrage universel direct (article 81 § 1). L'absence de précisions pour les autres organes ou de chapitre consacré au système électoral dans la Constitution ne protègent pas ces organes de revirements quant à leurs modes de formation (cf. D. Z. GRJAZNOV, A. V. GALSTJAN, I. I. KUROPJATNIKOB, « *Vertikal'nyj federalizm, shto eto ?* » [Le fédéralisme vertical, qu'est-ce que c'est ?], *Sbornik nauchnykh trudov juridicheskogo fakul'teta SevKavGTU*, 2005, consultable sur <http://www.ncstu.ru>).

<sup>371</sup> Les chefs des exécutifs régionaux se retrouvent notamment titulaires de la fonction législative fédérale.

<sup>372</sup> Sur la formation du Conseil de la Fédération, cf. Michel LESAGE, « Le Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie et la participation des autorités régionales de Russie au pouvoir fédéral », in *Droit constitutionnel*, Mélanges offerts au Professeur Patrice GELARD, Montchrestien, Paris, 1999, pp. 413-420 ; I. V. GRANKIN, « *Konstitucionno-pravovoe regulirovanie formirovanija parlamenta Rossijskoj Federatsii : sostojanie i tendentsii razvitiya* » [La réglementation

pouvoirs sont mieux garantis même si la réforme n'est pas allée jusqu'à garantir le principe de l'élection des membres du Conseil<sup>373</sup>.

Parmi les nombreux pouvoirs que possède le Conseil de la Fédération, on doit évoquer en premier lieu ceux qu'il exerce dans le cadre de la fonction législative. Le Conseil intervient ainsi au stade initial de la procédure législative puisqu'il fait partie des autorités titulaires du droit d'initiative législative (article 104 § 1). Il intervient ensuite au stade de l'adoption puisqu'il approuve les lois fédérales adoptées par la Douma d'Etat (article 105 § 4). Toutefois, on ne peut pas parler de stricte égalité entre les deux chambres de l'Assemblée fédérale dans le cadre de la procédure législative dans la mesure où il est expressément dit que c'est la Douma d'Etat qui adopte les lois alors que le Conseil de la Fédération ne fait que les approuver. Cela implique qu'en cas d'opposition du Conseil à une loi adoptée par la Douma, cette opposition peut être contournée par un vote de la loi à la majorité des deux tiers des députés de la Douma (article 105 § 5). Cela dit, la Constitution réserve à l'examen obligatoire du Conseil un certain nombre de lois adoptées par la Douma d'Etat (article 106). Or, ces lois concernent des domaines qui intéressent au premier chef les sujets mais qui sont placés dans la compétence exclusive de la Fédération et non dans la compétence partagée (budget fédéral, impôts fédéraux, statut et protection des frontières étatiques de la Fédération, etc.). Cette participation obligatoire du Conseil de la Fédération apparaît alors comme une sorte de compensation pour les sujets. De plus, la Cour constitutionnelle est venue protéger la participation obligatoire du Conseil en précisant que le délai de quatorze jours pendant lequel le Conseil doit se prononcer sur les lois visées à l'article 105 s'appliquait aussi aux lois visées par l'article 106 mais signifiait seulement l'obligation pour le Conseil de commencer le début de l'examen des lois visées à l'article 106 pendant cette période. Autrement dit, passé ce délai, même si le Conseil ne s'est pas prononcé, il devra poursuivre l'examen de la loi à sa prochaine séance et la Douma ne pourra pas prendre prétexte de l'absence de décision du Conseil pour considérer la loi comme adoptée<sup>374</sup>.

En dehors de la fonction législative, il est important de souligner que le Conseil possède d'autres prérogatives qu'il exerce cette fois-ci de façon autonome, c'est-à-dire sans le consentement de la Douma, et qui lui permettent de jouer un rôle actif dans la

---

constitutionnelle-juridique de la formation du parlement de la Fédération de Russie : état et tendances de développement], in S. A. AVAKIAN (sous la direction), *Tsentralizm, demokratija, detsentralizatsija v sovremennom gosudarstve : konstitutsionno-pravovye voprosy* [Centralisme, démocratie, décentralisation dans l'Etat contemporain : questions juridico-constitutionnelles], Actes de la conférence scientifique internationale, 7-9 avril 2005, TK Velbi, Moscou, 2006, pp. 141-144.

<sup>373</sup> Il est utile de rappeler qu'un des arguments juridiques évoqué pour écarter le principe de l'élection réside dans le fait que la Constitution parle de « formation » (*formirovanie*) pour le Conseil et réserve le terme « élection » (*vybory*) à la Douma d'Etat.

<sup>374</sup> Arrêt n° 1 du 23 mars 1995 « Sur l'interprétation du paragraphe 4 de l'article 105 et de l'article 106 de la Constitution de la Fédération de Russie ».

politique fédérale. Certaines de ces prérogatives, énumérées à l'article 102 de la Constitution, intéressent directement les sujets de la Fédération, ce qui permet de bien souligner « la nature double du Conseil de la Fédération comme chambre haute du parlement et comme « chambre des régions » »<sup>375</sup>. C'est le cas notamment de l'approbation nécessaire du Conseil pour modifier les frontières entre les sujets. Sur ce point, même si la Constitution précise à l'article 67 § 3 que les frontières peuvent être modifiées par accord mutuel entre les sujets, l'article 102 prévoit l'intervention du Conseil, chargé de formaliser l'accord intervenu entre sujets<sup>376</sup>. De cette façon, les intérêts de tous les sujets et pas seulement de ceux concernés directement par le changement de frontières sont pris en compte. On peut également citer la nomination des juges de la Cour constitutionnelle qui appartient au Conseil de la Fédération sur proposition du Président de la Fédération de Russie<sup>377</sup>. Or, ce dernier point est particulièrement important dans la mesure où nous avons déjà pu entrevoir que la Cour constitutionnelle était amenée à jouer un rôle essentiel dans le cadre des relations fédératives.

Pour résumer, malgré des contradictions et des lacunes évidentes de la Constitution, nous pouvons constater que celle-ci reprend dans les grandes lignes les principes fondamentaux du fédéralisme classique (égalité des entités fédérées, principes de superposition, d'autonomie et de participation). Cependant, du fait de l'idée de compromis qui est sous-jacente à celle du fédéralisme et de la complexité du fédéralisme russe, une interprétation extensive, voire abusive, de la Constitution reste toujours possible, aussi bien du côté du pouvoir fédéral que de celui des collectivités fédérées. C'est pour cette raison que la juridiction constitutionnelle, en tant que gardienne de la Constitution, a un grand rôle à jouer dans la préservation d'un équilibre fédéral précaire.

## **§ 2. La juridicisation du fédéralisme russe**

En dehors du mécanisme par excellence qui assure la stabilité de la nouvelle Constitution russe, celui de la révision, la volonté des constituants de faire du texte constitutionnel une norme de référence immuable s'est matérialisée par le souci de conférer au juge constitutionnel un rôle particulier au sein des institutions, notamment dans le cadre des relations fédératives. Pourtant, il n'a pas été aisé en Russie, dans un pays sans tradition de séparation des pouvoirs et de sacralisation du droit, de mettre en place un tel système juridictionnel. Il est donc important de revenir sur l'historique de cette mise en

<sup>375</sup> Commentaire de l'article 102 dans *Kommentarij k Konstitutsii Rossijskoj Federatsii po sostojaniju na 1 maja 2003 g. (pod red. Lazareva V. V.), op. cit.*

<sup>376</sup> La procédure pour réaliser cette prérogative est fixée dans le chapitre 18 du Règlement du Conseil de la Fédération en date du 30 janvier 2002.

<sup>377</sup> Là encore, c'est le Règlement du Conseil qui régit la procédure de nomination (chapitre 24).

place (A) avant de pouvoir aborder concrètement l'appréhension du fédéralisme par le juge constitutionnel russe (B).

## A. LA MISE EN PLACE D'UNE JURIDICTION CONSTITUTIONNELLE EN RUSSIE

En raison de l'histoire du droit et de l'Etat soviétiques, le contrôle de constitutionnalité, conçu comme la garantie de la suprématie juridique et politique de la constitution, doit être considéré comme une relative nouveauté en Russie. Aussi convient-il au préalable de revenir sur les raisons de la faiblesse historique du contrôle de constitutionnalité (1) avant de mettre l'accent sur l'« enfance » chaotique de la Cour constitutionnelle dans la mesure où il n'a pas suffi de changer de régime politique pour obtenir une juridiction constitutionnelle pleinement opérationnelle et efficace (2).

### 1) La faiblesse historique du contrôle de constitutionnalité

Au cours de notre étude du droit constitutionnel soviétique, nous avons eu l'occasion à plusieurs reprises d'aborder la question du contrôle de constitutionnalité. Mais, à chaque fois, nous avons constaté soit la faiblesse soit l'absence de mécanisme juridictionnel chargé de ce contrôle. D'ailleurs, c'est plutôt le deuxième cas qui a constitué la norme puisqu'il n'a existé en fait dans l'histoire constitutionnelle soviétique que deux « parenthèses juridictionnelles »<sup>378</sup>, une première représentée par la Cour suprême créée en 1924 et une seconde par le Comité de surveillance constitutionnelle créé en 1988 en Union soviétique et en 1989 en Russie.

Pourtant, si l'on considère que « le fédéralisme est l'une des causes de la naissance de la justice constitutionnelle fédérale »<sup>379</sup>, on peut s'interroger sur les raisons pour lesquelles les constitutants soviétiques n'ont pas choisi de mettre en place de juridiction constitutionnelle alors qu'ils ont tout de même « reconnu » la nature fédérale de l'Union soviétique ou de la Russie dès la conquête du pouvoir en 1918. En fait, ce sont principalement des obstacles juridiques et idéologiques qui expliquent le refus d'établir un véritable contrôle de constitutionnalité des lois et qui expliquent, par voie de ricochet, la faiblesse historique du contrôle de constitutionnalité. Ainsi Henry Roussillon considère-t-il

<sup>378</sup> Nous reprenons ici l'expression utilisée par Jean-Pierre Massias dans son article consacré à la Cour suprême de l'U.R.S.S. (« La Cour suprême de l'URSS et le contrôle de constitutionnalité : contribution à l'étude du droit soviétique », art. préc., p. 228). Nous avons choisi également d'utiliser cette expression pour désigner le Comité, même si à proprement parler il ne s'agit pas d'un tribunal, dans la mesure où cet organe spécialisé remplit la même fonction qu'une juridiction constitutionnelle classique, certes avec les spécificités du modèle soviétique : assurer le contrôle de constitutionnalité des lois.

<sup>379</sup> Michel FROMONT, *La justice constitutionnelle dans le monde*, Connaissance du droit, Dalloz, Paris, 1996, p. 110.

que trois obstacles conceptuels ont empêché l'établissement d'un contrôle de constitutionnalité des lois en Union soviétique. Ce sont les conceptions marxistes-léninistes du droit et de l'Etat, de la constitution et du régime politique<sup>380</sup>.

Sur le droit et l'Etat, il faut se souvenir que le dogme marxiste-léniniste prône l'élimination de l'Etat et du droit à terme, c'est-à-dire à l'horizon de la société socialiste. La question de la limitation de l'Etat par le droit ne se pose donc pas dans une telle société. Le contrôle de constitutionnalité n'a tout simplement aucune raison d'être dans la société socialiste. Mais, nous avons eu l'occasion de constater qu'au lieu d'un dépérissement de l'Etat et du droit, c'est plutôt à une inflation de ces derniers que le système soviétique a donné naissance. Or, force est de constater que cette inflation n'a pas pour autant engendré une autonomisation ou une sacralisation du droit. Au contraire, on doit constater que « la constitution au même titre que les lois et les codes ont une valeur purement technique en U.R.S.S., car le régime soviétique repose sur la négation de la valeur indépendante et autonome du droit qui n'est conçu que comme une technique pour exercer le pouvoir »<sup>381</sup>. Par conséquent, il n'y a pas lieu de prévoir un mécanisme particulier pour garantir le respect de la constitution dès lors que formellement celle-ci ne se distingue pas des autres normes juridiques et n'est qu'un instrument au service du pouvoir.

De surcroît, à côté de cette valeur purement technique accordée à la constitution, il ne faut pas oublier que les dirigeants soviétiques concevaient la constitution comme un document faisant office de bilan et nullement comme un document programmatique<sup>382</sup>. Or, à partir du moment où la constitution est une « simple constatation d'un état de fait », elle « ne saurait servir de base à un quelconque contrôle de la conformité avec elle de lois qui, par hypothèse, interviendront dans une phase d'évolution de la société qu'elle ignore »<sup>383</sup>. D'ailleurs, ce n'est pas un hasard si le contrôle de constitutionnalité, lorsqu'il sera prévu, sera toujours doublé d'un contrôle de légalité, ce qui confirme cette proximité entre la constitution et la loi dans le régime soviétique et, *a fortiori*, l'absence de suprématie de la constitution.

Enfin, par opposition à la théorie de la séparation des pouvoirs que l'on retrouve dans les démocraties occidentales et qui justifie pleinement la nécessité d'un contrôle de

<sup>380</sup> Cf. Henry ROUSSILLON, « Le problème du contrôle de constitutionnalité des lois dans les pays socialistes », *Revue du Droit public*, n° 1 (janvier-février), 93<sup>ème</sup> année, 1977, pp. 63-94.

<sup>381</sup> Hélène DONSKOFF, *L'action de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie et ses limites*, Thèse sous la direction du Professeur Patrice GELARD soutenue le 16 octobre 2004, Université du Havre, p. 36.

<sup>382</sup> Cf. Boris MIRKINE-GUETZEVITCH, « La théorie générale de l'Etat soviétique », *Revue du Droit public*, volume 42, 32<sup>e</sup> année, 1925, pp. 509-521 et Michel MOUSKHELY, « La notion soviétique de constitution », *Revue du Droit public*, volume 71, 61<sup>e</sup> année, 1955, pp. 894-908.

<sup>383</sup> Henry ROUSSILLON, art. préc., p. 79.



constitutionnalité, la théorie de l'unité du pouvoir propre au système soviétique rend inutile l'institutionnalisation d'un tel contrôle. En effet, « il serait contraire à la logique de ce « régime d'assemblée » que les activités des organes d'Etat puissent être contrôlées par une juridiction extérieure à la hiérarchie étatique et indépendante de celle-ci »<sup>384</sup>. Autrement dit, « la conception pyramidale de l'organisation politique, le sommet étant occupé par l'assemblée représentative, rend évidemment sans objet un contrôle formel de la constitutionnalité des lois puisque celles-ci ont un domaine illimité »<sup>385</sup>. D'ailleurs, le contrôle de constitutionnalité des lois sera assuré la plupart du temps sous l'ère soviétique directement par les organes du pouvoir d'Etat et non par une juridiction spécialisée. Par exemple, dans la Constitution soviétique de 1936, le contrôle du respect de la Constitution appartient aux organes supérieurs du pouvoir d'Etat et de l'administration d'Etat (article 14 d) tandis que le Présidium du Soviet suprême, lui, exerce un contrôle de légalité sur les actes des Conseils des Ministres des républiques fédérées (article 49). De plus, on a vu que les propositions, avancées lors des négociations avant l'adoption de la nouvelle Constitution soviétique en 1977, de confier le contrôle de constitutionnalité à un organe indépendant n'ont pas été retenues et que c'est le système traditionnel soviétique d'autocontrôle par les pouvoirs publics qui a été maintenu (article 73 point 11, article 121 points 4 et 5 et article 164).

En partant de ces constatations, on peut donc s'interroger sur les raisons pour lesquelles l'Union soviétique puis la Russie ont connu ces parenthèses juridictionnelles évoquées précédemment. En fait, il faut comprendre que, dans les deux cas, la Cour suprême en 1924 ou les Comités de surveillance constitutionnelle à la fin des années quatre-vingt, il ne s'agissait pas de mettre en place un mécanisme chargé de limiter le pouvoir des organes supérieurs de l'Etat mais, au contraire, de le renforcer. En d'autres termes, « le contrôle de constitutionnalité dans l'Etat socialiste dans le cadre du modèle socialiste du contrôle parlementaire ne [pouvait] pas être envisagé autrement que comme un instrument au service du pouvoir dans l'Etat »<sup>386</sup>. Ainsi alors que traditionnellement on distingue deux modèles de juridiction constitutionnelle, un modèle inspiré des Etats-Unis et un modèle de type européen<sup>387</sup>, qui tous deux visent à assurer la conformité à la loi

<sup>384</sup> Patrice COLLAS, « Le contrôle de constitutionnalité en U.R.S.S. », *Revue de Droit public*, n° 4, 1990, p. 1036.

<sup>385</sup> Henry ROUSSILLON, art. préc., p. 86.

<sup>386</sup> Jean-Pierre MASSIAS, art. préc., p. 254.

<sup>387</sup> Cf. Dominique ROUSSEAU, *La justice constitutionnelle en Europe*, Clefs politique, Montchrestien, 3<sup>e</sup> édition, 1998, p. 13 : « Deux types d'organisation de la justice constitutionnelle sont traditionnellement distingués : le modèle américain, *décentralisé* parce que le contrôle est confié à tous les tribunaux du pays, *concret* parce que le juge statue *par voie d'exception* à l'occasion de l'application d'une loi à un particulier, et *a posteriori* parce que le contrôle porte sur une loi déjà promulguée ; le modèle européen, *centralisé* parce que le contrôle est exercé par un tribunal unique et spécial, *abstrait* parce que le juge statue *par voie d'action* dirigée contre la loi en dehors de tout autre litige, et *a priori* parce que le contrôle porte sur une loi non encore promulguée » (les mots en italique sont soulignés par l'auteur).

fondamentale de tout acte de l'Etat et à garantir la séparation entre les pouvoirs publics, on pourrait y ajouter « le modèle conforme aux principes à la base du régime d'assemblée (souveraineté populaire, unité du pouvoir, suprématie de l'assemblée, etc.) » dans lequel « nous avons affaire à un organe émanant du corps législatif, contrôlé par lui et à son service »<sup>388</sup>. En effet, dans le cas de la Cour suprême en 1924, il s'agissait « d'élaborer un modèle adapté à la spécificité de l'Etat socialiste [qui] prend en considération le pouvoir théoriquement absolu du Parlement dont l'action ne saurait être freinée par un contrôle qui lui serait extérieur »<sup>389</sup>. A la fin des années quatre-vingt, dans le cas du Comité de surveillance constitutionnelle, il s'agira bien plus de contribuer à la transformation de l'U.R.S.S. en un Etat de droit<sup>390</sup>. Mais, dans les deux cas, au-delà des particularités de chaque parenthèse juridictionnelle<sup>391</sup>, il s'est agi de mettre en place des institutions qui, plutôt que de concurrencer les organes supérieurs de l'Etat, devaient les assister dans leurs tâches et participer à leur suprématie. Ce n'est donc pas un hasard si le contrôle assuré par ces organes spécialisés est toujours resté sous celui des organes supérieurs de l'Etat. Ainsi peut-on noter à titre d'exemple que les décisions de ces juridictions n'ont jamais bénéficié de l'autorité de la chose jugée dans la mesure où soit elles devaient être confirmées par les organes supérieurs du pouvoir d'Etat pour être valides (Cour suprême), soit elles pouvaient être contournées par une décision contraire des organes supérieurs (Comité de surveillance constitutionnelle).

Toutefois, et cela est surtout vrai dans le cas du Comité de surveillance constitutionnelle, cette mise en place, si « timide, imparfaite » soit-elle, « représente, malgré tout, une brèche dans le dogme de l'unité du pouvoir et la conception soviétique de l'Etat et du parti unique »<sup>392</sup>. A partir de cette brèche définitivement ouverte, il était possible d'envisager l'établissement d'une juridiction constitutionnelle au sens classique, c'est-à-dire indépendante des autres pouvoirs politiques. Toutefois, comme nous allons le voir, les choses ne furent pas aussi simples.

---

<sup>388</sup> Patrice COLLAS, art. préc., p. 1052.

<sup>389</sup> Jean-Pierre MASSIAS, art. préc., p. 228.

<sup>390</sup> Cf. Patrice COLLAS, art. préc., p. 1038.

<sup>391</sup> Sur la Cour suprême de 1924, cf. Jean-Pierre MASSIAS, art. préc., pp. 227-255. Sur les Comités de surveillance constitutionnelle de l'U.R.S.S. et de Russie, cf. *Supra* (1, A, § 1, section I et 1, A, § 2, section I de ce chapitre), Patrice COLLAS, art. préc., pp. 1035-1054 et Patrice GELARD, « L'actualité constitutionnelle en URSS et en Europe de l'Est », *Revue française de Droit constitutionnel*, n<sup>os</sup> 1 à 3, 1990.

<sup>392</sup> Dominique ROUSSEAU, *La justice constitutionnelle en Europe*, Clefs politique, Montchrestien, 3<sup>e</sup> édition, 1998, p. 28.

## **2) L'« enfance » chaotique de la Cour constitutionnelle**

Avant même sa mise en place, il faut savoir que le Comité de surveillance constitutionnelle russe, prévu par la révision de la Constitution de la R.S.F.S.R. en date du 27 octobre 1989, a été transformé en une Cour constitutionnelle lors de la révision constitutionnelle du 15 décembre 1990. Mais, c'est une loi adoptée par le Congrès des députés du peuple le 12 juillet 1991, à laquelle renvoyait la Constitution révisée, qui est venue préciser les modalités d'élection, d'organisation et de fonctionnement de la Cour<sup>393</sup>. Après l'adoption de cette loi et l'élection par le Congrès des députés du peuple des juges de la Cour, celle-ci est devenue très vite opérationnelle puisqu'elle a rendu ses premiers jugements dès le début de l'année 1992<sup>394</sup>.

Cependant, les spécialistes français, commentateurs de la vie constitutionnelle russe, sont unanimes pour dénoncer la faillite de cette Cour qui s'est notamment reflétée dans sa perte d'impartialité lors du conflit opposant les deux pôles principaux du pouvoir politique, le Président et le Parlement<sup>395</sup>, et qui a abouti à sa suspension. Ainsi le Professeur Michel Lesage note-t-il que « malgré son nom de Cour constitutionnelle, la nouvelle instance créée est restée beaucoup plus une instance de surveillance de la constitutionnalité, à l'image de la Prokuratura qui était l'instance de surveillance de la légalité, qu'une véritable juridiction »<sup>396</sup>. En effet, dans la pratique, on ne peut pas dire que la Cour s'est comportée comme une juridiction digne de ce nom, c'est-à-dire respectueuse des principes d'impartialité, de transparence ou d'égalité des parties, dans la mesure où « elle commen[çait] à examiner les affaires en délibérant à huis clos, dans l'urgence sans préparation aucune, en composition incomplète, sans convocation des parties, ni auditions de leurs représentants, sans exiger les pièces indispensables, et à rendre ses décisions sans expliquer les circonstances de fait, les motifs de droit, ni ses arguments »<sup>397</sup>.

---

<sup>393</sup> Loi n° 1599-1 du 12 juillet 1991 « Sur la Cour constitutionnelle de la R.S.F.S.R. ». Pour une présentation de la Cour constitutionnelle, cf. Michael N. MARTCHENKO, « La juridiction constitutionnelle en Russie », Document de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, CDL-JU(1993)007f-restr, Strasbourg, 5 mai 1993 ; « Valéri ZORKINE. Le Président de la Cour constitutionnelle de la Russie au micro du journaliste des NM, Vladimir ORLOV », *Les Nouvelles de Moscou*, 4 février 1992 ; « Une approche de la séparation des pouvoirs en Russie (Interview d'Ernest AMESTITOV, membre de la Cour constitutionnelle) », *La Croix*, 9 janvier 1993.

<sup>394</sup> Les résumés des arrêts de la Cour sont présentés dans la chronique de Patrice Gélard publiée dans la *Revue française de Droit constitutionnel* (n° 10 à 16).

<sup>395</sup> Sur cette faillite de la Cour constitutionnelle dans les années 1992-1993, cf. Jean-Pierre MASSIAS, *op. cit.*, pp. 278-287 ; Patrice GELARD, « L'actualité constitutionnelle en Russie et dans les pays de l'Europe de l'Est et de la CEI (août-octobre 1993) », *Revue française de Droit constitutionnel*, n° 16, 1993, pp. 863-868 ; Michel LESAGE, « Présentation générale de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 1, premier semestre 1996, consultable sur le site du Conseil constitutionnel (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/cahiers/cc1/cc1somm.htm>).

<sup>396</sup> Michel LESAGE, « Présentation générale de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie », art. préc.

<sup>397</sup> Hélène DONSKOFF, *op. cit.*, p. 79.

Cette approximation fonctionnelle peut s'expliquer par le contexte politique transitoire dans lequel s'est inscrit l'établissement de la Cour : alors que celle-ci était censée fonctionner sur la base du principe de la séparation des pouvoirs, celui-ci n'avait même pas encore été reconnu comme un des fondements de l'ordre constitutionnel<sup>398</sup> et alors que la Cour devait symboliser la rupture avec le régime soviétique, c'était toujours la Constitution de la R.S.F.S.R., certes révisée mais toujours empreinte de contradictions<sup>399</sup>, que la Cour était chargée de faire respecter.

A ces causes conjoncturelles, il faut ajouter des causes structurelles comme le trop-plein de compétences attribuées à la Cour puisque cette dernière n'était pas seulement chargée de contrôler la constitutionnalité de certaines normes juridiques mais également celle des partis politiques ou de régler la question de la destitution de certains hauts fonctionnaires de l'Etat. Surtout, la Cour s'était vue attribuer le droit de contrôler la pratique de l'application du droit, ce qu'elle ne manqua pas de faire de façon abusive en s'immiscant dans le conflit politique entre les pouvoirs législatif et exécutif fédéraux et en choisissant de contrôler des actes non normatifs du Président, comme une intervention télévisée<sup>400</sup>. Pourtant, au sein de la Cour, les avis étaient partagés sur l'attitude à adopter dans le conflit entre Boris Eltsine et le Parlement et certains juges n'hésitèrent pas à condamner le manque de neutralité du Président de la Cour, Valery Zorkine<sup>401</sup>. Finalement, lors de l'apogée de la crise en septembre 1993, la Cour subit aussi les représailles présidentielles puisque Boris Eltsine constata l'impossibilité de la Cour de se réunir en formation plénière avant l'adoption de la nouvelle Constitution<sup>402</sup>, non sans avoir au préalable rappelé le rôle néfaste joué par la Cour dans la crise politique<sup>403</sup>, ce qui revenait en fait à la suspendre.

---

<sup>398</sup> Le principe de séparation des pouvoirs sera reconnu par la révision constitutionnelle du 21 avril 1992.

<sup>399</sup> Cf. *Supra* (1, A, § 2, section I de ce chapitre).

<sup>400</sup> Patrice Gélard distingue les vices originels de la Cour de ses vices acquis (*Revue française de Droit constitutionnel*, n° 16, août-octobre 1993, pp. 865-867). Les vices originels tiennent à la composition de la Cour (critères contradictoires de nomination, choix contestables du Congrès), à ses compétences et ses modalités de saisine (trop larges), à sa procédure (instauration d'une procédure contradictoire peu adaptée au contentieux constitutionnel) et à son rendement (trop lent). Quant aux vices acquis, il résulte du comportement partial du Président de la Cour et d'une jurisprudence discutable sur le plan du droit (imprécision, manque de rigueur).

<sup>401</sup> Cf. les interviews de deux juges de la Cour constitutionnelle, Nikolai Vitrouk et Tamara Morchtchakova, respectivement dans « La Cour constitutionnelle divisée » (*Libération*, 1<sup>er</sup> octobre 1993) et dans « A l'avenir, la Cour constitutionnelle assurera davantage qu'auparavant une fonction de tribunal » (*Actualités russes*, 4 mars 1994).

<sup>402</sup> Valery Zorkine avait été contraint de démissionner de sa fonction de Président de la Cour sous la menace d'être poursuivi pour ses agissements.

<sup>403</sup> Décret n° 1612 du 7 octobre 1993 « Sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie ». Le décret constate notamment que le Président de la Cour a mené une intense activité politique, en contradiction avec la loi sur la Cour constitutionnelle, que la Cour a agi de façon unilatérale sans se pencher sur la question de la constitutionnalité des actes du Soviet suprême et du Congrès des députés du peuple et qu'elle s'est transformée de la sorte en un instrument de la lutte politique, représentant un réel danger pour l'Etat.

Dans le décret de « suspension » de la Cour constitutionnelle, le Président de la Fédération de Russie chargeait la future Assemblée fédérale de réfléchir en priorité aux formes de contrôle de constitutionnalité envisageables pour l'avenir. Or, dans cette tâche, celle-ci, à l'instar d'autres pays d'Europe centrale et orientale, s'est appuyée sur le modèle kelsénien de justice constitutionnelle qui permet la construction d'« un système de règles de droit jouissant d'une cohésion interne et marqué d'interdépendances dont la loi fondamentale est une expression suprême »<sup>404</sup>. D'ailleurs, cette idée d'un ordre juridique complexe mais cohérent au sommet duquel se trouve la Constitution, protégée par un organe unique, a été confirmée quelques années plus tard par la Cour constitutionnelle lorsque celle-ci a dû se prononcer sur l'interprétation des articles 125, 126 et 127 de la Constitution<sup>405</sup>. Interrogée par les organes législatifs des Républiques de Carélie et des Komi sur l'exclusivité de la compétence de la Cour en matière de contrôle de constitutionnalité, celle-ci a confirmé qu'elle seule pouvait en vertu de la Constitution se prononcer sur la constitutionnalité des actes juridiques visés par l'article 125 § 2 et que les tribunaux de droit commun ou les tribunaux d'arbitrage avaient l'obligation de s'adresser à elle s'ils avaient un doute sur la constitutionnalité d'un de ces actes. Dans cet arrêt, la Cour insistait notamment sur le fait que ses décisions, à la différence de celles des juridictions de droit commun ou d'arbitrage, étaient définitives, donc insusceptibles d'appel, faisaient perdre leur force juridique aux actes déclarés inconstitutionnels et s'imposaient à l'ensemble des organes d'application du droit. La Cour répondait ainsi indirectement à la Cour suprême de la Fédération de Russie qui, dans un arrêt du 31 octobre 1995, s'était reconnue le droit de constater l'inconstitutionnalité d'une loi et, par conséquent, celui de ne pas l'appliquer<sup>406</sup>.

Une fois entériné dans la nouvelle Constitution le principe d'une juridiction spécialisée principalement dans le contrôle de constitutionnalité (article 125), il fallut tout de même quelques mois supplémentaires à l'Assemblée fédérale pour adopter la loi constitutionnelle fédérale sur la Cour constitutionnelle<sup>407</sup> et plus d'un an pour que cette

<sup>404</sup> Mirosław GRANAT, « La réception de la justice constitutionnelle dans les pays d'Europe centrale et orientale », in *L'Etat et le droit d'Est en Ouest*, Mélanges offerts au Professeur Michel LESAGE, Société de législation comparée, Paris, 2006, p. 147. Sur l'influence du modèle kelsénien dans les pays d'Europe centrale et orientale, voir également Dominique ROUSSEAU, *op. cit.*, pp. 29-32.

<sup>405</sup> Arrêt n° 19 du 16 juin 1998 « Sur l'interprétation de dispositions particulières des articles 125, 126 et 127 de la Constitution de la Fédération de Russie ». La Cour confirmera sa compétence exclusive dans le contrôle de constitutionnalité notamment à l'égard des constitutions et statuts des sujets dans l'arrêt n° 13 du 18 juillet 2003 « Sur la vérification de la constitutionnalité des articles 115 et 231 du Code de procédure civile de la R.S.F.S.R., des articles 26, 251 et 253 du Code de procédure civile de la Fédération de Russie, des articles 1, 21 et 22 de la Loi fédérale « Sur le Parquet de la Fédération de Russie » suite aux requêtes introduites par le Kurultaj – Assemblée nationale de la République du Bachkortostan, par le Conseil d'Etat de la République du Tatarstan et par la Cour suprême de la République du Tatarstan ».

<sup>406</sup> Arrêt n° 8 du 31 octobre 1995 « Sur certaines questions d'application de la Constitution de la Fédération de Russie par les tribunaux en cas d'exécution de la justice ».

<sup>407</sup> Loi constitutionnelle fédérale n° 1 du 21 juillet 1994 « Sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie ».

dernière soit définitivement constituée et opérationnelle. En effet, il est important de rappeler que ce retard pris dans la mise en place de la Cour est dû principalement au refus de l'organe de représentation des sujets au niveau fédéral de valider les candidatures proposées par Boris Eltsine<sup>408</sup>. Mais, à partir du moment où la Cour est entrée en activités au début de l'année 1995, elle n'a jamais cessé de fonctionner et de participer activement à la vie politique russe et, plus particulièrement, aux relations fédératives. Toutefois, pour éviter de tomber dans les travers de la première Cour constitutionnelle, le constituant et le législateur se sont efforcés de « dépolitiser » la juridiction constitutionnelle en fixant un certain nombre de garanties quant à sa composition<sup>409</sup>, en établissant le principe de « l'initiative liée », c'est-à-dire la suppression de la possibilité qui existait antérieurement, pour la Cour constitutionnelle d'examiner les affaires de sa propre initiative »<sup>410</sup> et en réduisant ses compétences<sup>411</sup>.

Composée de dix-neuf juges, la Cour constitutionnelle est, selon l'article 125 § 2, 3 et 5 de la Constitution, compétente notamment pour *contrôler la constitutionnalité de certains actes juridiques* (les lois et actes normatifs des organes fédéraux ; les lois fondamentales, les lois et actes normatifs des sujets de la Fédération concernant les questions relevant de la compétence exclusive de la Fédération et de la compétence partagée de cette dernière avec les organes du pouvoir d'Etat des sujets ; les traités conclus entre la Fédération et les sujets et les traités conclus entre ces sujets), *pour régler les litiges portant sur les compétences* entre les organes fédéraux et les organes du pouvoir d'Etat des sujets et entre les organes suprêmes d'Etat des sujets de la Fédération et *pour interpréter la Constitution* à la demande de certaines autorités, dont les organes législatifs des sujets de la Fédération.

---

<sup>408</sup> En vertu des articles 102 § 1 (point g) et 128 § 1 de la Constitution, le Conseil de la Fédération est chargé de nommer les juges constitutionnels sur proposition du Président de la Fédération. La Loi constitutionnelle fédérale est venue préciser qu'un certain nombre d'autorités, dont les organes législatifs des sujets de la Fédération, pouvait présenter des candidats au Président (article 9). Sur l'opposition du Conseil aux candidatures proposées, cf. Patrice GELARD, « L'actualité constitutionnelle en Russie et dans les pays de l'Europe de l'Est et de la CEI (novembre 1994-janvier 1995) », *Revue française de Droit constitutionnel*, n° 21, 1995, pp. 209-210.

<sup>409</sup> On peut notamment citer le fait d'augmenter l'âge de recrutement ou le niveau de qualification. On peut également évoquer la fin des nominations à vie ou l'imposition d'un ensemble d'incompatibilités avec la fonction de juge constitutionnel. Pour un aperçu complet de l'organisation de la Cour constitutionnelle « deuxième génération », cf. Jean-Pierre MASSIAS, *op. cit.*, pp. 330-339 ; Hélène DONSKOFF, *op. cit.*, pp. 81-85 ; Patrice GELARD, « L'actualité constitutionnelle en Russie et dans les pays d'Europe de l'Est et de la CEI (août-octobre 1994) », *Revue française de Droit constitutionnel*, n° 20, 1994, pp. 839-845 ; Michel LESAGE, « Présentation générale de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie », art. préc.

<sup>410</sup> « Entretien avec le Président de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, Vladimir TOUMANOV », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 1, premier semestre, 1996.

<sup>411</sup> Il n'est plus question du contrôle de constitutionnalité des partis politiques et de la pratique juridique. C'est notamment lors du procès du Parti communiste que la politisation de la Cour constitutionnelle avait été dénoncée (cf. Jean-Pierre MASSIAS, *op. cit.*, pp. 280-284).

Ainsi, même si la Cour constitutionnelle possède d'autres prérogatives<sup>412</sup>, il ressort de l'ensemble des compétences précédemment énumérées que cette juridiction est principalement compétente pour jouer un rôle d'arbitre dans le cadre des rapports fédéraux, conformément à la Constitution. Ce rôle de gardien de la Constitution et donc, de l'équilibre fédéral que cette dernière met en place en Russie, est renforcé par le fait que les titulaires du droit de saisine de la Cour, dans le cadre du contrôle de constitutionnalité abstrait et du règlement des conflits de compétence, sont les principaux acteurs du fédéralisme, à savoir les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération<sup>413</sup> et les organes du pouvoir législatif et exécutif des sujets de la Fédération de Russie<sup>414</sup>. Il nous reste donc à examiner dans ses grandes lignes l'action de la Cour constitutionnelle dans la sphère des relations fédératives.

## B. LA COUR CONSTITUTIONNELLE ET LE FEDERALISME

Selon que la jurisprudence constitutionnelle sera favorable ou non à l'un des deux acteurs du fédéralisme, le pouvoir central ou les entités fédérées, l'équilibre fédéral, qui repose sur la conciliation entre l'unité et l'intégrité de la fédération et l'autonomie des sujets, pourra en être profondément modifié. Ainsi sera-t-on en présence d'un fédéralisme centralisé si la juridiction constitutionnelle interprète de façon extensive les pouvoirs de l'Etat fédéral par rapport à ceux des collectivités fédérées ou limite de façon substantielle l'autonomie de ces dernières. En revanche, il sera bien plus question d'un fédéralisme décentralisé si le juge constitutionnel se soucie prioritairement de protéger les prérogatives

---

<sup>412</sup> La Cour constitutionnelle est également compétente pour contrôler la conformité à la Constitution des traités internationaux signés par la Russie (article 125 § 2, point d) et pour exercer un contrôle concret, à la demande des tribunaux et à la suite d'une plainte pour violation des droits et libertés constitutionnels des citoyens, d'une loi appliquée ou applicable dans une affaire donnée (article 125 § 4). Elle est également compétente pour donner son avis sur le respect de la procédure de mise en accusation du Président de la Fédération de Russie (article 125 § 7).

<sup>413</sup> L'article 125 § 2 mentionne le Président de la Fédération de Russie, le Conseil de la Fédération, la Douma d'Etat, un cinquième des membres du Conseil de la Fédération ou des membres de la Douma d'Etat, le Gouvernement de la Fédération, la Cour suprême (la plus haute instance judiciaire dans les affaires civiles, pénales et administratives) et la Cour supérieure d'Arbitrage (la plus haute instance judiciaire dans les affaires économiques).

<sup>414</sup> On peut noter une restriction du droit de saisine, notamment à l'égard des organes des sujets, dans le cadre de la compétence de la Cour en matière d'interprétation de la Constitution puisque seuls les organes législatifs peuvent la saisir dans ce cas-là. Sur les raisons de l'éviction des organes exécutifs, cf. Hélène DONSKOFF, *op. cit.*, pp. 114-116. L'auteur explique cette éviction par la lutte politique et juridique existant à l'époque entre le pouvoir central et les exécutifs régionaux et empêchant une coopération institutionnalisée et évoque les risques d'interprétation opportune de la Constitution par les exécutifs régionaux. Toutefois, il convient de minimiser l'importance de cette compétence de la Cour dans le cadre du règlement des relations fédératives dans la mesure où c'est essentiellement le contrôle de constitutionnalité, pour lequel les organes exécutifs des sujets possèdent également le droit de saisir la Cour, qui va permettre à celle-ci d'intervenir (cf. *Infra*).

des entités fédérées contre les ingérences du pouvoir central et favorise, par là même, l'expression de leur autonomie<sup>415</sup>.

Mais, la logique et la tendance relevée dans la majorité des Etats fédéraux<sup>416</sup> veut que ce soit la première option qui soit privilégiée par le juge constitutionnel, garant de l'ordre juridique fédéral. La Russie ne fait pas vraiment exception en la matière même si la jurisprudence de la Cour est particulièrement abondante et donc parfois confuse depuis qu'elle a trouvé son rythme de croisière. Il convient donc, afin de se faire une idée des orientations de la justice constitutionnelle en matière de fédéralisme, d'évoquer les modalités d'action de la Cour constitutionnelle (1) puis d'esquisser les grandes lignes de sa jurisprudence (2)<sup>417</sup>.

<sup>415</sup> Dans les deux cas évoqués, le risque extrême peut être, d'une part, celui d'une transformation de la fédération en un Etat unitaire décentralisé se recentrant autour de sa nation éponyme (cf. Sergueï A. BELIAEV, « L'autodétermination dans l'espace post-soviétique : quelques questions de la théorie et de la pratique », Actes du Colloque *Les mutations de l'Etat-nation en Europe à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle* tenu à Nancy les 6-8 novembre 1997, Science et technique de la démocratie, n° 22, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1999) ou, d'autre part, celui d'une désintégration de la fédération à la suite de l'indépendance des entités fédérées encouragées par une interprétation extensive de leur autonomie. Cette dernière hypothèse est théoriquement irréaliste car on voit mal le juge fédéral saborder par ses décisions l'ordre juridique qu'il représente et qu'il est chargé de protéger. Elle l'est également dans la pratique dans la mesure où les sujets, surtout depuis la « normalisation » de la Tchétchénie, n'ont pas de réelle volonté de quitter la Fédération.

<sup>416</sup> Pour reprendre l'image biologique utilisée par Francis Hamon et Michel Tropper dans leur ouvrage de *Droit constitutionnel* (p. 76), on peut dire que « l'Etat unitaire est parcouru de nos jours par un mouvement *centrifuge* tandis que l'Etat fédéral enregistre un mouvement *centripète* ; l'un se dilate, l'autre se rétracte » (les mots en italique sont soulignés par les auteurs). Ce constat est également partagé par Stéphane Rials (*Destin du fédéralisme*, op. cit.), Pierre Pactet et Ferdinand Melin-Soucramanien (*Droit constitutionnel*, op. cit., pp. 51-52). Pour le cas spécifique de l'Allemagne, on peut notamment consulter l'article de Rainer Arnold (« Le fédéralisme renforcé : la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale allemande en 2004 », art. préc.). Dans le cas des Etats-Unis, on peut constater une tendance inverse (cf. François VERGNIOLLE de CHANTAL, « La Cour Rehnquist et le fédéralisme aux Etats-Unis : peut-on parler d'un projet néofédéral », *Revue internationale de droit comparé*, n° 3, juillet-septembre 2004, pp. 571-602). L'auteur constate que, depuis 1991, la Cour suprême a eu tendance à adopter une jurisprudence favorable aux Etats fédérés mais refuse de parler de « théorisation alternative du fédéralisme » (p. 571) en raison des fragilités et des contradictions de la jurisprudence américaine.

<sup>417</sup> Pour un aperçu plus complet de la question de l'appréhension du fédéralisme par le juge constitutionnel, nous renvoyons aux études systématiques et aux articles pertinents qui existent sur le sujet, notamment la chronique de Patrice Gélard dans la *Revue française de Droit constitutionnel* et celle dirigée par Jean-Pierre Massias dans la *Revue du Droit public*. Un excellent article sur cette question du fédéralisme et de la justice constitutionnelle a été publié il y a quelques années mais reste d'actualité dans la mesure où les grands principes liés au fédéralisme ont été consacrés dans la seconde moitié des années quatre-vingt-dix (Anne GAZIER, « Justice constitutionnelle et fédéralisme en Russie », *Revue du Droit public*, n° 5, 1999, pp. 1359-1391). Voir également la thèse d'Hélène Donskoff consacrée à la Cour constitutionnelle (op. cit.) et l'article synthétique en russe de Marat Salikov (« *Pravovye pozitsii Konstitutsionnogo Suda Rossijskoj Federatsii* » [Les positions juridiques de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie], *Pravovedenie*, n° 5, 2003, pp. 49-59).



### **1) L'action de la Cour constitutionnelle dans le cadre des relations fédératives**

Partant du constat que « la fonction arbitrale de la Cour constitutionnelle s'est surtout révélée dans les relations Etat fédéral – entités fédérées »<sup>418</sup>, il est important de cibler les modalités de l'action régulatrice de cet organe.

Tout d'abord, il faut préciser que la Cour constitutionnelle intervient principalement dans le cadre du contrôle de constitutionnalité alors que la Cour possède d'autres compétences qui pourraient lui permettre de jouer ce rôle d'arbitre. En effet, on doit constater que l'intervention de la Cour dans le cadre de sa fonction d'interprète de la Constitution (article 125 § 5) est plutôt rare. Dans la sphère proprement dite des relations fédératives, elle est intervenue pour donner son interprétation de l'article 66 § 4 relatif aux relations entre les districts autonomes et les régions dans lesquelles ils sont incorporés<sup>419</sup> ou pour préciser les modalités du changement de nom des sujets<sup>420</sup>, point que nous avons déjà abordé dans le cadre de la participation des sujets de la Fédération à la révision de la Constitution. Mais, la plupart du temps, elle a refusé d'accéder à la demande des requérants qui avaient agi en vertu de l'article 125 § 5 au motif principal que cette interprétation l'aurait conduite à créer de nouvelles normes juridiques. Par exemple, dans une décision du 4 février 1997, la Cour a refusé de répondre à la demande de l'Assemblée législative de la Région de Vladimir qui désirait obtenir l'interprétation du point « m » du paragraphe 1 de l'article 72 relatif à la compétence commune de la Fédération et des sujets en matière d'établissement des principes généraux d'organisation du système des organes du pouvoir d'Etat et de l'autoadministration locale<sup>421</sup>. La Cour s'est appuyée sur une décision antérieure en date du 16 juin 1995<sup>422</sup> dans laquelle elle déclarait que la question posée relevait de la fonction législative et que son interprétation serait donc une violation de la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire (article 10 de la Constitution) et conduirait à la création par la Cour de nouvelles normes juridiques ou bien à la

---

<sup>418</sup> Jean-Pierre MASSIAS (sous la dir.), « Chronique constitutionnelle des Etats d'Europe de l'Est (1989-1998) », *Revue du Droit public*, n° 5, 2000, p. 1374.

<sup>419</sup> Arrêt n° 12 du 14 juillet 1997 « Sur l'interprétation des dispositions contenues dans le paragraphe 4 de l'article 66 de la Constitution de la Fédération de Russie relatif à l'entrée du district autonome dans la composition d'un territoire ou d'une région ».

<sup>420</sup> Arrêt n° 15 du 28 novembre 1995 « Sur l'interprétation du paragraphe 2 de l'article 137 de la Constitution ».

<sup>421</sup> Décision n° 14 du 4 février 1997 « Sur le refus d'examiner la demande de l'Assemblée législative de la Région de Vladimir sur l'interprétation du point « m » du paragraphe 1 de l'article 72 de la Constitution de la Fédération de Russie ».

<sup>422</sup> Décision n° 67 du 16 juin 1995 « Sur le refus d'examiner la demande de la Douma de la Région de Moscou sur l'interprétation du paragraphe 1 de l'article 131 de la Constitution de la Fédération de Russie ».

manifestation d'une initiative législative en violation de l'article 104<sup>423</sup>. De surcroît, en l'espèce, si la Cour a refusé d'accéder à la demande d'interprétation, c'est en raison de l'adoption par la Douma d'Etat en première lecture de la loi sur les principes généraux d'organisation des organes législatifs et exécutifs des sujets car l'examen de la demande aurait alors signifié un contrôle constitutionnel préalable, ce qui n'est pas prévu par la Loi constitutionnelle fédérale sur la Cour constitutionnelle. Finalement, on peut considérer que « la position juridique de la Cour sur la question de l'interprétation normative explique le peu d'affaires rendues conformément à l'article 125 § 5 »<sup>424</sup>.

De même peut-on constater que les cas où la Cour constitutionnelle intervient dans le cadre du règlement des conflits de compétence (article 125 § 3) sont plutôt rares. La Cour refuse là encore le plus souvent d'intervenir, notamment lorsque son jugement reviendrait à se substituer au législateur ou à créer un vide juridique. Par exemple, dans une décision du 1<sup>er</sup> avril 1996, elle a refusé d'accéder à la requête de l'Assemblée législative de la Région de Kemerovo qui contestait la nomination par le Président de la Fédération de Russie du président de la cour régionale sans que le Président n'ait tenu compte de l'opposition de l'assemblée régionale à cette candidature. La Cour, dans sa décision, a rappelé que la nomination des juges, à l'exception de ceux de la Cour constitutionnelle, de la Cour suprême et de la Cour supérieure d'arbitrage, relevait de la compétence du Président de la Fédération selon la procédure établie par la loi (article 128). Toutefois, la Cour a rappelé que la question des cadres des organes judiciaires ressortait de la compétence commune, ce qui impliquait la nécessité de prendre en compte l'opinion des organes des sujets. Mais, comme la Constitution ne précise pas les modalités de cette prise en compte et comme aucune loi n'avait été adoptée en la matière, la Cour en a conclu que le Président était obligé en vertu de l'article 83 de nommer les juges des tribunaux fédéraux<sup>425</sup>. On peut citer d'autres arguments qui sont évoqués par le juge constitutionnel pour refuser de traiter une demande de règlement d'un conflit de compétence comme la non prévision dans la Constitution de l'objet du conflit de compétence<sup>426</sup> ou la possibilité de résoudre le conflit par d'autres moyens prévus par la Constitution (le contrôle de

---

<sup>423</sup> L'article 104 ne prévoit l'initiative législative de la Cour constitutionnelle que sur les questions de sa compétence.

<sup>424</sup> M. V. GLIGLICH-ZOLOTOREVA, *op. cit.*, p. 250.

<sup>425</sup> Décision n° 20 du 1<sup>er</sup> avril 1996 « Sur le refus d'examiner la requête de l'Assemblée législative de la Région de Kemerovo sur la résolution du conflit de compétence comme non conforme aux exigences de la Loi constitutionnelle fédérale « Sur la Cour constitutionnelle ».

<sup>426</sup> Décision n° 49 du 1<sup>er</sup> avril 1996 « Sur le refus d'examiner la requête du maire de Saint-Petersbourg relative au conflit de compétence entre le maire et l'Assemblée législative de Saint-Petersbourg sur la compétence dans la sphère du processus budgétaire ». En l'espèce, le conflit de compétence portait sur la validation et l'utilisation du budget de la ville de Saint-Petersbourg. Sur le fondement de l'article 93 § 1 point 1 de la Loi constitutionnelle fédérale sur la Cour constitutionnelle, qui précise qu'une requête n'est admissible que si la compétence contestée est fixée dans la Constitution, la Cour a refusé de statuer puisque la Constitution ne définit pas les droits budgétaires des organes des sujets.

constitutionnalité<sup>427</sup> ou les procédures de conciliation initiées par le Président de la Fédération de Russie en vertu de l'article 85 de la Constitution<sup>428</sup>).

C'est donc principalement dans le cadre du contrôle de constitutionnalité, prévu à l'article 125 § 2, que la Cour constitutionnelle va être amenée à se prononcer sur les rapports entre le pouvoir fédéral et les sujets de la Fédération. Par là même, c'est majoritairement dans des arrêts (*postanovlenie*) que la Cour va exprimer ses positions juridiques puisque l'expression « arrêt » désigne les décisions rendues dans les affaires de conformité à la Constitution. C'est donc plus rarement dans des décisions (*opredelenie*), qui désignent « toutes les autres décisions [*rechenie*] de la Cour constitutionnelle adoptées au cours de l'exécution de la procédure judiciaire constitutionnelle »<sup>429</sup>, que la Cour va se prononcer. Cette situation est somme toute normale dans la mesure où « le statut juridique de l'arrêt de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie est plus élevé que le statut de la décision »<sup>430</sup>. En effet, lorsque la Cour adopte un arrêt, cela veut dire qu'elle se prononce sur le fond de l'affaire alors que, lorsqu'elle adopte une décision, c'est le plus souvent pour rejeter la requête sur la vérification de la constitutionnalité d'un acte.

Toutefois, il n'y a pas d'automatisme en la matière dans la mesure où des décisions (*opredelenie*) peuvent contenir des informations importantes dans le domaine des relations fédératives. C'est le cas notamment lorsque la Cour adresse des conseils aux autorités du pouvoir central ou à celles des sujets de la Fédération<sup>431</sup>. Par exemple, dans une décision du 17 juillet 1996, la Cour a adressé des recommandations à la Région de Tioumen et aux Districts autonomes de Khanty-Mansi et des Iamalo-Nenets, qui font partie de cette région, pour régler leur différend relatif à leur rapport mutuel. Constatant que la Constitution ne précise pas les particularités de la délimitation des attributions entre ces sujets, la Cour constitutionnelle, en l'absence d'une loi fédérale ou d'un traité prévus par l'article 66 § 4, s'est refusée à déterminer elle-même les conditions concrètes des rapports

<sup>427</sup> Décision n° 102 du 6 novembre 1997 « Sur le refus d'examiner la requête du Gouvernement de la République de Carélie sur la résolution du conflit de compétence en lien avec l'adoption du Code forestier de la Fédération de Russie ». La Cour note que le requérant a engagé, parallèlement à cette requête, une demande en vue de la vérification de la constitutionnalité du Code forestier, laquelle sera à l'origine d'un célèbre arrêt de la Cour, celui du 9 janvier 1998, sur lequel nous reviendrons dans le chapitre suivant.

<sup>428</sup> Décision n° 90 du 8 juin 2000 « Sur le refus d'examiner la requête de la Douma de la Région de Moscou sur la résolution du conflit de compétence entre la Douma de la Région de Moscou et la Douma de la Ville de Moscou en matière de fixation de la composition du territoire ». Dans ce conflit portant sur l'aéroport de Moscou, la Cour a refusé de trancher le conflit en s'appuyant sur l'article 93 § 1 point 3 de la Loi constitutionnelle fédérale sur la Cour constitutionnelle qui prévoit l'admissibilité d'une requête si d'autres moyens sont impossibles à mettre en oeuvre. En l'espèce, la Cour recommande aux parties de faire appel au Président de la Fédération de Russie.

<sup>429</sup> Elena Ju. BARKHATOVA, *op. cit.*, p. 207.

<sup>430</sup> M. V. GLIGLICH-ZOLOTOREVA, *op. cit.*, p. 250.

<sup>431</sup> Patrice GELARD, « L'actualité constitutionnelle en Russie et dans les pays d'Europe de l'Est et de la CEI (août-octobre 1996) », *Revue française de Droit constitutionnel*, n°28, 1996, p. 866.

de la Région de Tioumen et de ses Districts autonomes mais a recommandé, d'une part, aux organes des sujets de régler eux-mêmes leurs relations et d'utiliser au besoin les procédures de conciliation prévues par l'article 85 § 1 de la Constitution et, d'autre part, à l'Assemblée fédérale de s'empressement d'adopter la loi fédérale préconisée<sup>432</sup>.

Surtout, il faut souligner que les décisions servent le plus souvent à rejeter une demande au motif que la Cour s'est déjà prononcée sur une question similaire<sup>433</sup>. Par exemple, dans une décision du 8 juin 2000, la Cour rappelle que les questions d'organisation des organes du pouvoir législatif et exécutif des sujets et leurs relations mutuelles ont déjà été précisées dans un certain nombre d'arrêts qu'elle prend soin d'énumérer<sup>434</sup>. Cette méthode, consistant à refuser de traiter la demande au motif que cela reviendrait pour la Cour à se répéter, est une façon de créer une règle du précédent et de souligner l'importance des principes mis en valeur dans les arrêts précédemment adoptés. De la sorte, la Cour participe activement à la formation d'un espace juridique unique<sup>435</sup>.

Mais, pour parler véritablement d'un tel espace, encore faut-il que les arrêts de la Cour ne restent pas lettre morte. C'est la raison pour laquelle le législateur est intervenu pour préciser les modalités d'exécution des décisions de la Cour en modifiant la Loi constitutionnelle fédérale sur la Cour constitutionnelle<sup>436</sup>. Face à la lenteur ou à la réticence des organes fédéraux et des organes des sujets dans l'application des arrêts de la Cour, la nouvelle rédaction de l'article 80 de la Loi « parle en termes d'obligations (*objazannost'*) pour les organes d'Etat de mettre en conformité les lois et autres actes juridiques avec la Constitution, conformément à la décision de la Cour constitutionnelle [et] vient proposer

---

<sup>432</sup> Décision n° 73 du 17 juillet 1996 « Sur le dépôt de l'examen de l'affaire sur la vérification de la constitutionnalité d'une série de dispositions du Statut de la Région de Tioumen ». En l'espèce, la Cour a suspendu l'affaire jusqu'au règlement des rapports entre les sujets.

<sup>433</sup> Il faut souligner que cette méthode du renvoi jurisprudentiel est également utilisée dans les arrêts de la Cour.

<sup>434</sup> Décision n° 91 du 08 juin 2000 « Sur la demande du Gouvernement de la République d'Ingouchetie concernant la vérification de la constitutionnalité du paragraphe 1 de l'article 2, des articles 5, 6, 7, 8, du point 2 de l'article 9, de l'article 21 et du point 4 de l'article 23 de la Loi fédérale « Sur les principes généraux d'organisation des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération de Russie ». La Cour cite les arrêts du 12 avril 1995, 30 novembre 1995, du 18 janvier 1996, du 1<sup>er</sup> février 1996, du 24 janvier 1997, du 15 janvier 1998, du 10 décembre 1997 et du 7 juin 2000.

<sup>435</sup> Sur ce point, cf. K. A. BUDAEV, « *K 10-letiju nachala raboty Konstitutsionnogo Suda Rossijskoj Federatsii. Rol' Konstitutsionnogo Suda v obespechenii edinovo konstitutsionno-pravovogo prostranstva v strane* » [A l'occasion des 10 ans du début du travail de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie. Le rôle de la Cour constitutionnelle dans la sauvegarde d'un espace juridico-constitutionnel unique dans le pays], *Pravo i vlast'*, n° 2, 2002, pp. 28-34.

<sup>436</sup> Loi constitutionnelle fédérale du 5 décembre 2001 portant modification de la Loi constitutionnelle fédérale n° 1 du 21 juillet 1994 « Sur la Cour constitutionnelle ». Pour un aperçu général de cette révision, cf. Hélène DONSKOFF, *op. cit.*, pp. 492-496 et Jean-Pierre MASSIAS (sous la dir.), « Chronique constitutionnelle des Etats d'Europe de l'Est (2001-2002) », *Revue du Droit public*, n° 5, 2003, pp. 1344-1346.

des délais pour l'exécution des décisions »<sup>437</sup>. Mais, on peut noter une graduation dans l'obligation de mettre en application les décisions de la Cour en fonction des organes visés. Pour la mise en conformité des lois fédérales, comme le note Jean-Pierre Massias, il faut une « dynamique systémique qui implique que les mécanismes démocratiques soient assimilés et mis en oeuvre », c'est-à-dire qu'« il appartient au Gouvernement de faire la démarche de proposer les modifications, puis au Parlement de discuter et de voter le projet de loi définitif »<sup>438</sup>. Autrement dit, l'exécution de la décision de la Cour est soumise au bon fonctionnement de la procédure législative. Dans le cas des autres organes qu'ils soient fédéraux ou fédérés, les conditions d'application sont plus strictes puisque tous ces organes sont obligés dans des délais variables de modifier l'acte déclaré inconstitutionnel<sup>439</sup>. Mais, là encore, on peut noter une différenciation en termes d'obligations puisque la responsabilité (*otvetstvennost'*), prévue par la législation fédérale, est envisagée en cas d'inexécution des décisions de la Cour seulement pour les organes des sujets, qui risquent d'être dissous ou destitués<sup>440</sup>. On peut s'étonner tout de même de cette contrainte qui ne pèse que sur les sujets de la Fédération car « en qualité de responsabilité spécifique à l'ordre constitutionnel, on aurait pu penser qu'elle s'adressât à l'ensemble des sujets »<sup>441</sup>.

Finalement, cette discrimination à l'égard des sujets de la Fédération s'explique aisément par la volonté du pouvoir central de briser les tendances centrifuges et d'imposer un ordre juridique fédéral unifié. C'est d'ailleurs la même logique qui gouverne, globalement, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en matière de relations fédératives.

## **2) La jurisprudence constitutionnelle et le fédéralisme**

Afin d'exposer le plus clairement possible les positions de la Cour constitutionnelle en matière de fédéralisme, objet en soi d'un travail de recherches, il convient de partir des principes du fédéralisme précédemment évoqués et de vérifier comment ces principes sont garantis ou interprétés dans la jurisprudence constitutionnelle.

---

<sup>437</sup> Jean-Pierre MASSIAS (sous la dir.), « Chronique constitutionnelle des Etats d'Europe de l'Est (2001-2002) », art. préc. p. 1344.

<sup>438</sup> *Ibid.*, p. 1345.

<sup>439</sup> Le délai est de deux mois pour les organes exécutifs fédéraux et régionaux alors qu'il est de six mois pour les organes législatifs des sujets.

<sup>440</sup> Sur cette question de la responsabilité, prévue principalement dans la Loi fédérale n° 184 sur les principes généraux d'organisation des organes législatifs et exécutifs des sujets, cf. M. V. GLIGLICH-ZOLOTAREVA, *op. cit.*, pp. 307-335.

<sup>441</sup> Hélène DONSKOFF, *op. cit.*, p. 495.

Il est tout d'abord utile de rappeler que le principe de superposition, impliquant la supériorité de l'ordre juridique fédéral, est protégé à chaque fois que la Cour constitutionnelle constate la non-conformité à la Constitution fédérale des actes des sujets de la Fédération dans la mesure où ce constat entraîne leur nullité.

En ce qui concerne le principe d'égalité, la Cour constitutionnelle a notamment précisé que ce principe supposait l'uniformité de l'approche constitutionnelle dans la délimitation des matières de compétence et des attributions ainsi que la nécessité pour le législateur fédéral d'établir des règles uniques pour les relations des organes fédéraux avec les organes de tous les sujets. De plus, même si la Cour a précisé que l'égalité des sujets ne signifiait pas leur égalité réelle, elle a pris soin d'ajouter que cette inégalité réelle des sujets au niveau socio-économique ne devait pas entraîner en soi d'inégalité dans le statut constitutionnel des sujets. Concrètement, cela veut dire que le législateur fédéral a le droit de redistribuer les ressources reçues des sujets-donneurs au profit des sujets les plus faibles économiquement mais à condition de se fonder sur des critères uniques de redistribution<sup>442</sup>.

La Cour a confirmé sa position sur l'égalité constitutionnelle des sujets en se penchant sur la question la plus délicate en la matière, celle de l'intégration des districts autonomes dans les territoires ou régions. Dans l'arrêt d'interprétation de l'article 66 § 4 du 14 juillet 1997<sup>443</sup>, la Cour a résolu le dilemme de la conciliation entre le principe d'égalité et l'entrée d'un sujet dans un autre, en privilégiant explicitement le principe d'égalité. En effet, tout en rappelant les raisons historiques de l'intégration des districts et celles de son maintien, notamment la nécessité de conserver l'unité étatique historiquement constituée et la stabilité de l'Etat, la Cour a considéré que le principe d'égalité avait un rôle dominant dans la détermination du statut de tous les sujets de la Fédération, y compris celui des districts autonomes. Cela revient à dire que le principe d'égalité a un caractère permanent et stable alors que celui de l'entrée présente un caractère contingent et pas forcément définitif<sup>444</sup>. Ainsi, tout en soulignant le lien étatico-juridique particulier unissant

<sup>442</sup> Arrêt n° 16 du 15 juillet 1996 « Sur la vérification de la constitutionnalité du point 1 article 1 et du point 4 article 3 de la Loi fédérale du 18 octobre 1991 « Sur les fonds routiers dans la Fédération de Russie ». Les auteurs de la saisine (les villes d'importance fédérale, Moscou et Saint-Petersbourg) contestaient la constitutionnalité de certaines dispositions de cette loi, laquelle accordait la possibilité pour les sujets de constituer leur propre fonds routier, notamment par le biais de ressources fiscales propres. Seules les villes de Moscou et de Saint-Petersbourg se voyaient appliquer un régime d'exception dans la mesure où leur fonds routier était financé seulement par des subventions fédérales.

<sup>443</sup> Arrêt du 14 juillet 1997 « Sur l'interprétation de la disposition du paragraphe 4 de l'article 66 de la Constitution de la Fédération de Russie concernant l'entrée du district autonome dans le territoire, la région ». Il est utile de rappeler que la Cour constitutionnelle avait rendu une première décision sur cette question en suspendant l'affaire mais en recommandant aux parties de s'entendre en faisant appel si besoin aux procédures de conciliation prévues par la Constitution pour régler leurs différends (*cf. Supra*).

<sup>444</sup> D'ailleurs, la Cour constitutionnelle a validé cette idée de la contingence et de la non-permanence de l'entrée du district autonome en validant la sortie du District autonome des Tchukches de la Région de Magadan (arrêt n° 9 du 11 mai 1993). Pour une présentation de cet arrêt de la Cour, *cf.* Anne GAZIER, « Justice constitutionnelle et fédéralisme en Russie », art. préc., pp. 1370-1371.

ces sujets, qui implique une collaboration renforcée entre eux, la Cour confirme que les districts autonomes, au même titre que les autres sujets, jouissent d'un pouvoir étatique propre dans le domaine de leurs compétences exclusives et de tous les droits attachés au statut de sujet de la Fédération (territoire, population, système des organes du pouvoir d'Etat, statut (loi fondamentale), législation, etc.).

Quant au principe d'autonomie, on ne peut pas dire que la Cour constitutionnelle l'a consacré en tant que tel mais elle a abordé dans de nombreuses décisions les éléments que cette notion recoupe et que nous avons analysés dans le paragraphe précédent. La Cour constitutionnelle a notamment souligné la place particulière du statut du sujet dans la hiérarchie des normes<sup>445</sup>. Ainsi, au sein de l'ordre juridique régional, le statut, d'ailleurs qualifié par la Cour constitutionnelle de loi fondamentale du sujet, est la norme suprême de référence par rapport aux autres actes normatifs régionaux. Surtout, par cette décision, la Cour constitutionnelle a consacré le fait que les statuts des sujets ne se différenciaient pas fondamentalement des constitutions républicaines et qu'ils remplissaient le même rôle constituant<sup>446</sup>.

Un des enjeux les plus importants auquel a dû faire face la Cour constitutionnelle concerne toujours cette question du statut autonome des sujets de la Fédération mais non plus sous l'angle de la reconnaissance du droit à une loi fondamentale propre mais sous celui de la souveraineté. En effet, en raison de la prétention des sujets à la souverainisation, principalement des républiques, exprimée dans leurs constitutions, et de l'imprécision de la Constitution en la matière, qui désigne les républiques comme des Etats<sup>447</sup>, la Cour a été amenée à se pencher sur cette question de la souveraineté des sujets. Dans un premier arrêt, celui du 13 mars 1992 concernant le Tatarstan, la Cour a implicitement refusé de reconnaître la souveraineté des républiques en rappelant à l'ordre la République du Tatarstan qui contestait la supériorité de l'ordre juridique fédéral et qui n'envisageait ses relations avec la Fédération de Russie que sur une base contractuelle<sup>448</sup>. La Cour a confirmé sa position implicite sur le refus de reconnaître la souveraineté aux républiques

---

<sup>445</sup> Arrêt n° 3 du 1<sup>er</sup> février 1996 « Sur la vérification de la constitutionnalité d'une série de dispositions du Statut – Loi fondamentale de la Région de Tchita ».

<sup>446</sup> La spécificité des constitutions et des statuts des sujets, leur nature constituante, a été confirmée dans l'arrêt n° 13 du 18 juillet 2003 (arrêt précité).

<sup>447</sup> Rappelons que la souveraineté est classiquement considérée comme le critère d'identification de l'Etat, que les Constitutions soviétiques évoquaient le caractère souverain des républiques fédérées et que le Traité fédératif du 31 mars 1992 mentionnait la souveraineté seulement pour les républiques.

<sup>448</sup> Arrêt n° 3 du 13 mars 1992 (arrêt précité). Pour une analyse plus détaillée de cet arrêt, cf. M. V. GLIGLICH-ZOLOTOREVA, *op. cit.*, pp. 253-254 et Anne GAZIER, « Justice constitutionnelle et fédéralisme en Russie », art. préc., pp. 1373-1374.

en validant les moyens utilisés par le pouvoir fédéral pour s'opposer à la sécession de la République tchétchène<sup>449</sup>.

Mais, c'est dans une décision célèbre, à laquelle la Cour fera souvent référence dans ses arrêts ou décisions ultérieurs, celle du 7 juin 2000<sup>450</sup>, que la Cour a pour la première fois explicitement refusé de reconnaître la souveraineté des républiques. En considérant que la Constitution n'admet qu'un seul détenteur de la souveraineté et une seule source du pouvoir, le peuple multinational de la Fédération de Russie (préambule, article 3), la Cour en déduit que la seule souveraineté étatique envisageable est celle de la Fédération de Russie. Cette souveraineté s'incarne notamment dans les principes constitutionnels de l'intégrité étatique et de l'unité du système du pouvoir d'Etat (article 5 § 3) et la suprématie de la Constitution et des lois fédérales (article 4 § 2, article 15 § 1, article 67 § 1). Elle rajoute que la reconnaissance de la souveraineté pour les seules républiques reviendrait à contredire le principe d'égalité constitutionnelle des sujets de la Fédération. En plus de ces arguments strictement juridiques, la Cour constitutionnelle utilise également une approche historique en affirmant que la souveraineté appartient depuis l'origine à la Fédération de Russie dans son ensemble. Enfin, pour lever définitivement l'ambiguïté issue de la présence dans la Constitution de l'expression « république (Etat) », la Cour précise que cette expression ne signifie pas la reconnaissance de la souveraineté étatique de ces sujets mais reflète seulement les particularités précises de leur statut constitutionnel-juridique, liées à des facteurs historiques, nationaux ou autres.

En matière d'organisation des pouvoirs publics, la Cour constitutionnelle a confirmé que les sujets avaient le droit d'établir leurs organes du pouvoir de façon autonome<sup>451</sup> mais à condition de s'appuyer sur les fondements de l'ordre constitutionnel,

<sup>449</sup> Arrêt n° 10 du 31 juillet 1995 « Sur la vérification de la constitutionnalité du décret du Président de la Fédération de Russie du 30 novembre 1994 n° 2137 « sur les mesures destinées à réprimer l'activité des formations armées illégales sur le territoire de la république tchétchène et dans la zone du conflit ossétino-ingouche », de l'arrêté du Gouvernement de la Fédération de Russie du 9 décembre 1994 n° 1360 « Sur la protection de la sécurité de l'Etat et de l'intégrité territoriale de la Fédération de Russie, de la légalité, des droits et des libertés des citoyens, le désarmement des formations armées illégales sur le territoire de la république tchétchène et des régions voisines du Caucase du Nord », du décret du Président de la Fédération de Russie du 2 novembre 1993 n° 1833 « Sur les dispositions essentielles de la doctrine militaire de la Fédération de Russie ». Pour une analyse détaillée de cet arrêt, cf. Jean-Pierre MASSIAS, *op. cit.*, pp. 391-394 et Anne GAZIER, « Justice constitutionnelle et fédéralisme en Russie », art. préc., pp. 1375-1377.

<sup>450</sup> Arrêt n° 10 du 7 juin 2000 « Sur la vérification de la Constitutionnalité de certaines dispositions de la Constitution de la République de l'Altaï et de la Loi fédérale « Sur les principes généraux d'organisation des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération de Russie ».

<sup>451</sup> La Cour a toutefois exclu la possibilité pour les sujets de constituer leur propre organe judiciaire en raison de la compétence exclusive de la Fédération pour tout ce qui relève du système judiciaire (arrêt n° 3 du 1<sup>er</sup> février 1996 « Sur la vérification de la constitutionnalité des dispositions du Statut (loi fondamentale) de la Région de Tchita »). La Cour a confirmé sa position en refusant d'examiner la requête des chefs d'une série de sujets sur la vérification de la constitutionnalité de certaines dispositions de la Loi constitutionnelle fédérale « Sur la Cour constitutionnelle » fondée sur le fait que cette loi les empêchait de constituer leurs propres tribunaux au niveau régional (décision n° 32 du 12 mars 1998).



c'est-à-dire « les principes de l'Etat de droit fédéral démocratique ayant une forme républicaine de gouvernement (article 1 § 1), de l'unité du système du pouvoir d'Etat (article 5 § 3) ainsi que de l'exercice du pouvoir d'Etat sur la base de la séparation des pouvoirs législatif, exécutif, judiciaire et de l'autonomie de leurs organes qui en découle (article 10) »<sup>452</sup>. La Cour a également précisé, comme nous l'avons déjà vu, que les sujets devaient suivre, en vertu du principe d'unité du pouvoir d'Etat, le schéma fédéral des relations entre le pouvoir législatif et exécutif pour établir leurs propres systèmes organisationnels<sup>453</sup>. Or, ces relations sont principalement fondées sur le principe de séparation des pouvoirs, compris comme « l'établissement d'un système de garanties juridiques, de poids et contrepoids, qui exclut la concentration du pouvoir entre les mains d'une seule de ces branches, qui garantit leur fonctionnement autonome et en même temps leur coopération »<sup>454</sup>. C'est donc sur le fondement de ce principe que la Cour constitutionnelle a invalidé des dispositions qui prévoyaient l'intervention exclusive de l'organe législatif dans la procédure législative ou celles qui prévoyaient la nomination du chef de l'exécutif par le pouvoir législatif<sup>455</sup>.

La séparation des pouvoirs n'est d'ailleurs pas le seul fondement de l'ordre constitutionnel sur lequel la Cour va se fonder pour limiter l'action des sujets dans l'organisation de leurs pouvoirs publics. Ainsi la souveraineté populaire, qui s'exprime notamment par le recours à des élections libres ou le droit des citoyens à élire et à être élus sans discrimination, va souvent être un motif de la Cour pour invalider des dispositions des actes des sujets sur leurs organes législatifs comme celles qui prévoient une modification de la loi électorale pour une même législature<sup>456</sup> ou des conditions de citoyenneté et de résidence pour être électeur ou candidat<sup>457</sup>. Toutefois, il ne faut pas croire que la Cour a toujours bridé les sujets dans leur autonomie institutionnelle. Il est arrivé qu'elle leur accorde certaines libertés comme la possibilité de prévoir un mécanisme de rappel des députés alors même qu'un tel mécanisme n'était pas prévu au niveau fédéral<sup>458</sup>. Cela dit, il

<sup>452</sup> Arrêt n° 2 du 18 janvier 1996 (arrêt précité).

<sup>453</sup> Arrêt n° 2 du 18 janvier 1996 (arrêt précité).

<sup>454</sup> *Ibid.*

<sup>455</sup> Cette position de la Cour a été confirmée dans l'arrêt n° 3 du 1<sup>er</sup> février 1996 (arrêt précité) et dans l'arrêt n° 19 du 10 décembre 1997 « Sur la vérification de la constitutionnalité d'une série de dispositions du Statut (loi fondamentale) de la Région de Tambov ». Pour une analyse détaillée de la compréhension de la séparation des pouvoirs par le juge constitutionnel russe, cf. Hélène DONSKOFF, *op. cit.*, pp. 226-230.

<sup>456</sup> Arrêt n° 9 du 10 juillet 1995 « Sur la vérification de la constitutionnalité de l'article 42 § 2 de la Loi de la République Tchouvache « Sur l'élection des députés au Conseil d'Etat de la République Tchouvache » dans sa rédaction du 26 août 1994 ».

<sup>457</sup> Arrêt n° 9 du 24 juin 1997 « Sur la vérification de la constitutionnalité des dispositions de l'article 74 (§ 1) et 90 de la Constitution de la République Khakasse ». Pour une présentation plus détaillée de cette question de l'établissement des organes législatifs régionaux, cf. M. V. GLIGLICH-ZOLOTOREVA, *op. cit.*, pp. 265-272 et Anne GAZIER, « Justice constitutionnelle et fédéralisme en Russie », art. préc., pp. 1381-1383.

<sup>458</sup> Arrêt n° 21 du 24 décembre 1996 « Sur la vérification de la constitutionnalité de la Loi de la Région de Moscou du 28 avril 1995 « Sur le régime de rappel du député de la douma de la Région de Moscou » en lien avec la demande du Collège judiciaire aux affaires civiles de la Cour suprême de la Fédération de Russie ». Anne Gazier rappelle que cette décision a été critiquée, notamment dans le cadre d'opinions

est vrai que l'on doit considérer globalement l'intervention de la Cour comme plutôt restrictive pour l'autonomie des sujets surtout que d'autres limitations ont pu être posées. Mais, comme ces derniers relèvent principalement de la répartition des compétences entre la Fédération et ses sujets, il convient de les aborder dans le cadre de l'autonomie législative des sujets.

En matière de répartition des compétences, il est utile de rappeler que les contradictions au sein de la Constitution sont nombreuses, qu'il s'agisse des croisements entre les matières de compétence exclusive de la Fédération et les matières de compétence commune ou de l'incertitude sur la source de référence à privilégier en matière de répartition des compétences (Constitution, traité, voire loi)<sup>459</sup>. La Cour a donc un rôle fondamental à jouer pour essayer de démêler ces contradictions.

La Cour a tout d'abord posé un principe important selon lequel dans le domaine de la compétence partagée, si le législateur fédéral n'est pas intervenu, cela n'empêche nullement le législateur régional d'adopter sa propre réglementation juridique à la condition toutefois que cette dernière soit mise en conformité à la loi fédérale, une fois celle-ci adoptée<sup>460</sup>. Mais, d'une certaine manière, la portée de ce principe est atténuée par le fait que la Cour a reconnu ce même droit à l'exécutif fédéral en cas de défaillance du législateur<sup>461</sup>. Surtout, la Cour a accordé au législateur fédéral dans le domaine de compétence des sujets la possibilité d'agir sur le territoire d'un sujet dans l'hypothèse où ce dernier n'exécuterait pas à temps ses obligations et lèserait de la sorte les droits constitutionnels des citoyens<sup>462</sup>.

Mais, c'est surtout en essayant de régler les incertitudes ou imprécisions en matière d'attribution des compétences que la Cour va donner une interprétation extensive des compétences fédérales. Par exemple, la Cour a considéré que la publicité relevait de la compétence fédérale alors que ce domaine de compétence n'est visé ni dans la compétence exclusive de la Fédération ni dans la compétence partagée<sup>463</sup>. Lorsqu'il s'agit de

---

dissidentes des juges de la Cour, pour avoir validé une institution (le mandat impératif) qui renouait avec le passé soviétique (« Justice constitutionnelle et fédéralisme en Russie », art. préc., p. 1383).

<sup>459</sup> Nous reviendrons sur cette question dans le chapitre suivant.

<sup>460</sup> Arrêt n° 3 du 1<sup>er</sup> février 1996 (arrêt précité).

<sup>461</sup> Arrêt n° 11 du 30 avril 1996 « Sur la vérification de la constitutionnalité du point 2 du décret du Président de la Fédération de Russie du 3 octobre 1994 n° 1969 « Sur les mesures destinées à renforcer le système unique du pouvoir exécutif dans la Fédération de Russie » et du point 2.3 du règlement sur le chef de l'administration du territoire, de la région, de la ville d'importance fédérale, de la région autonome, du district autonome de la Fédération de Russie, approuvé par le décret précité » ». Sur cette question des pouvoirs implicites reconnus au Président, cf. Anne GAZIER, « Justice constitutionnelle et fédéralisme en Russie », art. préc., pp. 1378-1380.

<sup>462</sup> Arrêt n° 15 du 3 novembre 1997 « Sur la vérification de la constitutionnalité du point 1 de l'article 2 de la Loi fédérale du 26 novembre 1996 « Sur la protection des droits constitutionnels des citoyens de la Fédération de Russie d'élire et d'être élus dans les organes de l'autoadministration locale » en lien avec la demande de la cour régionale de Toula ».

<sup>463</sup> Arrêt n° 4 du 4 mars 1997 « Sur la vérification de la constitutionnalité de l'article 3 de la Loi fédérale du 18 juillet 1995 « Sur la publicité ». La Cour s'est fondée sur trois arguments : les rapports liés à la

compétences croisées, comme les droits et les libertés de l'homme et du citoyen ou les questions d'imposition<sup>464</sup>, là encore, la Cour a eu tendance à privilégier le pouvoir fédéral. Dans le premier cas, la Cour est venue préciser que les droits et libertés ne pouvaient être limités que par une loi fédérale<sup>465</sup>. Dans le second cas, la Cour est venue confirmer que le droit des sujets d'établir des impôts ne pouvait être qu'un droit dérivé qui devait tenir compte des principes généraux d'imposition fixés par la loi fédérale<sup>466</sup>.

Enfin, il convient de dire un mot sur les limitations qui peuvent être apportées dans l'organisation des pouvoirs publics des sujets au nom de la compétence exclusive de la Fédération. Ainsi les sujets ne sont-ils pas complètement libres de fixer le statut de leurs députés notamment en matière d'immunité puisque la Cour a considéré que le législateur régionale ne pouvait pas prévoir l'exonération de la responsabilité pénale ou administrative du député, établie par la loi fédérale, car cela reviendrait à s'introduire dans la sphère de compétence et d'attribution de la Fédération de Russie. De même le législateur régional ne peut-il pas établir des conditions particulières de poursuite en cas de responsabilité administrative ou pénale<sup>467</sup>. Autant cette solution peut se comprendre dans le cas de la responsabilité pénale puisque la législation pénale ressort de la compétence exclusive de la Fédération, autant, dans le cas de la responsabilité administrative, qui relève de la compétence partagée, elle révèle l'absence de flexibilité en la matière et, par là même, la soumission complète des sujets au pouvoir fédéral.

Sur le principe de participation des sujets à la vie politique fédérale, on peut noter dans ce domaine une certaine évolution de la jurisprudence de la Cour mais qui reste timorée et pas forcément favorable au final aux sujets. Alors que la Cour considérait auparavant que, dans le cadre des compétences exclusives de la Fédération (article 71), les sujets n'étaient pas habilités à adopter des actes juridiques normatifs mais seulement à

---

publicité sont par nature des rapports de droit civil donc ressortent de la compétence fédérale (article 71, point n) ; l'activité publicitaire contribue à la formation de l'espace économique, qui relève également de la compétence fédérale (article 8) et la publicité a un lien avec le droit de rechercher, d'obtenir, de transmettre et de diffuser librement des informations, donc avec les droits et libertés de l'homme et du citoyen dont la réglementation relève de la compétence de la Fédération (article 71, point c).

<sup>464</sup> Les droits de l'homme et les libertés de l'homme et du citoyen sont visés à la fois par l'article 71 (c) et l'article 72 (b) tandis que les questions d'imposition sont visées dans les articles 71 (h) et 72 (i).

<sup>465</sup> Arrêt n° 9 du 4 avril 1996 « Sur la vérification de la constitutionnalité d'une série d'actes normatifs de la ville de Moscou et de la Région de Moscou, du Territoire de Stavropol, de la Région de Voronej et de la Ville de Voronej, réglementant la procédure d'enregistrement des citoyens, vivant en permanence dans ces régions ».

<sup>466</sup> Arrêt n° 16 du 15 juillet 1996 (arrêt précité) et arrêt n° 5 du 21 mars 1997 « Sur la vérification de la constitutionnalité des dispositions de l'alinéa 2 point 2 de l'article 18 et de l'article 20 de Loi de la Fédération de Russie du 27 décembre 1991 « Sur les fondements du système fiscal dans la Fédération de Russie ».

<sup>467</sup> Arrêt n° 9 du 12 avril 2002 « Sur la vérification de la constitutionnalité des dispositions des articles 13 et 14 de la Loi fédérale « Sur les principes généraux d'organisation des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération de Russie » en lien avec la plainte du citoyen A. P. Bykov ».

utiliser leur droit d'initiative législative<sup>468</sup>, elle est venue préciser, par la suite, que le législateur fédéral pouvait prévoir la participation des sujets dans l'exercice d'une compétence exclusive de la Fédération. Mais, elle a ajouté une condition restrictive à l'intervention des sujets : l'action des organes fédéraux ne doit pas être dépendante des décisions des organes des sujets<sup>469</sup>. Dans le cadre de la compétence partagée, la Cour a atténué la portée de l'évolution de la législation fédérale qui pouvait apparaître favorable aux sujets. En effet, alors que la législation prévoit, d'une part, que les sujets doivent recevoir les projets de lois fédérales pour les discuter et, d'autre part, que, si un tiers d'entre eux se prononce contre les projets, une commission de conciliation doit être créée par la Douma d'Etat<sup>470</sup>, la Cour a précisé que cette participation des sujets à la procédure législative fédérale, visant à coordonner les intérêts de tous les participants concernés, n'impliquait pas pour autant une obligation absolue pour la Douma de satisfaire aux exigences des sujets de la Fédération de Russie<sup>471</sup>.

Finalement, ces données, aussi incomplètes soient-elles, donnent tout de même un aperçu général de la position de la Cour sur la question fédérale. A partir de là, il est possible de faire sien les jugements qui considèrent que « la deuxième Cour constitutionnelle s'est, à la différence de la première, montrée peu favorable au développement de l'autonomie des composantes de la Fédération »<sup>472</sup>, que « la Cour n'a pas entièrement comblé les insuffisances de la Constitution en matière de fédéralisme »<sup>473</sup> ou que « ses décisions illustrent finalement le développement d'une fédération centralisée en Russie »<sup>474</sup>. On pourrait ajouter à ces commentaires celui qui consiste à faire de la Cour un allié du pouvoir présidentiel, même si certains arrêts de ces dernières années montrent qu'il ne s'agit d'un soutien ni inconditionnel ni absolu<sup>475</sup>. La meilleure illustration de la

<sup>468</sup> Arrêt n° 16 du 30 novembre 1995 « Sur la vérification de la constitutionnalité des articles 23 et 24 du règlement provisoire sur l'activité des députés de la Douma de la Région de Kaliningrad, approuvé par un arrêté de la Douma de la Région de Kaliningrad du 8 juillet 1994 ».

<sup>469</sup> Arrêt n° 17 du 12 novembre 2003 « Sur la vérification de la constitutionnalité d'une série de dispositions de l'article 19 de la Loi fédérale « Sur la réglementation étatique de la production et du commerce de l'alcool ethylique et des produits contenant de l'alcool » en lien avec la demande du tribunal arbitral de la Région de Pskov et la requête du citoyen A. N. Gasanov ».

<sup>470</sup> Article 13 de la Loi fédérale du 24 juin 1999 « Sur les principes et l'organisation de la délimitation des domaines de compétence et des attributions entre les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et les organes des sujets ».

<sup>471</sup> Arrêt n° 8 du 23 avril 2004 « Sur la vérification de la constitutionnalité du Code foncier de la Fédération de Russie en lien avec la requête de la Douma de la Région de Mourmansk ».

<sup>472</sup> Anne GAZIER, « Justice constitutionnelle et fédéralisme en Russie », art. préc., p. 1390.

<sup>473</sup> Aleksandr BLANKENAGEL, « *Mnogoslojnyj federalizm* » [Le fédéralisme multicouche], Actes du Colloque « Le fédéralisme à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle : dimensions russe et internationale », 9-10 février 2001, consultable sur le site <http://www.federalmcart.ksu.ru/conference/konfer2/blanken.htm>.

<sup>474</sup> I. A. UMNOVA, « *Sovremennaja konstitutsionnaja model' rossijskogo federalizma : problemy sovershenstvovanija i tendentsij evoljutsii* », art. préc., p. 10.

<sup>475</sup> Voir les commentaires de l'arrêt n° 13 du 18 juillet 2003 (arrêt précité), par lequel la Cour confirme l'exclusivité de sa compétence en matière de contrôle de constitutionnalité et limite de la sorte les actions qui pourraient être entreprises par la *Prokuratura* auprès des tribunaux de droit commun pour faire invalider des dispositions des lois fondamentales des sujets, dans la chronique de Jean-Pierre Massias

caution que peut représenter la Cour dans l'action présidentielle vis-à-vis des régions concerne le revirement jurisprudentiel de la Cour en matière de nomination des chefs des exécutifs régionaux.

Mais, nous avons choisi d'aborder cette question dans notre second chapitre, consacré au fonctionnement de la Fédération de Russie car, finalement, si on peut déduire quelque chose des difficultés rencontrées dans la mise en place d'un Etat de droit constitutionnel et fédéral en Russie, c'est le fait que le fédéralisme est davantage une pratique qu'une théorie et qu'« il est, de ce fait, impossible d'en définir un équilibre idéal »<sup>476</sup>. C'est donc sur le terrain de la pratique constitutionnelle, par nature fluctuante, que nous serons le plus à même de comprendre le tiraillement de la Russie entre fédération et empire.

---

(*Revue du Droit public*, n° 6, 2004, pp. 1685-1688) et ceux de l'arrêt n° 8 du 4 avril 2002, par lequel la Cour vient poser des conditions à la possibilité offerte au Président de la Fédération de mettre un terme de façon anticipée aux fonctions des chefs du pouvoir exécutif régional et des assemblées régionales, dans la même chronique (*Revue du Droit public*, n° 5, 2003, pp. 1346-1338).

<sup>476</sup> François VERGNIOLLE de CHANTAL, art. préc., p. 571.

## **CHAPITRE II :**

### **LA PROBLEMATIQUE DU FONCTIONNEMENT DE L'ETAT RUSSE : DE LA DECENTRALISATION A L'IMPERIALISATION**

Au cours du chapitre précédent, nous avons eu l'occasion de constater les difficultés que la Russie avait rencontrées dans sa tentative de mise en place d'un Etat de droit fédéral, notamment en raison des conceptions souvent divergentes en matière de fédéralisme entre le pouvoir central et ses régions. De surcroît, au-delà du contexte russe, il ne faut pas oublier que « le fédéralisme est pris entre deux écueils continuels, dont l'un est une décentralisation tellement poussée qu'elle peut aller jusqu'à l'indépendance complète et la sécession [...], et au contraire, un phénomène de centralisation à outrance où le pouvoir fédéral tend à tout absorber »<sup>1</sup>. Autrement dit, le fédéralisme est davantage un processus en constante évolution qu'un système arrêté, ce qui implique que la pratique fédérale est soumise à des variations ou des alternances qui feront pencher la balance tantôt du côté du pouvoir central, tantôt du côté des collectivités fédérées. En choisissant la voie fédérale, la Russie n'a pas échappé à la précarité de cette équilibre entre forces centrifuges et forces centripètes, inhérente à cette forme d'Etat. Aussi est-il nécessaire d'identifier les principales orientations que le fédéralisme russe a connues depuis l'adoption de la Constitution post-soviétique (section I).

Mais, cette dynamique du fédéralisme, qui s'inscrit dans le cadre strictement territorial de la Russie, ne suffit pas à expliquer le tiraillement de cette dernière entre fédération et empire. En effet, à cette dynamique interne, il faut ajouter une dynamique externe qui concerne les rapports de la Russie avec les anciennes républiques fédérées puisque c'est dans ce cadre-là que la logique d'expansion, que nous avons identifiée dans la première partie comme une des caractéristiques de l'empire, va avoir l'occasion de s'exprimer le plus ouvertement possible (section II).

#### **SECTION I. DE L'ASYMETRIE CONTRACTUELLE A LA « RECONSTITUTIONNALISATION » DU FEDERALISME RUSSE**

Dans sa tentative de définition d'un fédéralisme classique, la Fédération de Russie n'a pu échapper à certains écueils, notamment celui résultant de la confrontation entre asymétrie institutionnelle et symétrie fonctionnelle dans l'organisation des relations

---

<sup>1</sup> Georges SCELLE, « Le fédéralisme européen et ses difficultés politiques », Fascicule n° 4, Centre européen universitaire, Nancy, 1952, p. 9.

fédératives. Or, dans les faits, cette confrontation s'est transformée en véritable contradiction à l'origine du développement d'un fédéralisme contractuel, fondé sur des traités de délimitation des compétences signés individuellement entre le pouvoir fédéral et certains sujets de la Fédération et donnant à l'asymétrie entre ces derniers également un contenu fonctionnel. Le renforcement de l'asymétrie n'est pas forcément préjudiciable au bon fonctionnement de l'Etat si l'on tient pour acquis les avantages du fédéralisme asymétrique : le souci « de suivre et de serrer au plus près la complexité et la diversité des situations politiques » et « de leur réserver, à chaque fois, un sort particulier »<sup>2</sup>. Mais, il le devient dès lors que le droit contractuel des relations fédératives est venu concurrencer le fondement juridique même du fédéralisme russe, à savoir la Constitution fédérale.

Cette concurrence de normes dans l'organisation des relations fédératives témoigne finalement de la difficulté des choix dans la construction du nouveau fédéralisme russe et dans la perspective de son devenir : choix entre fédéralisme constitutionnel ou fédéralisme contractuel, entre classicisme ou asymétrie. En fait, ces dilemmes russes ne peuvent se comprendre que si l'on accepte l'idée selon laquelle le fédéralisme russe a fonctionné sans être réellement établi, de sorte qu'« il est plus juste de parler de dynamique fédérale que de véritable fédéralisme »<sup>3</sup>. Il est donc indispensable de mettre en exergue cette dynamique fédérale pour saisir le fonctionnement de l'Etat fédéral russe et tenter, de la sorte, d'apporter une pierre à l'édifice dans notre tentative de définir constitutionnellement l'Etat russe. Ainsi, à la dynamique centrifuge des premières années a succédé une dynamique centripète depuis une dizaine d'années qui a fini par donner à la Russie l'image d'un Etat fortement centralisé. Il sera donc question, en premier lieu, du fédéralisme contractuel, qui s'est développé pendant la seconde moitié des années quatre-vingt-dix et qui a renforcé l'asymétrie du fédéralisme russe (§ 1) puis, en second lieu, des réformes visant à renforcer la verticale du pouvoir, qui ont été initiées par le centre fédéral à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle et qui sont toujours d'actualité, au risque de donner une image impérialiste de l'Etat russe (§ 2).

## **§ 1. Le renforcement de l'asymétrie du fédéralisme russe**

Face à la volonté clairement affichée d'organiser les relations fédératives dans le cadre d'un Etat de droit constitutionnel depuis l'adoption de la Constitution, c'est plutôt une dynamique fédérale « extraconstitutionnelle », fondée sur la technique contractuelle de

<sup>2</sup> Francis DELPEREE, « Le fédéralisme asymétrique », *Civitas Europa*, Numéro spécial : IV<sup>e</sup> Congrès français de droit constitutionnel, Aix-en-Provence, 10-12 juin 1999, n° 3, P.U. de Nancy, septembre 1999, p. 137.

<sup>3</sup> Jean-Robert RAVIOT, « Fédéralisme et gouvernement régional en Russie », *Politique Etrangère*, n° 4, Hiver 1996/1997, p. 807.

répartition des compétences, qui a présidé à la construction des relations fédératives et qui a donné toute sa singularité au fédéralisme russe (A). Cette singularité ou originalité se manifeste d'autant plus explicitement que les contradictions entre la Constitution fédérale et les traités bilatéraux de répartition des compétences sont nombreuses et qu'elles témoignent du développement, au détriment de l'ancrage d'un fédéralisme constitutionnel égalitaire en Russie, d'un fédéralisme contractuel asymétrique, qui s'est développé pendant la seconde moitié des années quatre-vingt-dix et qui a révélé les difficultés d'imposer « un modèle d'adaptation constitutionnelle de l'Etat central aux contingences locales »<sup>4</sup> (B).

## **A. LA CONTRACTUALISATION DES RAPPORTS FEDERATIFS OU L'APPARITION D'UN FEDERALISME EXTRACTIONNEL**

Pour un Etat qui ne fait l'expérience du constitutionnalisme que depuis une dizaine d'années<sup>5</sup>, la Fédération de Russie a forcément été confrontée à des balbutiements dans sa tentative de hiérarchisation de l'ordonnancement juridique à partir de la Constitution fédérale. Ces balbutiements se sont manifestés notamment par la concurrence de la pratique contractuelle dans l'organisation des relations fédératives, propre à la Russie (1). Dès lors que, parallèlement au droit constitutionnel, s'est développé un droit contractuel des relations fédératives, la question de la base juridique de référence dans l'organisation de ces relations, c'est-à-dire le problème de la supériorité ou non de la norme constitutionnelle vis-à-vis des traités, a pu se poser (2).

### **1) La singularité russe dans la contractualisation des rapports fédératifs**

Dans la majorité des Etats qui ont choisi la forme fédérale comme mode de distribution du pouvoir, c'est la constitution fédérale qui détermine en priorité le mécanisme juridique de répartition des compétences, applicable à l'ensemble des composantes de l'Etat fédéral. Or, ce constat empirique ne se vérifie pas automatiquement en Russie. On pourrait avancer comme explication à « cette exception russe » l'ancrage difficile du modèle constitutionnel dans un Etat n'ayant pas atteint l'âge de maturité pour une réalisation pleine et efficace du constitutionnalisme. On pourrait également mettre en

---

<sup>4</sup> Lettre de l'A.F.D.C., n° 20, novembre 2001, présentation de l'atelier « Constitution et pouvoir local » du V<sup>e</sup> Congrès français de droit constitutionnel, p. 4.

<sup>5</sup> Il est important de garder en mémoire que, pour faire de la Russie un véritable Etat de droit, les rédacteurs de la Constitution russe se sont démarqués de la conception singulière que les dirigeants soviétiques avaient de la constitution (texte organisant le pouvoir dans l'intérêt de la classe dominante, sorte de bilan reflétant l'état de la société lors de son élaboration donc susceptible d'être modifié à chaque avancée dans l'édification du communisme), en concevant cette dernière comme un texte fondamental ayant une valeur « programmatoire » et devant servir de cadre juridique pour le développement du devenir de la Fédération.



avant l'idée de compromis au cœur même de la notion de fédéralisme, qui est à l'origine d'un équilibre précaire et évolutif entre le centre et les régions, et par là même, à l'origine de « la fragmentation chaotique de la société, situation dans laquelle chaque unité de la Fédération entretient des liens étroits avec le centre fédéral, mais ne joue pas son rôle dans le complexe plus large d'une fédération unifiée d'entités »<sup>6</sup>. Certes, ces explications, relevant notamment de la conjoncture, sont incontestables (b) mais ne sauraient être appréhendées sans la prise en compte, dans un premier temps, du poids de l'histoire contractuelle dans l'organisation des relations fédératives en U.R.S.S. et en Russie (a).

*a) Le poids historique de la dimension contractuelle*

La genèse de la technique contractuelle dans l'organisation des relations fédératives peut remonter au Traité sur la formation de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, adopté par le premier Congrès des Soviets de l'U.R.S.S. en 1922 et fixant les compétences et les structures de cette union réunissant quatre républiques soviétiques à l'époque (la République Socialiste Fédérative Soviétique de Russie - R.S.F.S.R., la R.S.S. d'Ukraine, la R.S.S. de Biélorussie et la République Socialiste Fédérative Soviétique du Caucase). En effet, il n'est pas outré d'aborder la question de l'origine du fédéralisme contractuel en Russie en partant de l'Union soviétique dans la mesure où la logique de continuité entre ces deux Etats dans le domaine fédératif repose sur ces deux faits significatifs que sont, d'une part, le choix du maintien de la structure fédérale par la Russie lors de la disparition de l'U.R.S.S. (à la différence des autres républiques fédérées) et, d'autre part, le statut d'unique héritière de cette dernière tenu par la Russie et accepté tant par la communauté internationale que par les Etats issus du démembrement de l'U.R.S.S.

La référence au Traité de 1922 s'impose d'autant plus que, pour faire face à la crise traversée par le fédéralisme soviétique à la fin des années quatre-vingt et provoquée par les revendications culturelles et politiques des républiques fédérées, de plus en plus ouvertement indépendantistes, le Parti communiste de l'Union soviétique n'a pas hésité à adopter une plate-forme assimilant la Constitution à un document contractuel et soulignant la force juridique intacte du Traité de 1922<sup>7</sup>. Cette reconnaissance explicite de la nature contractuelle des rapports entre l'Union et les républiques trouva son prolongement dans les législations de l'U.R.S.S. « sur les fondements des relations économiques de l'U.R.S.S., des républiques fédérées et autonomes » et « sur la délimitation des compétences entre l'U.R.S.S. et les sujets de la Fédération »<sup>8</sup>, adoptées respectivement le 10 avril 1990 et le

<sup>6</sup> Ramazan ABDULATIPOV, « Le fédéralisme russe : problèmes et perspectives à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle », Conférence internationale sur le fédéralisme, 5-8 octobre 1999, Forum des Fédérations, Mont-Tremblant, Québec, Canada, in <http://www.forumfed.org/fr/libdocs/IntConfFed99/ICFE9910-ru-abdulatipov-f.htm>.

<sup>7</sup> Cf. *Supra* (2, B, § 1, section I, chapitre I, partie II).

<sup>8</sup> Cf. *Supra* (2, A, § 2, section I, chapitre I, partie II).

26 avril 1990 et prévoyant des mécanismes contractuels pour la régulation des rapports fédératifs, ce qui transformait par là même « les relations hiérarchiques entre l'Union et ses éléments constitutifs en une combinaison de relations hiérarchiques et de relations contractuelles »<sup>9</sup>. Enfin, il ne faut pas oublier qu'à travers la tentative de faire signer aux républiques fédérées, en voie d'émancipation, un nouveau Traité d'Union, c'est la forme contractuelle qui était perçue à l'époque comme l'unique moyen de préserver l'unité et l'intégrité de l'Union soviétique tout en satisfaisant certaines des revendications de ces républiques<sup>10</sup>.

Cette mise en avant de la forme contractuelle s'explique aisément si l'on tient compte de sa souplesse et de sa flexibilité par rapport à la rigidité qui peut caractériser la formule constitutionnelle. En effet, alors que la conclusion d'un traité implique des négociations préalables sur une base *a priori* égalitaires entre les parties contractantes, le recours à une constitution peut apparaître comme une mesure imposée d'en haut, surtout au regard de l'expérience constitutionnelle soviétique. Ramenés à la problématique étatique, le traité relève davantage de l'ordre international et de sa dimension confédérative alors que la constitution, elle, personnifie l'ordre juridique étatique dans sa dimension fédérative ou unitaire.

Dès lors, ce n'est pas un hasard s'il fut difficile pour la Russie, confrontée elle-même au réveil de ses nationalités et à leurs revendications autonomistes, d'occulter le poids de l'expérience contractuelle qui avait façonné initialement l'Union soviétique et qui avait pu apparaître comme le rempart ultime contre les velléités indépendantistes. Le risque de dislocation de la Russie étant loin d'être virtuel, comme en témoigne le déclenchement de ce qu'on a appelé « la parade des souverainetés » par les anciennes républiques autonomes de l'Union, parties composantes de la Russie, c'est encore une fois la forme contractuelle qui fut privilégiée pour organiser les relations fédératives lors de la signature du Traité fédératif le 31 mars 1992.

Mais, la question constitutionnelle demeura d'actualité puisque ce Traité ne visait qu'à réglementer la question de la répartition des compétences entre la Fédération de Russie *stricto sensu* et ses sujets, et nullement à régir l'ensemble des questions touchant à l'organisation de l'Etat. Schématiquement, cette question se cristallisa autour de l'opposition entre partisans de l'adoption d'une nouvelle constitution, guidés par le pouvoir présidentiel, et partisans d'une révision de la Constitution soviétique toujours en vigueur, représentés par le Congrès des députés du peuple et le Soviet suprême. La victoire du camp

---

<sup>9</sup> Michel LESAGE, *La crise du fédéralisme soviétique*, op. cit., p. 79.

<sup>10</sup> Cf. *Supra* (2, B, § 1, section I, chapitre I, partie II).

présidentiel en octobre 1993 signifia inévitablement le triomphe du projet d'adoption d'une nouvelle constitution. Pour autant, elle ne régla pas définitivement la question de l'avenir qu'on entendait réserver au Traité fédératif, qui avait permis en son temps de régler le problème délicat de la structure multinationale de la Russie et de trouver une riposte juridique à « la parade des souverainetés ».

En effet, d'une part, dans la Constitution du 12 décembre 1993, l'ambiguïté sur la nature constitutionnelle ou contractuelle de la Fédération semble en partie levée par le refus d'inclure le Traité dans la Constitution et donc de le considérer comme partie intégrante de la loi fondamentale de l'Etat.

Mais, d'autre part, l'article 11 § 3 de la Constitution prévoit le maintien du Traité pour opérer la répartition des compétences entre le pouvoir central et ses sujets. De plus, cette approche contractuelle des rapports fédératifs est confirmée par ce même article 11 § 3 qui prévoit que la délimitation des domaines de compétence et des attributions entre les organes fédéraux et les organes régionaux est effectuée non seulement par la Constitution et le Traité fédératif mais également par d'autres accords relatifs à la délimitation des domaines de compétence et des attributions. C'est donc sur le fondement de cette dernière mention « et autres accords » qu'un certain nombre de sujets de la Fédération de Russie ont pu conclure individuellement des traités de répartition des compétences avec le pouvoir fédéral. De plus, un autre article de la Constitution, l'article 78, « a en partie servi de fondement légal aux « traités de délimitation des compétences » qui ont été conclus entre les gouvernements fédéral et régionaux »<sup>11</sup> dans la mesure où il prévoit la possibilité du transfert de l'exercice d'une partie de leurs attributions respectives par accord mutuel<sup>12</sup>.

Au-delà du poids de l'expérience historique contractuelle, on peut tout de même s'interroger sur la pertinence de ce maintien à l'heure où la Russie cherche à rompre avec son passé soviétique en entrant dans le concert des Etats de droit, au sein desquels la constitution ne souffre théoriquement d'aucune concurrence du point de vue de la hiérarchie des normes. C'est finalement la mise en perspective, essentiellement politique et économique, des rapports fédératifs entre la Russie et ses composantes qui explique le plus logiquement le recours à une formule, déjà expérimentée et perçue comme susceptible de satisfaire les différents intérêts en présence. Autrement dit, si l'on veut tenter de comprendre la prévision dans la Constitution d'une délimitation contractuelle des compétences à côté de celle opérée par la Constitution elle-même, le souci d'une analyse

---

<sup>11</sup> Stephan BARISITZ, « Le fédéralisme budgétaire en Russie - Evolution, problèmes et perspectives », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 431, juillet 1998, p. 24.

<sup>12</sup> On voit là déjà un exemple de violation de la Constitution russe par la pratique contractuelle, pourtant prévue par la Constitution, dans la mesure où l'article 78 n'envisage que le transfert des « attributions » et où certains traités bilatéraux conclus entre gouvernements fédéral et régionaux organisent eux une nouvelle répartition des « domaines de compétence » (cf. *Infra*).

juste et complète impose d'aborder en dernier lieu la question dans sa dimension conjoncturelle.

*b) La « contextualisation » du fédéralisme contractuel russe*

Des raisons à la fois juridiques et politiques expliquent l'impossibilité, ou même l'inopportunité dans le cas particulier de la Russie multinationale, d'établir un modèle définitif et uniforme de répartition des compétences pour l'ensemble des sujets de la Fédération.

D'un point de vue juridique, le parachutage des compétences qu'aucune des parties ne voulait transmettre à l'autre « dans une corbeille générale appelée « domaines de compétence conjointe » »<sup>13</sup> justifie l'existence de l'article 76 § 2 dans la Constitution russe. Cet article prévoit l'adoption de lois fédérales et de lois et autres actes juridiques normatifs des sujets de la Fédération de Russie pris en conformité avec ces lois fédérales. D'après cet article, après que la Constitution a fixé les principes les plus importants de la structure fédérative, « il était indispensable de procéder immédiatement à la formation d'une base législative conforme relative au développement des relations fédératives, d'un mécanisme juridique garantissant l'équilibre entre le centre et les sujets parce que sans cela il est impossible de fixer précisément le caractère de la Fédération »<sup>14</sup>. Seulement, l'absence ou les insuffisances de la législation fédérale en la matière pour des raisons objectives (contradictions intrinsèques de la Constitution, asymétrie substantielle entre les sujets, etc.) et subjectives (non-coordination des positions entre les différents niveaux de pouvoir, ambitions politiques de certains leaders régionaux et de groupes industriels et financiers, etc.)<sup>15</sup> ont pu justifier dans la pratique le recours au processus contractuel comme palliatif des lacunes législatives. De la sorte, « la délimitation contractuelle des domaines de compétence et des attributions prévue dans la Constitution est un phénomène significatif d'une période transitoire lié à la déréglementation législative sur un nombre important de questions de la vie en société et voulu pour un passage progressif à une réglementation législative de toute ou partie des rapports sociaux »<sup>16</sup>. Mais cette

<sup>13</sup> V. N. LYSSENKO, *Razvitie Federatsii i Konstitutsija Rossii (Konstitutsionnye izmenenija kak nazrevshaja potrebnost' razvitiia federativnykh otnoshenij)* » [Le développement de la Fédération et la Constitution de Russie (Les modifications constitutionnelles comme nécessité aboutissant au développement des relations fédératives)], *Gosudarstvo i pravo*, n° 8, 1997, p. 16.

<sup>14</sup> Leonid A. IVANCHENKO, Vladimir P. KALINA, « *Aktualnye problemy rossijskovo federalizma i ikh otrazhenie v zakonotvorcheskoj dejatel'nosti* » [Les problèmes actuels du fédéralisme russe et leur répercussion sur le processus de création législative], *Zhurnal rossijskogo prava*, n° 11, Norma, Moscou, 1999, p. 3.

<sup>15</sup> Sur ces obstructions à la concrétisation de la procédure législative au niveau fédéral, cf. Leonid A. IVANCHENKO, art. préc., pp. 3-14.

<sup>16</sup> Konstantin E. KOLIBAB, « *Dogovory Rossijskoj Federatsii s ejo sub'ektami o razgranichenii predmetov vedenia i polnomotchii : neobkhodimo uchastie zakonodatelej* » [Les traités de la Fédération de Russie

explication technique, qui fait du traité un substitut de la législation fédérale déficiente, ne peut être détachée de la logique conjoncturelle, à la fois politique et économique, du processus contractuel<sup>17</sup>.

Tout d'abord, lors de la signature du premier traité de répartition des matières de compétence avec le Tatarstan le 15 février 1994, la voie contractuelle a représenté l'unique moyen juridique de neutraliser les tendances centrifuges de cette république<sup>18</sup>, qui avait refusé de signer le Traité fédératif de 1992 et d'organiser le référendum sur son territoire pour l'adoption de la nouvelle Constitution russe. C'était donc l'unique moyen de la ramener dans l'espace constitutionnel et juridique de la Fédération de Russie. Cette même logique de prévention des conflits régionaux a justifié le processus à ses débuts (Traités avec les Républiques du Bachkortostan, de Iakoutie, la Région de Sverdlovsk), au point de pouvoir affirmer que « la parade des souverainetés » s'est régénérée en « parade de conclusion des traités »<sup>19</sup>. Ainsi, Boris Eltsine, lors de son message annuel à l'Assemblée fédérale en 1998, soulignait non seulement l'importance des traités comme « réponse naturelle » à l'absence d'actes législatifs mais surtout « [le] rôle énorme [que ces traités ont joué] dans le maintien de l'unité de la Russie »<sup>20</sup>.

Par la suite, la pratique contractuelle a surtout permis à chaque sujet signataire d'un tel traité de « [faire] valoir sa spécificité et son poids au sein de la Fédération afin de sceller le partage des compétences le plus favorable possible »<sup>21</sup>, plus précisément afin d'obtenir une plus grande maîtrise de ses ressources naturelles et financières et une péréquation individualisée et avantageuse du budget fédéral. En effet, « au-delà de leur dimension politique, ces accords bilatéraux sont sous-tendus par un âpre marchandage

---

avec ses sujets sur la délimitation des domaines de compétence et des attributions : la participation indispensable des législateurs], *Zhurnal rossijskogo prava*, n° 3, Norma, Moscou, 1998, p. 11.

<sup>17</sup> Pour un aperçu général de la genèse du processus contractuel, cf. Michel LESAGE, « La Constitution russe du 12 décembre 1993 et les six premiers mois du système politique », *Revue du Droit public*, n° 6, 1994, pp. 1755-1757, I. V. LEKSIN, « *Institut dogovora o razgranichenii kompetentsii : vozmozhnosti i predely primeneniia v sovremennoj Rossii* » [L'institution du traité de délimitation des compétences : possibilités et limites d'application dans la Russie contemporaine], *Pravo i vlast'*, n° 2, 2002, pp. 67- 82 et Raisa SAKHIEVA, « *Opyt sub'ektov Rossijskoj Federatsii v zakljuchenii i realizatsii vnutrigosudarstvennykh dogovorov i soglashenij* » [L'expérience des sujets de la Fédération de Russie dans la conclusion et la réalisation des traités et accords interétatiques], *Zhurnal « Kazanskij Federalist »*, n° 2 (6), 2003, consultable sur <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist>.

<sup>18</sup> Sur ce point, cf. Jean-Robert RAVIOT, « Identité régionale et identité nationale : l'émancipation politique du Tatarstan de juin 1988 au 21 mars 1992 », *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, 1, 1993, pp. 101-130.

<sup>19</sup> Sergueï I. NEKRASOV, « *Rossiiskii federalizm i nekotorye problemy razdelenija vlastnykh polnomochii po vertikali* » [Le fédéralisme russe et certains problèmes de distribution du pouvoir à la verticale], *Zhurnal rossijskogo prava*, n° 10, Norma, Moscou, 1999, p. 69.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 70. Le Président de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie de l'époque, M. V. Baglaj, partageait le même point de vue en soulignant le fait que de tels traités aidaient à éliminer les contradictions dans les relations du centre avec les régions.

<sup>21</sup> Jean-Robert RAVIOT, « Fédéralisme et gouvernement régional en Russie », p. 806.

entre le pouvoir central et les élites régionales sur les droits de propriété (ressources naturelles, entreprises) et les questions budgétaires »<sup>22</sup>. Mais, en sus de cette logique économique et fiscale, il ne faut pas oublier que les traités bilatéraux peuvent servir également à prendre en compte les spécificités concrètes des sujets qu'une législation uniforme ne permettrait pas d'appréhender<sup>23</sup> : position géopolitique (Région de Kaliningrad), situation écologique (République de Bouriatie, Région d'Irkoutsk), saturation de l'économie par la production de guerre (République d'Oudmourtie, Région de Sverdlovsk), présence de flux migratoires importants (Territoire de Krasnoïarsk, Région de Rostov), exécution des fonctions de capitale de la Russie (Ville de Moscou), etc.

Cette singularité du fédéralisme russe par le biais de la conclusion de traités bilatéraux entre le centre et certains sujets de la Fédération de Russie est d'autant plus prononcée qu'il convient de distinguer, non seulement d'un point de vue terminologique mais surtout d'un point de vue substantiel, « le fédéralisme contractuel », typiquement russe, du « fédéralisme coopératif », désignant dans la pratique mondiale « la coopération, souvent extraconstitutionnelle, entre niveaux de gouvernement pour atteindre, selon les méthodes propres à chaque fédération, des buts communs par des financements conjoints »<sup>24</sup>.

Si l'on considère que le fédéralisme coopératif implique une interdépendance accrue entre législations fédérale et régionale et entre niveaux de gouvernement et une volonté manifeste d'harmonisation des objectifs « à partir d'accords tendant à l'unanimité »<sup>25</sup>, sa dimension multilatérale et « intégrationniste » va à l'encontre de la dimension bilatérale et différentielle du fédéralisme contractuel russe qui n'a pas pour objectif d'établir une coopération entre les niveaux de gouvernement mais de répartir de façon concrète les compétences et les attributions entre la Fédération et ses sujets.

De plus, même si des mécanismes de coopération entre les pouvoirs exécutifs fédéral et régional sont envisagés de plus en plus fréquemment dans les traités (ce qui est conforme à l'article 78 de la Constitution russe), c'est uniquement en vue de la réalisation du traité, donc toujours dans un cadre bilatéral, et selon une méthode plus suggestive qu'obligatoire.

Enfin, si l'on considère que « le fédéralisme coopératif n'est pas un mécanisme juridique bien précis [mais] plutôt un état d'esprit »<sup>26</sup>, le fédéralisme contractuel russe, à

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 807.

<sup>23</sup> Cf. Sergueï I. NEKRASOV, art. préc., p. 71.

<sup>24</sup> Maurice CROISAT, « Le fédéralisme d'aujourd'hui : tendances et controverses », *Revue française de Droit constitutionnel*, 19, 1994, p. 451.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 458.

<sup>26</sup> Bernard TOURET, *L'aménagement constitutionnel des Etats de peuplement composite*, Centre international de recherches sur le bilinguisme, Les Presses de l'Université de Laval, Québec, 1972, p. 180.

travers les mécanismes juridiques choisis (traités et accords) et leur uniformité formelle, s'en éloigne forcément.

Ainsi, conformément à la doctrine russe majoritaire qui ne parle pas de « fédéralisme coopératif » pour désigner la pratique contractuelle russe<sup>27</sup>, on ne peut pas considérer cette dernière comme relevant du domaine de la coopération, commune à la plupart des Etats fédéraux.

Cette absence d'imbrication ou d'interdépendance dans les relations fédératives peut impliquer une juxtaposition à côté du droit constitutionnel d'un véritable droit contractuel, posant, par là même, la question de la norme de référence à privilégier pour la régulation des rapports fédératifs.

## **2) Le débat sur la source principale des rapports fédératifs**

A partir du moment où les rapports fédératifs sont appréhendés par deux sources normatives distinctes, il est inévitable que la concurrence de ces deux sources ait été à l'origine d'un débat à la fois juridique et politique entre partisans de la supériorité des traités (a) et partisans de la supériorité de la Constitution fédérale (b).

### *a) Les arguments en faveur de la supériorité des traités*

Avant même d'aborder les problèmes de corrélation spécifiques à la Constitution et aux traités bilatéraux, il convient de régler la question de l'autonomie du Traité fédératif de 1992 par rapport à la Constitution, préalable nécessaire dans une tentative de résolution de la question de la nature de la Fédération (« constitutionnelle », « constitutionnelle-contractuelle » ou « contractuelle »).

En effet, nous avons déjà précisé que le Traité fédératif n'a pas été inclus dans la Constitution de 1993 au motif principal que « cela était impossible, si l'on tient compte du fait que le Traité entérinait l'inégalité des différents sujets de la Fédération [...] [et qu'autrement dit] le Traité ne faisait que reproduire la hiérarchie totalitariste que Staline avait introduite et qui s'était imposée comme vérité absolue »<sup>28</sup>. Mais, pour certains dirigeants, républicains notamment, c'est le Traité fédératif qui doit être considéré comme

---

<sup>27</sup> Irina A. Umnova, qui fut consultante principale auprès de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, parle pour la Russie de « fédéralisme coopératif » à l'origine de la réorganisation des relations fédératives en s'appuyant pour cela sur l'existence de la catégorie constitutionnelle de la compétence commune (sphère exigeant une coopération et une responsabilité solidaire entre le centre et les sujets) et nullement sur la pratique contractuelle. Cf. Irina A. UMNova, « *Sovmestnoe vedenie Rossijskoj Federatsii i ego sub'ektov kak predmet konstitutsionnogo regulirovaniia* » [La compétence commune de la Fédération de Russie et de ses sujets comme matière de régulation constitutionnelle], *Zhurnal rossijskogo prava*, n°11, Norma, Moscou, 1999, pp. 22-35.

<sup>28</sup> Anatoly SOBTCHAK, *op. cit.*, p. 93.

l'acte fondateur de la nouvelle Fédération de Russie. En ayant permis le maintien de l'unité de la Russie, le Traité fédératif prédéterminerait le rôle primordial du modèle contractuel dans les rapports entre le centre et les régions. A ce sujet, la position du Président de la République de Sakha-Iakoutie en 1994, rappelée par Michel Lesage, est éloquente : « Mikhaïl Nikolaïev considère [...] que le Traité fédératif est « un document ayant effet sur une longue période » et que la Constitution de la Fédération de Russie a prévu, comme forme plus élevée de délimitation ultérieure des domaines de compétence et des attributions entre les organes fédéraux du pouvoir de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'Etat des sujets, les accords bilatéraux, qui doivent être fondés sur le Traité fédératif »<sup>29</sup>.

Il est d'ailleurs significatif que certains des traités bilatéraux signés après l'entrée en vigueur de la Constitution de 1993 continuent de s'appuyer, à côté de cette dernière, sur le Traité fédératif, au-delà de l'incohérence juridique (et non pas politique) de cette double référence. En effet, comment admettre, à côté d'une répartition constitutionnelle uniforme des compétences pour tous les sujets de la Fédération, une répartition contractuelle des compétences fondée sur trois traités différents et consacrant donc l'hétérogénéité des rapports des sujets avec le pouvoir fédéral ? Mais en même temps, comment reprocher aux traités bilatéraux de se référer à ces deux sources juridiques pour la régulation des rapports fédératifs alors que la Constitution elle-même mentionne le Traité fédératif pour effectuer la délimitation des compétences ?

La Constitution a résolu *a priori* juridiquement ce dilemme dans ses Dispositions finales et transitoires (primauté de la Constitution sur le Traité fédératif) et dans le choix d'une absorption de la délimitation contractuelle par la délimitation constitutionnelle (articles 71-73), cette dernière devant être précisée par des lois (article 76). Mais, nous avons vu que la Cour constitutionnelle n'a pas hésité, pendant les premières années d'application de la Constitution fédérale, à continuer de se référer au Traité fédératif pour régler les questions de répartition de compétence, avant de consacrer explicitement la supériorité des dispositions constitutionnelles<sup>30</sup>.

Finalement, si la question de l'autonomie des traités vis-à-vis de la Constitution fédérale, et même de leur supériorité, a pu se poser dans le prolongement de la discussion sur le rapport Constitution/Traité fédératif, c'est encore une fois du fait de l'incohérence intrinsèque de la Constitution qui fixe les domaines de compétence *a priori* de façon

---

<sup>29</sup> Michel LESAGE, « La Constitution russe du 12 décembre et les six premiers mois du système politique », *Revue du Droit public*, 6, 1994, p. 1738.

<sup>30</sup> Arrêt n° 1 du 9 janvier 1998 « Sur la vérification de la constitutionnalité du Code forestier de la Fédération de Russie ». La Cour va réaffirmer cette position de principe par la suite, notamment dans l'arrêt n° 10 du 7 juin 2000 « Sur la vérification de la constitutionnalité de certaines dispositions de la Constitution de la République de l'Altaï et de la Loi fédérale « Sur les principes généraux d'organisation des organes législatif et exécutif du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération de Russie » » (*cf. Supra*).



exhaustive et les attributions entre le centre et les sujets (articles 71-73, 76, 78) mais qui envisage en même temps la possibilité d'une délimitation contractuelle (article 11 § 3) sans pour autant apporter des éléments de réponse précis aux limites admissibles de la délimitation contractuelle. Cette absence de précision sur la corrélation de l'article 11 et des articles 71-73 et 76 a donné naissance à des interprétations divergentes sur la valeur de la délimitation contractuelle qui peut apparaître au premier abord dérogatoire<sup>31</sup>.

Une première précision mérite d'être apportée. L'argument selon lequel les Dispositions finales et transitoires s'appliqueraient également aux traités bilatéraux conclus tous après l'entrée en vigueur de la Constitution de 1993 et que donc, conformément au point 1 de ces dispositions, en cas de contradiction entre les dispositions constitutionnelles et les dispositions de ces traités, c'est la Constitution qui prévaudrait, ne tient pas car cette deuxième partie de la Constitution ne concerne que les traités promulgués avant la Constitution.

Pour les partisans de la prépondérance des traités sur la Constitution, l'argument juridique principal réside dans le fait que l'article 11 § 3 fait partie du chapitre 1 de la Constitution. Or, ce chapitre sur « Les fondements de l'ordre constitutionnel » pour lequel une procédure particulière de révision est fixée (article 135), plus complexe que celle prévue pour les chapitres 3 à 8 de la Constitution (article 136)<sup>32</sup>, jouit donc d'une force juridique supérieure en comparaison de celle des articles sur la délimitation constitutionnelle des domaines de compétence et des attributions, contenus dans le chapitre 3 et donc concernés par la procédure de révision de l'article 136. De plus, l'article 11 dans son énumération des modes de délimitation des compétences et des attributions met les traités au même niveau que la Constitution, sans faire prévaloir cette dernière explicitement. En conséquence de quoi, il serait possible de tolérer n'importe quelle délimitation nouvelle sur la base des traités, indépendamment des exigences des articles 71-73 et 76. Enfin, certains tirent argument de l'existence dans les traités d'un article prévoyant la conclusion d'accords pour la délimitation des attributions entre les organes fédéraux et régionaux dans les domaines de compétence conjointe pour en déduire la supériorité de la délimitation contractuelle des attributions. Selon eux, cet article viendrait en fait concurrencer l'article 76 de la Constitution, qui prévoit en son § 2 le recours à la procédure législative dans les domaines de compétence conjointe.

A ces arguments juridiques visant l'ensemble des traités bilatéraux, ce sont surtout des raisons politiques qui ont incité certains à revendiquer la supériorité des traités. Ainsi

---

<sup>31</sup> Pour un aperçu général de cette question, cf. Konstantin E. KOLIBAB, art. préc., pp. 4-7 ; Sergueï I. NEKRASOV, art. préc., pp. 70-71.

<sup>32</sup> Cf. *Supra* (1, B, § 1, section II, chapitre I, partie II).

peut-on envisager le rôle particulier joué par le premier traité bilatéral signé avec le Tatarstan le 15 février 1994, d'après la valeur suprême que le Président de la République du Tatarstan, Mintimer Chaïmiev, lui reconnaît : « nous avons convenu en principe avec Boris Eltsine, et cela se reflète dans le Traité lui-même, que le Traité, lui, domine les deux Constitutions, tant celle de la République du Tatarstan que celle de la Fédération de Russie : là où elles ne concordent pas, les deux parties se guident sur les dispositions du Traité. Car c'est un compromis mutuel »<sup>33</sup>. Pour comprendre cette position, il est utile de rappeler que le traité a été l'unique moyen de ramener le Tatarstan dans « le giron fédéral ». De plus, on peut noter qu'à la différence des autres sujets de la Fédération, le Tatarstan ne s'est jamais considéré comme un sujet en tant que tel de la Fédération de Russie. Dans le Traité signé en 1994, il est question du Tatarstan comme « Etat uni à la Fédération de Russie par le biais de la Constitution de la Fédération de Russie, de la Constitution du Tatarstan et du Traité » et il n'est à aucun endroit fait mention d'une quelconque supériorité de la Constitution et de la législation fédérales. Ainsi est-ce en vertu du Traité prioritairement (et non de la Constitution) et des délégations de compétence (du niveau inférieur vers le niveau fédéral) inscrites en son sein que le Tatarstan a toujours eu l'intention d'être lié à Moscou<sup>34</sup>.

Tout autre va être la position des partisans de la supériorité de la Constitution, au premier chef desquels on trouve bien évidemment le pouvoir fédéral.

#### *b) Les arguments en faveur de la supériorité de la Constitution*

En réponse à cette vision de la nature par essence contractuelle de la Fédération de Russie et pour soutenir la supériorité de la Constitution sur les traités et donc la nature constitutionnelle du fédéralisme russe, on peut au préalable remarquer que « l'établissement de la délimitation des domaines de compétence dans le cadre de la Constitution fédérale, comme dans la majorité des Etats fédératifs, est prédominant »<sup>35</sup>. Divers arguments permettent d'arriver à cette conclusion.

Premièrement, l'article 4 alinéa 2, lui aussi contenu dans le chapitre 1 sur « Les fondements de l'ordre constitutionnel », fixe la primauté de la Constitution et des lois fédérales sur tout le territoire de la Fédération de Russie, ce qui d'ailleurs « ressort de la nature juridique même de la Constitution comme loi fondamentale de l'Etat »<sup>36</sup>. Cet article

<sup>33</sup> *Literaturnaja Gazeta*, 30 mars 1994.

<sup>34</sup> A ce sujet, cf. F. Kh. MUKHAMETSHIN, « *Rossijskij federalizm : problemy formirovanija otnoshenij novogo tipa (politiko-pravovye aspekty)* » [Le fédéralisme russe : les problèmes de formation de relations d'un nouveau type (aspects politico-juridiques)], *Gosudarstvo i pravo*, n° 3, 1994, pp. 49-59.

<sup>35</sup> Sergueï I. NEKRASOV, art. préc., p. 66.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 71.

est complété par l'article 15 alinéa 1 qui impose que les lois et *autres actes juridiques* (et par conséquent les traités aussi) soient conformes à la Constitution fédérale.

Deuxièmement, on peut remarquer que la Constitution admet la conclusion d'accords sur la délimitation des domaines de compétence et des attributions mais seulement entre organes du pouvoir d'Etat (de la Fédération et des sujets) et non directement entre la Fédération et ses parties composantes, ce qui met à mal la position du Président de la République du Tatarstan.

Troisièmement, même si les articles 71-73 ne font pas partie des fondements de l'ordre constitutionnel, « seule l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie avec la participation des organes législatifs des sujets (article 136) peut les modifier et nullement le traité bilatéral de caractère intra-étatique »<sup>37</sup>.

Quatrièmement, en réponse à l'argument tiré de la concurrence entre l'article 76 et l'article des traités encourageant le processus contractuel, on peut considérer que l'existence de cet article ne présume pas la priorité donnée à la réglementation contractuelle sur la réglementation législative<sup>38</sup>. Et cela est d'autant plus évident que, dans la majorité des traités conclus depuis 1996, est prévue l'obligation pour les sujets qui adoptent leur propre réglementation juridique dans les sphères de compétence conjointe de la mettre en conformité à la législation fédérale.

Cinquièmement, à l'objection majeure de la place de l'article 11 dans le chapitre 1 et donc de la reconnaissance de la délimitation contractuelle parmi les fondements de l'ordre constitutionnel, on peut répondre que l'énumération des modes de délimitation des compétences commence par la Constitution, ce qui implique l'obligation de tenir compte de la délimitation fixée par la Constitution lors de la conclusion des traités.

Enfin, après avoir entretenu pendant quelques années la confusion, l'organe chargé d'interpréter la loi fondamentale russe et de garantir sa supériorité, la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, a fini par consacrer explicitement la supériorité de la Constitution fédérale sur les traités interétatiques. Elle a procédé, pour cela, en deux temps.

---

<sup>37</sup> *Ibid.* Dans le même sens, cf. B. S. EBZEEV, L. M. KARAPETJAN, « *Rossijskij federalizm : ravnopravie i asimmetrija konstitucionnogo statusa sub'ektov* » [Le fédéralisme russe : égalité en droits et asymétrie du statut constitutionnel des sujets], *Gosudarstvo i pravo*, n° 3, 1995, p. 8.

<sup>38</sup> Cf. Konstantin E. KOLIBAB, art. préc., pp. 10-11.

Dans un premier temps, dans un arrêt du 9 janvier 1998<sup>39</sup>, la Cour constitutionnelle a indiqué que le Traité fédératif de 1992 et les accords conclus entre les organes du pouvoir exécutif de la Fédération de Russie et des sujets ne pouvaient s'appliquer que sous le contrôle des exigences de la Constitution fédérale. Elle s'est appuyée sur le point 2 de l'article 4 (primauté de la Constitution et des lois fédérales sur tout le territoire de la Fédération), sur le point 1 de l'article 15 (force juridique supérieure, effet direct et application de la Constitution sur tout le territoire de la Fédération) et sur le paragraphe 4 du point 1 des Dispositions finales et transitoires de la Constitution (primauté de la Constitution sur le Traité fédératif et les accords conclus entre les organes fédéraux et ceux des sujets et les accords conclus entre sujets). Mais, en l'espèce, il ne s'agissait pas d'une opposition directe entre la Constitution de la Fédération de Russie et les traités mais seulement d'une tentative du Gouvernement de la République de Carélie d'écarter le Code forestier, donc la loi, en faisant prévaloir le Traité fédératif et un accord intergouvernemental conclu le 26 mai 1993<sup>40</sup>. Ainsi le cas d'espèce concernait-il seulement des actes conclus avant l'adoption de la Constitution et dont le sort, en cas de contradictions avec la nouvelle Constitution, était expressément réglé par les dispositions finales de la Constitution. La question de la supériorité de la Constitution à des traités conclus après son adoption restait donc en suspens tout comme l'ambiguïté sur la nature contractuelle ou constitutionnelle de la Fédération russe demeurait.

C'est donc, dans un second temps, que la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie a consacré solennellement la supériorité de la Constitution sur les traités visés à l'article 11 § 3. Dans l'arrêt du 7 juin 2000<sup>41</sup>, la Cour n'a pas tranché directement la question de la corrélation de la Constitution aux traités postérieurs puisqu'en l'espèce

---

<sup>39</sup> Arrêt n° 1 du 9 janvier 1998 (arrêt précité). La Cour constitutionnelle, dans son arrêt n° 3 du 13 mars 1992 sur le Tatarstan, avait déjà consacré le fondement constitutionnel de la construction des relations fédératives mais, à l'époque, elle s'était fondée sur la Constitution en vigueur, celle de la R.S.F.S.R., pour fonder son raisonnement. De plus, elle avait précisé que ce fondement constitutionnel n'excluait pas la possibilité de conclure des traités dans le cadre de la Fédération. Il était donc important pour la « deuxième » Cour constitutionnelle de revenir sur cette question surtout qu'entre temps le Traité fédératif et les traités de délimitation des compétences n'avaient pas simplifié les choses.

<sup>40</sup> Le Gouvernement de la République de Carélie, en partant du fait que l'article 11 § 3 ne mentionne pas la loi pour organiser la délimitation des matières de compétence et des attributions, considérait que le Code forestier devait être écarté pour résoudre la question de la délimitation de la propriété d'Etat sur le fonds forestier entre la Fédération et la République de Carélie. Cela lui permettait de contester le principe posé dans le Code, selon lequel le fonds forestier relevait de la propriété fédérale, alors que selon lui, le Traité fédératif et l'accord du 26 mai 1993 attribuaient la propriété en matière de fonds forestier à la République sur le territoire de laquelle ce dernier se trouve. Contrairement au demandeur, la Cour a estimé que les questions d'utilisation des ressources naturelles, de délimitation de la propriété étatique et de législation en matière de forêts étaient visées par l'article 72 de la Constitution, donc ressortaient de la compétence commune de la Fédération de Russie et des sujets, et qu'en vertu de l'article 76 de la Constitution, dans le domaine des matières de compétence commune, le législateur fédéral était donc compétent. En l'espèce, le Code forestier pouvait s'appliquer.

<sup>41</sup> Arrêt n° 10 du 7 juin 2000 (arrêt précité).

aucun traité postérieur n'était en jeu<sup>42</sup>, mais cela ne l'a nullement empêchée de rappeler que « tous les traités dev[aient] être conformes à la Constitution de la Fédération de Russie ». Autrement dit, cela revenait à dire que tous les traités visés à l'article 11 § 3, y compris ceux conclus après l'adoption de la Constitution fédérale, devaient se conformer aux dispositions de cette dernière. La Cour a organisé son raisonnement en trois temps : tout d'abord, elle a critiqué le fait que le Traité fédératif, en reconnaissant la souveraineté des républiques, limitait la souveraineté de la Fédération de Russie et méconnaissait, par là même, la souveraineté du peuple qui s'incarne dans la Constitution que ce dernier s'est choisi ; puis, elle a rappelé que les dispositions de la Constitution, incarnations de la volonté souveraine du peuple, étaient prioritaires pour déterminer aussi bien le statut des sujets que les matières de compétence et les attributions ; par conséquent, elle a considéré que la référence aux traités dans l'article 11 § 3, à côté de la Constitution et du Traité fédératif, impliquait forcément que ces traités soient conformes à la Constitution. La Cour est même allée plus loin dans son raisonnement puisqu'elle a tranché, une fois pour toutes, la question de la nature de la Fédération, en affirmant expressément que « la Fédération de Russie n'est pas une fédération contractuelle mais une fédération constitutionnelle ». Pour arriver à cette conclusion, elle a notamment opposé l'Union soviétique, qui a été créée sur la base d'un Traité entre républiques souveraines<sup>43</sup>, à la Fédération de Russie, qui, elle, s'est formée et développée comme une fédération constitutionnelle au sein de laquelle les républiques autonomes ne possèdent pas la souveraineté.

Cela dit, l'incertitude demeure concernant la manière et la mesure de la prise en compte de la délimitation constitutionnelle et ainsi de l'acceptation des divergences dans les traités. Pour cela, on pourrait « [partir] des fondements fixés par la Constitution sur l'ordre constitutionnel et des fondements du statut juridique de l'individu (chapitres 1 et 2)<sup>44</sup>, dispositions qui ont trouvé leur répercussion dans les articles sur la délimitation des compétences de la Fédération de Russie et des domaines de compétence conjointe »<sup>45</sup>. Ainsi, une répartition contractuelle organisant le transfert de compétences exclusives de la Fédération de Russie liées aux chapitres 1 et 2 de la Constitution<sup>46</sup> dans les domaines de compétence conjointe ou de compétence des sujets signifierait la violation des fondements

---

<sup>42</sup> L'arrêt a été rendu à la suite d'une demande déposée par le chef de la République de l'Altai et le président du Gouvernement de la République pour vérifier la constitutionnalité de certaines dispositions de la Constitution républicaine, notamment celles affirmant la souveraineté de la République ou la propriété de celle-ci sur les ressources naturelles qui se trouvent sur le territoire de la République. Sur ce dernier point, la Cour a d'ailleurs repris le raisonnement qu'elle avait utilisé dans l'arrêt n° 1 du 9 janvier 1998.

<sup>43</sup> L'expression de cette souveraineté résidait dans le droit de sécession que conservaient les républiques fédérées.

<sup>44</sup> Le chapitre 2 sur « Les droits et libertés de l'homme et du citoyen » ne peut être révisé, au même titre que le chapitre 1, que selon la procédure complexe fixée à l'article 135.

<sup>45</sup> Konstantin E. KOLIBAB, art. préc., p. 5.

<sup>46</sup> Sur les liens entre ces chapitres et l'article 71, cf. Konstantin E. KOLIBAB, art. préc., pp. 5-6.

de l'ordre constitutionnel ou des fondements du statut de l'individu et donc contredirait la Constitution.

Ce débat à force d'argumentaire juridique pourrait paraître vain ou purement théorique s'il ne prenait pas toute sa dimension sur le terrain de la pratique avec les nombreuses contradictions qui existent entre la Constitution et les traités bilatéraux de répartition des compétences et qui révèlent concrètement la complexité du fonctionnement de la Fédération russe.

## B. LE DEVELOPPEMENT D'UN FEDERALISME ASYMETRIQUE EXTRACONSTITUTIONNEL

Alors que la Constitution prévoit aussi la conclusion d'accords entre les organes fédéraux et régionaux du pouvoir exécutif pour le transfert de l'exercice de leurs attributions respectives (article 78), c'est essentiellement dans le domaine des matières de compétence<sup>47</sup> que les contradictions entre la Constitution et les traités se révèlent les plus flagrantes par une véritable remise en cause de la répartition constitutionnelle des matières de compétence (1). De plus, dès lors que ces traités sont bilatéraux, ce qui implique des rapports différenciés et personnalisés entre le centre et les sujets, l'asymétrie qui en résulte, contraire au principe constitutionnel de l'égalité des sujets dans leurs rapports mutuels avec les organes fédéraux fixé dans l'article 5, souligne toute la complexité du fédéralisme russe (2).

### 1) La remise en cause de la répartition constitutionnelle des compétences

Même s'il est impossible de dégager une tendance générale dans la remise en cause de la répartition des compétences fixée par la Constitution, susceptible d'être valable pour la quarantaine de traités signés par le pouvoir fédéral<sup>48</sup>, il est tout de même possible de distinguer les modes opératoires retenus pour réaliser la répartition contractuelle des matières de compétence en fonction de catégories de sujets et selon une logique chronologique. Ainsi à la refonte totale de la répartition des matières de compétence,

<sup>47</sup> Rappelons que, dans la terminologie juridique russe, les « matières de compétence » désignent les sphères des relations sociales pour lesquelles les organes fédéraux et régionaux exercent une réglementation juridique tandis que les « attributions » visent les droits et devoirs (pouvoirs) de ces organes pour réaliser les objectifs liés à leurs domaines de compétence.

<sup>48</sup> Avant que le principe contractuel ne soit remis en cause sous la présidence de Vladimir Poutine, 42 traités avaient été signés avec 46 sujets de la Fédération de Russie, principalement dans les années 95-98. On peut obtenir la liste complète des traités bilatéraux sur [http://www.constitution.garant.ru/DOC\\_7100.htm](http://www.constitution.garant.ru/DOC_7100.htm) et, en français, dans *Les institutions de la Russie* (documents réunis et commentés par Michel LESAGE), Doc. d'études n° 1.02, La Documentation française, 1998, pp. 47-48.

touchant principalement les républiques nationales dans les premiers temps (a) a succédé une tendance à la conclusion de traités-types au sein desquels les matières de compétence commune et les attributions sont principalement visées (b).

*a) La refonte totale de la répartition des matières de compétence*

Dans les traités signés avec les premières républiques nationales (Tatarstan, République Kabardino-Balkare, Bachkortostan, Ossétie du Nord-Alanie), le mode opératoire choisi est celui d'une « refonte » complète de la répartition constitutionnelle des domaines de compétence et des attributions. Dans les trois premiers traités signés avec le Tatarstan, la République Kabardino-Balkare et le Bachkortostan, on constate l'emploi dans le titre des traités, en plus de la délimitation des matières de compétence, de la formule « et la délégation réciproque des attributions ». Cette formule suggère l'idée d'une délégation des attributions fédérées au profit de la Fédération, ce qui est conforme notamment à la volonté du Tatarstan de construire le fédéralisme par le bas. Elle implique également une position égalitaire des parties contractantes, qui peut justifier une remise en cause de la supériorité de la délimitation constitutionnelle des matières de compétence et des attributions.

Sur la forme, les traités s'écartent du modèle choisi dans la Constitution puisque contrairement à l'ordre d'énumération des domaines de compétence dans cette dernière, ce sont les matières de compétence exclusive des sujets qui sont d'abord visées et précisées<sup>49</sup>, puis les matières de compétence commune et, en dernier lieu, les matières de compétence de la Fédération de Russie. Sur le fond, si l'article 71 relatif à la compétence de la Fédération de Russie est reproduit dans son intégralité dans les traités, certains domaines de la compétence fédérale sont transférés dans la liste des domaines de compétence des sujets ou dans celle des domaines de compétence conjointe et certains domaines de compétence conjointe selon la Constitution fédérale ressortent de la compétence propre des sujets selon ces traités.

Premièrement, certaines matières de compétence, exclusivement réservées à la Fédération de Russie dans la Constitution fédérale, ressortent dans certains traités de la compétence exclusive des sujets.

Dans le Traité avec le Tatarstan (15 février 1994)<sup>50</sup>, on peut remarquer que le droit de grâce (compétence exclusive de la Fédération de Russie, article 71, point n) devient une

<sup>49</sup> Dans la Constitution fédérale, les compétences propres des sujets ne sont même pas visées en tant que telles puisque l'article 73 indique seulement que « en dehors des limites de la compétence de la Fédération de Russie et des attributions de la Fédération de Russie dans les domaines de compétence conjointe de la Fédération de Russie et des sujets de la Fédération de Russie, les sujets de la Fédération de Russie possèdent la plénitude du pouvoir d'Etat ».

<sup>50</sup> Cf. Annexe 19 (traduction en français du traité réalisée par nos soins).

compétence propre des organes du Tatarstan envers les personnes condamnées par les tribunaux de la République (article 2, point 5), que les questions de citoyenneté sont visées dans le point 8 de l'article du Traité, ce qui va à l'encontre non seulement du point c de l'article 71 de la Constitution mais aussi du principe de citoyenneté unique fédérale mentionné dans l'article 6 § 1 de la Constitution. On peut noter également une appropriation dans le traité des questions relevant de la sphère internationale alors que, selon la Constitution, relèvent de la compétence de la Fédération « la politique extérieure et les relations internationales de la Fédération de Russie, les traités internationaux de la Fédération de Russie ; les problèmes de la guerre et de la paix » et « les relations économiques extérieures de la Fédération de la Russie » (article 71, points j et k). Ainsi le point 11 de l'article 2 prévoit-il la participation du Tatarstan aux relations internationales, l'établissement de relations avec les Etats étrangers, la conclusion d'accords avec ces Etats et la participation du Tatarstan à l'activité des organisations internationales tandis que le point 13 de l'article 2, lui, évoque l'exercice autonome de l'activité du commerce extérieur<sup>51</sup>. Il faut préciser, cependant, que la Constitution fédérale est elle-même ambiguë sur la répartition des compétences dans la sphère des relations internationales puisqu'à côté de la compétence exclusive, elle prévoit tout de même à l'article 72 que la Fédération et les sujets sont compétents conjointement pour la « coordination des rapports internationaux et économiques extérieurs des sujets de la Fédération de Russie » et l'« exécution des traités internationaux de la Fédération de Russie » (point n). On ne peut donc pas complètement reprocher au traité signé avec le Tatarstan de maintenir cette ambiguïté. Ce qui est nettement plus contestable, c'est l'intégration de ces compétences dans la sphère de compétence exclusive du sujet d'autant plus que le point k de l'article 71 et le point n de l'article 72 de la Constitution, cumulés, ne semblent pas prévoir « une activité économique à grande échelle de la République »<sup>52</sup>.

Dans le Traité avec la République Kabardino-Balkare (1<sup>er</sup> juillet 1994), des compétences exclusives de la Fédération de Russie selon la Constitution ressortent de la compétence de la République Kabardino-Balkare : la résolution des questions de citoyenneté républicaine (article 3, point j), l'organisation du service civil alternatif sur le

---

<sup>51</sup> Le Tatarstan dispose de représentations commerciales à l'étranger, notamment à Paris. Sur les relations internationales du Tatarstan, cf. Timur AKULOV, Igor SAVEL'EV, Il'dar NASYROV, « *Mezhdunarodnye i vnesheekonomicheskie svyazi Respubliki Tatarstan (1990-2005)* » [Les relations internationales et économiques extérieures de la République du Tatarstan (1990-2005)], *Zhurnal « Kazanskij Federalist »*, n<sup>os</sup> 1-2 (17-18), hiver-printemps, 2006, consultable sur <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist>.

<sup>52</sup> Andrej ZAGORODNIKOV, « *Ukrepil li Federatsiju Dogovor s Tatarstanom ?* » [Le Traité avec le Tatarstan consolide-t-il la Fédération ?], *Rossijskaja Federatsija*, n<sup>o</sup> 6, 2000, p. 25.



territoire de la République<sup>53</sup> (article 3, point s) ou l'instauration de l'état d'exception sur le territoire de la République<sup>54</sup> (article 3, point u).

Dans le Traité avec le Bachkortostan (3 août 1994), en dehors du droit de grâce envers les personnes condamnées par les tribunaux de la République et des questions relatives à la citoyenneté républicaine (article 3, point 10), on peut citer également la procédure judiciaire et la plénitude du pouvoir judiciaire<sup>55</sup> (article 3, point 9).

Pour les autres traités, il est important de mentionner que la volonté de rendre ces traités plus compatibles à la Constitution fédérale est manifeste dès le Traité signé avec l'Ossétie du Nord-Alanie (23 mars 1995) car il n'est plus question de « délégation réciproque des attributions » et il est constamment fait référence à la nécessité de se conformer à la législation fédérale, même si des transferts de compétence sont opérés. Par exemple, dans le Traité avec l'Ossétie du Nord, si le point 12 de l'article 3 (consacré à la compétence de la République) évoque la résolution des questions de citoyenneté républicaine, il mentionne que cette résolution doit se faire conformément aux législations sur la citoyenneté de la Fédération de Russie et de l'Ossétie. De même, le point 15 de l'article 3 sur les relations internationales et économiques extérieures de la République précise que ces relations ne doivent pas être contraires à la Constitution et aux obligations internationales de la Fédération de Russie.

Deuxièmement, certains domaines de compétence conjointe prévus dans la Constitution sont confiés, par les traités bilatéraux, à la compétence propre des sujets : la protection des droits et des libertés de l'homme et du citoyen<sup>56</sup> (Tatarstan : article 2, point 1 ; République Kabardino-Balkare : article 3, point g ; Bachkortostan : article 3, point 1), la garantie de la légalité, de l'ordre juridique et de la sécurité publique<sup>57</sup> (République Kabardino-Balkare : article 3, point h ; Bachkortostan : article 3, point 8 ; Ossétie du Nord : article 3, point 6), les questions de possession et de jouissance de la terre, du sous-sol, des eaux et des autres ressources naturelles<sup>58</sup> (Tatarstan : article 2, point 6 ; Bachkortostan : article 3, point 5), l'établissement du système des organes d'Etat de la République, des modalités de leur organisation et de leur activité<sup>59</sup> (Tatarstan : article 2, point 7 ; République Kabardino-Balkare : article 3, point d), la réglementation des questions du

---

<sup>53</sup> La Fédération de Russie est compétente pour les questions relevant de la défense et de la sécurité, en vertu du point l de l'article 71.

<sup>54</sup> La Constitution mentionne l'état de siège (article 87) et l'état d'urgence (article 88) parmi les prérogatives du Président de la Fédération de Russie.

<sup>55</sup> Selon le point n de l'article 71, relèvent de la compétence de la Fédération de Russie notamment l'organisation judiciaire, la *Prokuratura* (Ministère public), les procédures pénale et civile.

<sup>56</sup> Domaine de compétence visé dans le point b de l'article 72 de la Constitution.

<sup>57</sup> Domaine de compétence visé dans le point b de l'article 72 de la Constitution.

<sup>58</sup> Domaine de compétence visé dans le point c de l'article 72 de la Constitution.

<sup>59</sup> Domaine de compétence visé dans le point m de l'article 72 de la Constitution.

barreau et du notariat<sup>60</sup> (Tatarstan : article 2, point 3) ou l'activité économique extérieure (Tatarstan : article 2, point 13 ; République Kabardino-Balkare : article 3, point m).

Troisièmement, certains domaines de compétence propre de la Fédération selon la Constitution fédérale se retrouvent dans les traités visés dans les domaines de compétence conjointe. Ainsi, dans la sphère des compétences conjointes, sont mentionnées la défense de l'intégrité territoriale et de l'intégrité de l'Etat (République Kabardino-Balkare : article 4, point d ; Ossétie du Nord : article 4, point 3), la protection de la souveraineté (Bachkortostan : article 4, point 2), la protection des frontières d'Etat (Ossétie du Nord : article 4, point 4) alors que la Constitution fixe dans la compétence de la Fédération les questions relatives au territoire de la Fédération (article 71, point b), celles relatives à la défense et à la sécurité (article 71, point l) et la protection de la frontière de l'Etat (article 71, point m). De même, alors que la propriété fédérale et son administration relèvent de la compétence de la Fédération de Russie dans la Constitution (article 71, point e), certains traités indiquent que l'administration de la propriété fédérale se trouvant sur le territoire du sujet fait partie des domaines de compétence conjointe (Tatarstan : article 3, point 9 ; République Kabardino-Balkare : article 4, point q ; Ossétie du Nord : article 4, point 21). On peut également citer la coordination des politiques budgétaire, financière, fiscale et celles du crédit et des prix, que l'on retrouve dans les quatre premiers traités signés et qui méconnaît la compétence exclusive de la Fédération selon la Constitution dans ces domaines (article 71, point g). De plus, des compétences sont accordées conjointement aux républiques et à la Fédération dans les domaines de la défense, de l'industrie de la défense et de la production de matériel militaire (installation d'unités militaires sur le territoire de la République Kabardino-Balkare, vente d'armes et de biens militaires et conversion de l'industrie de défense pour le Tatarstan et le Bachkortostan), sans tenir compte du point l de l'article 71 de la Constitution qui réserve ces domaines à la Fédération de Russie.

Par la suite, cette tendance à revenir intégralement sur la répartition constitutionnelle des matières de compétence va se transformer en une tendance à préciser seulement les domaines de compétence conjointe et les attributions afin de tenir compte des particularités des sujets.

#### *b) Le développement des matières de compétence commune et des attributions*

Dans les traités qui succèdent à ceux déjà mentionnés, il n'est plus question d'une nouvelle répartition intégrale des domaines de compétence visés par les articles 71 et 72 de la Constitution de la Fédération de Russie mais d'une énumération des matières de

---

<sup>60</sup> Domaine de compétence visé dans le point n de l'article 72 de la Constitution.

compétence commune entre les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération et les organes du pouvoir d'Etat du sujet afin de tenir compte des particularités géographiques, économiques, sociales et culturelles des régions. Ainsi, par exemple, « les traités avec les Républiques de Bouriatie et d'Oudmourtie, avec les régions de Sverdlovsk, Kaliningrad, Krasnodar et Orenbourg se concentrent sur les questions de coopération économique entre la Fédération et la région (infrastructures, questions de conversion, de migration) »<sup>61</sup>.

Globalement, on peut constater pour les années 1995-1996 une tendance à transférer dans les domaines de compétence conjointe des questions particulières présentant des intérêts pour les sujets de la Fédération et appréhendées dans la Constitution par des formules assez générales dans les domaines de compétence de la Fédération (fonctionnement et conversion des entreprises de l'industrie de la défense, questions de défense civile, organisation des services alternatifs, relations interbudgétaires de la Fédération avec les sujets, coordination et développement des systèmes de transport et de communications, etc.). Par exemple, le traité signé avec la République de Bouriatie le 29 août 1995 précise que l'élaboration et la validation des programmes fédéraux pour le développement social et économique du territoire bouriate relèvent de la compétence commune alors que l'article 71 de la Constitution, lui, fixe dans la compétence exclusive de la Fédération de Russie « les programmes fédéraux dans le domaine du développement d'Etat, économique, écologique, social, culturel et national dans la Fédération de Russie » (point f). Mais, le même traité, en indiquant que le territoire bouriate constitue une réserve d'eaux unique (un bassin versant pour le lac Baïkal), souligne de la sorte la particularité écologique de ce territoire et la nécessité corrélative d'une coopération renforcée entre les deux niveaux de pouvoir pour préserver ce « bien national de la Fédération de Russie »<sup>62</sup>. De même, dans le traité signé avec la Région de Kaliningrad le 12 janvier 1996, l'insistance sur la situation géographique particulière de cette région, enclave russe entre la Pologne et la Lituanie, justifie d'une certaine manière les entorses que l'on peut trouver dans le traité, comme le fait que les questions de politique douanière ou l'établissement de règles pour recycler le matériel militaire se retrouvent dans la compétence conjointe (points c, d et f de l'article 1).

---

<sup>61</sup> Michel LESAGE, « Le fédéralisme en Russie », in *Les régions de la Russie en 1997 - Guide et classement des opportunités*, Direction des relations économiques extérieures, Postes d'expansion économique à Moscou et Saint-Petersbourg, Editions du Centre français du Commerce extérieur, 1997, p. 10.

<sup>62</sup> On peut également noter que l'ordre d'appréhension des domaines de compétence est modifié par rapport à celui suivi dans les précédents traités. Ce sont les matières de compétence commune qui sont d'abord visées, puis les matières de compétence fédérale et, en dernier lieu, les matières de compétence de la République. De la sorte, c'est l'idée de coordination et de coopération entre la Fédération de Russie et la République qui est mise en avant.

Par la suite, la pratique contractuelle des années 1996-1997, sans renier la tendance précédente, a également consisté à transférer dans les matières de compétence conjointe les questions dévolues implicitement aux sujets mais difficiles à résoudre sans la participation des organes fédéraux, notamment sans leur soutien financier (questions de restructuration de l'économie des régions, fonctionnement et développement de l'industrie agro-alimentaire, politique des cadres, etc.)<sup>63</sup>.

Surtout, il faut noter un accroissement du nombre de traités à partir de l'année 1996 puisque 85 % des traités ont été signés après cette date. Cela s'explique en partie par la politique de contractualisation lancée par Boris Eltsine auprès des sujets pour obtenir le soutien des chefs d'administration régionale au moment de la campagne présidentielle de 1996. En effet, il ne faut pas oublier que Boris Eltsine, à la veille de l'élection présidentielle, était concurrencé par des candidats sérieux comme le représentant du Parti communiste, Guennadi Ziuganov, et qu'il n'était absolument pas certain de remporter un second mandat. Aussi, en contrepartie de leur soutien pendant la campagne électorale, Boris Eltsine a-t-il proposé à un certain nombre de leaders régionaux un traité-type de répartition des matières de compétence et des attributions. Ce n'est d'ailleurs par un hasard si le nombre de traités signés entre le pouvoir central et les sujets a culminé en 1996, année de l'élection (17 traités signés), pour faiblir ensuite au cours des années postélectorales<sup>64</sup>. En fait, plus les élections s'éloignaient, et avec elles l'obligation de tenir ses engagements, plus le nombre de traités diminuait (12 traités en 1997 et 6 traités en 1998).

Il est important également de souligner que, dans ce traité-type, qui va servir de modèle aux différents traités signés à partir du second mandat présidentiel de Boris Eltsine, ce sont les attributions et non les matières de compétence qui font l'objet d'une répartition ou d'une précision. D'ailleurs, un décret présidentiel du 12 mars 1996 est venue préciser la procédure d'élaboration des traités en fixant comme préalable l'obligation de se conformer à la répartition constitutionnelle des compétences<sup>65</sup>. Le décret spécifie notamment que « la suppression ou la redistribution de domaines de compétence de la Fédération de Russie et de domaines de compétence conjointe de la Fédération de Russie et des sujets de la Fédération de Russie, établis aux articles 71 et 72 de la Constitution de la Fédération de Russie, n'est pas permise dans le traité ». De la sorte, les nouveaux traités sont nettement plus conformes à la Constitution puisqu'il n'y a plus de risque de remise en cause des domaines de compétence de la Fédération et que c'est la Constitution même qui prévoit à

<sup>63</sup> Sur ces tendances de la pratique contractuelle, cf. Konstantin E. KOLIBAB, art. préc., pp. 8-10.

<sup>64</sup> Auparavant, le pouvoir central avait signé 3 traités en 1994 et 4 en 1995.

<sup>65</sup> Extraits en français du décret n° 370 dans *Les institutions de la Russie*, op. cit., p. 47. Voir également : Anna OSTAPTCHOUK, « *Federatsia na dogovore* » [Une fédération contractuelle], *Moskovskie Novosti*, n° 22, 2-9 juin 1996, in *Russie 1993-1996 : une fragile démocratisation, Problèmes économiques et sociaux*, n° 772, La Documentation française, Paris, 1997, pp. 50-53.

l'article 78 le transfert de l'exercice de leurs attributions par les organes fédéraux ou par les organes des sujets dans le cadre d'un accord. Autrement dit, les traités ne sont pas conclus pour déterminer la répartition des matières de compétence, déjà fixée dans la Constitution, mais pour préciser les pouvoirs que chacun des organes du pouvoir d'Etat possède ou transfère dans le cadre de leurs compétences respectives ou communes.

Par conséquent, dans ces traités, en dehors de l'article sur les domaines de compétence conjointe qui reprend ou précise la Constitution sur cette question, la majorité des articles est consacrée à la délimitation des attributions des organes fédéraux et des organes des sujets. Il est précisé notamment que les organes fédéraux adoptent la législation fédérale dans les domaines de compétence commune ou élaborent des programmes fédéraux de longue durée pour le développement socio-économique des sujets. Dans les deux cas, la participation des organes des sujets est prévue. Quant à ces derniers, les traités précisent généralement qu'ils disposent d'attributions telles que l'exécution de la législation fédérale ou l'adoption de leur propre réglementation juridique mais à la condition de la mettre en conformité avec la législation fédérale. Tous les traités précisent également le droit de chaque sujet d'adopter des actes juridiques dans les matières de compétence commune tant que la législation fédérale n'a pas été adoptée, ce qui à l'époque, en raison de la carence législative fédérale et du silence de la Constitution en la matière, apparaît comme une précision d'importance autorisant officiellement les sujets à agir. Il est toutefois bien précisé que, si le législateur fédéral intervient par la suite, le sujet doit mettre en conformité sa réglementation à la législation nouvellement adoptée. Des attributions communes entre les organes fédéraux et régionaux sont également envisagées comme la conclusion d'accords en vue de la délimitation des attributions pour les matières particulières de compétence conjointe ou la création de commissions communes et d'organes de travail sur une base paritaire pour la réalisation du traité. De plus, les traités n'occultent pas les cas où des litiges en cours de réalisation du traité surviendraient et prévoient pour y remédier d'utiliser des procédures de conciliation ou le régime établi par la Constitution de la Fédération de Russie et la législation fédérale. Parmi les moyens constitutionnellement établis, on peut citer notamment l'intervention de la Cour constitutionnelle qui est compétente, selon l'article 125 § 2 point c, pour vérifier la constitutionnalité des accords entre les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération de Russie et, selon le § 3 point b, pour régler les conflits de compétence entre les organes fédéraux et les organes régionaux. Mais, faute de saisine, la Cour constitutionnelle n'a jamais eu l'occasion jusqu'ici de trancher un conflit lié à l'application d'un traité, ce qui peut s'expliquer aisément par la réticence des parties à formaliser leurs différends alors que la pratique contractuelle, elle, repose en principe sur la négociation et la coopération. Cette absence de

judiciarisation des conflits liés à la pratique contractuelle peut aussi s'expliquer par la suspicion de partialité qui peut peser sur la Cour constitutionnelle, organe fédéral, ou par la crainte de voir invalider un traité, âprement négocié et obtenu, au motif de sa non-conformité à la Constitution fédérale.

Cela dit, même si la volonté de mise en conformité des traités à la Constitution fédérale fut manifeste à la fin des années quatre-vingt-dix, cette recherche d'un paradigme commun resta confrontée à l'individualisation des rapports fédératifs et donc à l'asymétrie des sujets dans leurs rapports avec le centre. La Constitution du 12 décembre 1993 ayant posé le principe de l'égalité des sujets dans leurs rapports mutuels avec les organes fédéraux tout en autorisant le recours à la pratique contractuelle, elle-même à l'origine d'une véritable asymétrie fonctionnelle, le choix entre une fédération asymétrique ou une fédération plus classique, au sens égalitaire, fut au cœur même de la complexité de l'organisation des relations fédératives dans les années quatre-vingt-dix et de la question de leur devenir.

## **2) L'asymétrie au cœur de la complexité du fédéralisme russe**

La question de la nature asymétrique de la Fédération n'est pas nouvelle. Déjà, lors de la rédaction de la Constitution, l'affrontement entre les républiques nationales, fortes de leur statut supérieur reconnu juridiquement dans le Traité fédératif et de leur refus d'un fédéralisme intégral ou classique (sous-entendu égalitaire), et les autres régions, revendiquant un alignement de leur statut sur celui des républiques<sup>66</sup>, s'est réglé par le choix constitutionnel d'une combinaison entre asymétrie institutionnelle et symétrie fonctionnelle<sup>67</sup>.

Toutefois, il faut comprendre que cette combinaison, qui peut apparaître intrinsèquement contradictoire, est davantage le reflet du poids de l'histoire qu'une manifestation de la volonté des constituants de reconnaître juridiquement l'asymétrie entre les sujets. Cela se vérifie tout d'abord par le fait que l'asymétrie institutionnelle, qui réside dans la différence de dénomination et de statut entre les républiques et les autres régions, est directement issue de l'asymétrie qui existait au temps de la Russie soviétique entre les

---

<sup>66</sup> Rappelons que la Région de Sverdlovsk est même allée jusqu'à organiser un référendum local le 25 avril 1993 sur la transformation de la Région en République de l'Oural et a adopté une nouvelle Constitution, celle de la République de l'Oural, le 27 octobre 1993.

<sup>67</sup> A titre comparatif, on peut noter que le Canada est confronté à une situation relativement similaire avec une asymétrie constitutionnelle limitée et encadrée par des structures fédérales symétriques. C'est donc principalement sur la scène politique dans le cadre d'ententes et d'accord entre le gouvernement et les provinces que l'asymétrie s'est développée. Sur cette question, cf. Maurice CROISAT, « Le fédéralisme asymétrique : l'expérience canadienne », *Revue française de Droit constitutionnel*, n° 37, 1999, pp. 29-47.

républiques et les autres entités territoriales. Ainsi doit-on considérer que l'asymétrie dans la dénomination est « d'ordre purement quantitatif [taille du territoire, importance de la population de souche, pourcentage de celle-ci par rapport aux autres groupes nationaux] [...] et aucunement une question de principes »<sup>68</sup>. En effet, « [la] différence d'appellation des unités territoriales [...] reflète l'héritage du long passé soviétique où chaque unité territoriale de l'Union soviétique avait, elle aussi, sa place déterminée dans la hiérarchie politico-territoriale »<sup>69</sup>, sans que pour autant « le nombre de sujets et leur dénomination différente [à l'heure actuelle] ne déterminent l'état qualitatif de la Fédération »<sup>70</sup>. Enfin, si les républiques se sont vues reconnaître la qualité d'Etat, le droit de se doter d'une constitution propre et le droit de reconnaître d'autres langues officielles que celle de la Fédération (le russe) sur leur territoire alors que les autres entités fédérées n'ont obtenu que le droit de se doter d'un statut (*ustav*), il ne faut pas oublier que la constitution républicaine et le statut des autres sujets remplissent le même rôle, celui de loi fondamentale ayant une valeur supérieure sur le territoire des sujets et fixant le régime juridique de ces derniers. On peut donc considérer que l'asymétrie institutionnelle reste minime et surtout formelle ou terminologique.

D'ailleurs, ce n'est pas un hasard si cette asymétrie formelle est encadrée dans la Constitution par une dynamique égalitaire. Cette dernière est réalisée de plusieurs manières dans la Constitution : par l'inclusion de toutes ces collectivités dans la même catégorie, celle des sujets de la Fédération (*sub'ekty*), par l'attribution de droits égaux (représentation égalitaire au Conseil de la Fédération, droit d'initiative législative auprès de la Douma d'Etat, égalité dans les relations avec les organes fédéraux, répartition uniforme des compétences fédérales propres ou des compétences partagées avec le centre) et par la réduction corrélative des attributions des républiques<sup>71</sup>.

En fait, à partir de cette confrontation entre asymétrie statutaire et égalité en droits des sujets, on peut induire que « l'asymétrie est une notion économique et non pas juridique »<sup>72</sup>. En effet, alors que « l'égalité en droits des sujets exclut l'asymétrie », « l'inégalité économique la présume »<sup>73</sup>. Autrement dit, si l'asymétrie entre les sujets a été reconnue constitutionnellement, c'est plus en raison du poids de l'histoire et de la conjoncture complexe au moment de l'adoption de la nouvelle Constitution qu'en raison

<sup>68</sup> Anatoly SOBTCHAK, *op. cit.*, p. 93.

<sup>69</sup> Anatoli KOVLER, art. préc., p. 311.

<sup>70</sup> Ramazan ABDULATIPOV, « *Kak nam restrukturizovat' Federatsiju ?* » [Comment pouvons-nous restructurer la Fédération ?], *Nezavisimaja Gazeta*, 18 juillet 2001.

<sup>71</sup> Contrairement au Traité fédératif, la nouvelle Constitution ne vise plus la souveraineté des républiques et la notion de citoyenneté propre à chaque république, prévue lors de l'élaboration de la Constitution, disparaît au profit d'une citoyenneté unique pour toute la Russie (article 6).

<sup>72</sup> Andrej ZAGORODNIKOV, art. préc., p. 26.

<sup>73</sup> *Ibid.*

d'une volonté affirmée d'inscrire dans le marbre l'inégalité structurelle entre les sujets. Ainsi, au-delà de l'inégalité de statut des sujets reconnue dans la Constitution au fondement essentiellement historique, c'est surtout dans le cadre de la pratique contractuelle que l'inégalité a eu l'occasion de se manifester le plus ouvertement et pour des raisons principalement économiques. En effet, en plus des traités de répartition des matières de compétence et des attributions, les gouvernements fédéral et régionaux ont conclu « des accords fonctionnels délimit[ant] les prérogatives de chaque partie dans un domaine précis, comme les relations budgétaires et la propriété de l'Etat, la régulation de diverses branches de l'économie, en particulier des secteurs agro-industriels et de la défense, la propriété et l'utilisation des ressources naturelles, la protection de l'environnement et les politiques concernant les migrations régionales »<sup>74</sup>.

On peut considérer que ces accords (*soglashenie*) ont un fondement constitutionnel, l'article 78, même si celui-ci ne parle pas explicitement de délimitation des attributions mais seulement de transfert de l'exercice des attributions entre pouvoirs exécutifs fédéral et régionaux de façon concertée. Ces accords sont, de plus, visés dans la plupart des traités de délimitation des matières de compétence et des attributions et sont négociés le plus souvent parallèlement et simultanément à ces traités<sup>75</sup>.

Par exemple, dans un accord séparé sur les relations budgétaires signé entre les gouvernements fédéral et tatar le 15 février 1994, le Tatarstan a négocié l'attribution d'un certain nombre de privilèges par rapport aux autres sujets. D'une part, il a obtenu le droit de ne transmettre au budget fédéral, pour la réalisation des compétences déléguées au centre et des programmes communs, qu'une partie du produit de certains impôts considérés comme « fédéraux »<sup>76</sup> : 13% du produit de l'impôt sur les bénéfices, 1% des recettes de l'impôt sur les revenus des personnes physiques et une part des recettes de la T.V.A. moins importante de moitié que celle versée par les autres sujets<sup>77</sup>. D'autre part, il a obtenu le droit de conserver dans son budget la totalité du produit des accises sur les alcools, le pétrole et le gaz et celui de la taxe foncière. Cet accord négocié présente l'avantage d'avoir

<sup>74</sup> Stephan BARISITZ, art. préc., p. 31. Rappelons que ces accords additionnels sont conclus sur le fondement de l'article 78 de la Constitution et des traités de répartition des matières de compétence qui les préconisent. Plus de 200 accords ont été conclus entre les organes exécutifs de la Fédération de Russie et des sujets.

<sup>75</sup> On doit toutefois noter qu'il n'y a pas de systématicité en la matière. Par exemple, un accord entre les organes fédéraux et les organes de la République d'Ingouchetie sur la délimitation des attributions en matière de garantie de la légalité, de défense de l'ordre public et de lutte contre la criminalité a été signé en 1999 en l'absence d'un traité général sur la délimitation des matières de compétence et des attributions (cf. V. V. IVANOV, « *Perspektivy vnutrifederal'nykh dogovorov kak istochnikov regulirovaniya federativnykh otnoshenij* » [Les perspectives des traités interfédéraux comme sources de régulation des relations fédératives], *Pravovedenie*, n° 6, 2000, pp. 40-55).

<sup>76</sup> Ces impôts sont considérés comme des impôts « fédéraux » car ils reviennent en principe au pouvoir fédéral.

<sup>77</sup> Cette part est négociée chaque année par convention entre les Ministères des Finances de la Fédération et du Tatarstan.



permis de rétablir le versement par le Tatarstan au budget fédéral d'une part des recettes des impôts fédéraux collectés sur le territoire de la République. Mais, cet accord présente l'inconvénient de s'opposer aux fondements du fédéralisme budgétaire, qui reposent sur une législation unifiée applicable à tous les sujets et des mécanismes de péréquation censés aider les régions au potentiel financier faible<sup>78</sup> mais privés, en l'espèce, d'une part substantielle des recettes des impôts fédéraux collectés sur la République<sup>79</sup>.

A travers cet exemple, on comprend l'intérêt que les autorités fédérales ont pu trouver dans la signature de ces accords dans la mesure où, au début des années quatre-vingt-dix, « l'affaiblissement des moyens budgétaires des autorités fédérales a fortement contribué à leur affaiblissement politique »<sup>80</sup>. Or, si l'on considère que « la question des transferts et des dépenses publiques centrales est au cœur du pacte national »<sup>81</sup>, on comprend mieux l'importance de rétablir par tous les moyens la contribution fiscale de régions, qui, à l'exception de quelques unes (Tchéchénie, Tatarstan), n'ont pas dénoncé formellement le pacte fédéral mais s'en sont éloignées dans la pratique en arrêtant de participer à l'effort collectif.

A côté des avantages respectifs que chaque partie contractante a pu tirer de ces accords, il faut toutefois noter que ces derniers ont en même temps renforcé dans la pratique l'asymétrie entre les sujets de la Fédération dans leurs rapports avec les organes fédéraux puisque ces accords sont le résultat de négociations bilatérales et donc, par voie

---

<sup>78</sup> En 1994, a été institué un Fonds fédéral de soutien financier aux Régions (F.S.F.R.), financé par les recettes procurées par les impôts fédéraux et destiné à égaliser le niveau minimum d'approvisionnement budgétaire entre les régions. Depuis, d'autres fonds de soutien aux régions, dans le cadre de la réforme des relations interbudgétaires, ont été créés : le Fonds fédéral de compensation (visant à assurer le financement des attributions fédérales, déléguées pour l'exécution au niveau régional), le Fonds fédéral de cofinancement des dépenses sociales (visant à soutenir les régions en cas d'octroi de services budgétaires d'importance sociale), le Fonds fédéral de développement régional (visant à l'octroi d'une aide financière pour le développement des infrastructures sociale et du génie), le Fonds de réforme des finances régionales et municipales (visant à stimuler les efforts des organes régionaux et des organes de l'autoadministration locale en vue de l'augmentation de la qualité de la gestion des finances régionales et municipales). Tous ces fonds fonctionnent selon le même principe d'un transfert des fonds fédéraux vers les budgets régionaux en vue d'augmenter à terme l'autonomie financière des régions et l'abaissement du nombre de régions « dépressives », c'est-à-dire dépendantes des subventions fédérales. Sur les relations interbudgétaires, cf. Vladimir KLIMANOV, « *Soverchenstvovanie sistemy predostavlenija mezhhjudzhetykh transfertov iz federal'nogo byudzheta* » [Le perfectionnement du système d'octroi des transferts interbudgétaires à partir du budget fédéral], *Zhurnal « Kazanskiy Federalist »*, n° 3(19), printemps 2003, consultable sur <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist>.

<sup>79</sup> D'autres sujets de la Fédération ont obtenu des privilèges fiscaux, notamment le droit de conserver une part des ressources destinées au budget fédéral pour le financement de programmes fédéraux sur leur territoire (Région de Sverdlovsk, République des Komis, République de l'Oudmourtie, Territoire de Krasnodar, etc.) de telle sorte que le système de péréquation a été souvent court-circuité à l'époque.

<sup>80</sup> Jacques SAPIR, « Différenciation régionale et fédéralisme budgétaire en Russie », *Critique internationale*, n° 11, 2001/2, p. 166.

<sup>81</sup> *Ibid.*, p. 176.

de conséquence, tendent à la différenciation et non à l'uniformisation des relations fédératives.

A partir de toutes ces considérations, on pourrait conclure qu'au milieu des années quatre-vingt-dix, l'asymétrie institutionnelle formelle a été consolidée par l'asymétrie économique réelle fondée sur une base contractuelle. Or, force est de constater que l'asymétrie institutionnelle n'a pas coïncidé strictement à l'asymétrie réelle (hétérogénéité des sujets par leur superficie, leur importance politique et leur poids économique<sup>82</sup>).

Premièrement, il ne faut pas croire que les républiques ont été forcément les sujets les plus favorisés du point de vue économique. Ainsi, sur les vingt et une républiques nationales, « dix-huit appartenaient à la catégorie des régions-dépressives »<sup>83</sup> et donc ne pouvaient se prévaloir de leur statut républicain pour négocier des avantages économiques et fiscaux particuliers car elles restaient trop dépendantes des subventions fédérales.

Deuxièmement, « les entités les plus grandes, les plus peuplées ou les mieux dotées en ressources stratégiques ne dispos[aient] pas forcément de la marge d'autonomie la plus importante »<sup>84</sup>. C'est donc par la voie contractuelle qu'elles ont dû passer pour obtenir un statut négocié et personnalisé en adéquation avec leur poids réel.

La question majeure qui s'est donc posée à la fin des années quatre-vingt-dix pour le devenir de la Fédération de Russie fut celle du choix entre asymétrie/fédéralisme contractuel ou égalité/fédéralisme constitutionnel. En effet, on peut penser que, si ce mélange des genres avait été maintenu, alors « il [aurait été] impossible de parler d'un quelconque ordre fédéral, tant celui-ci résult[ait] de l'enchevêtrement de liens formels et informels multiples, de textes parfois contradictoires et irrespectueux du principe de la hiérarchie des normes »<sup>85</sup>. Sans perdre de vue que les risques d'un glissement vers la confédération avec « les relations contractuelles – corollaire éternel de la fédération asymétrique »<sup>86</sup> étaient de plus en plus fréquemment évoqués.

Le temps est donc venu de voir comment, à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle, la dynamique fédérale, qui avait présidé à la construction des relations fédératives dans la pratique et qui fut largement « extraconstitutionnelle », s'est inversée, au risque d'un retour à un passé qui pouvait sembler révolu.

---

<sup>82</sup> Cf. O. V. CHEIN, « *Razvitie razryva potentsialov regionov* » [Le développement des écarts de potentiel des régions], *Pravovedenie*, 1999, n° 1, pp. 257-258.

<sup>83</sup> Ramazan ABDULATIPOV, « *Kak nam restrukturovat' Federatsiju ?* » [Comment pouvons-nous restructurer la Fédération ?], *Nezavisimaja Gazeta*, 18 juillet 2001.

<sup>84</sup> Jean-Robert RAVIOT, « Fédéralisme et gouvernement régional en Russie », p. 805.

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 807.

<sup>86</sup> Andreï ZAGORODNIKOV, art. préc., p. 26.

## **§2. La « reconstitutionnalisation » du fédéralisme russe**

Par « reconstitutionnalisation » du fédéralisme russe, il faut comprendre les réformes entreprises par Vladimir Poutine à partir de son arrivée au pouvoir pour mettre au pas les régions. Il ne s'agit pas à proprement parler de réformes constitutionnelles puisque ce n'est pas par la voie de la révision de la Constitution fédérale que le nouveau Président russe est passé pour établir ses réformes mais par la voie de l'adoption de lois ou de décrets, beaucoup plus facile à mettre en œuvre. Mais, on peut tout de même parler de « reconstitutionnalisation » – en prenant soin de mettre ce terme entre guillemets – dans la mesure où ces réformes ont été légitimées par un objectif clairement affiché d'imposer « la dictature de la loi » et ont visé principalement le cadre institutionnel des relations fédératives (statut des régions, composition du Conseil de la Fédération, etc.).

Beaucoup d'études ayant été menées sur la politique régionale de Vladimir Poutine<sup>87</sup>, il nous semble dès lors préférable d'illustrer la volonté du pouvoir central d'en finir avec les « dérives » de la période précédente en nous focalisant sur deux traits de cette politique : le court-circuitage du processus de contractualisation des rapports fédératifs (A) et l'imposition de la « verticale du pouvoir » (B).

---

<sup>87</sup> En dehors des chroniques de Patrice Gélard dans la *Revue française de Droit constitutionnel* et de Jean-Pierre Massias dans la *Revue du Droit public*, nous renvoyons aux études thématiques consacrées aux réformes de Vladimir Poutine en matière de fédéralisme et de politique régionale : Françoise DAUCE, Gilles WALTER, « Russie 2006. Entre dérive politique et succès économiques », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1059, janvier-février 2007, pp. 6-29 ; Alexandre N. DOMRIN, « La Fédération de Russie sous Poutine : du fédéralisme coopératif au fédéralisme coercitif ? », in *Dialogue sur la gouvernance législative, exécutive et judiciaire dans les pays fédéraux*, volume 3, Mc Gill-Queen's University Press, Montréal, 2007, pp. 26-30 ; Anne GAZIER, « La mise au pas des régions russes ? La réforme institutionnelle de Vladimir Poutine », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1015, mai 2001, pp. 4-14 et « Régions et nationalités en Russie : aspects institutionnels et juridiques », in *L'Etat et le droit d'Est en Ouest*, Mélanges offerts au Professeur Michel LESAGE, Société de législation comparée, Paris, 2006, pp. 405-419 ; Vladimir GELMAN, « Le retour du Léviathan : la politique de recentralisation en Russie depuis 2000 », *Critiques internationales*, n° 34, 2007/1, pp. 103-125 ; Talia KHABRIEVA, « Constitution et fédéralisme en Russie aujourd'hui », in *L'Etat et le droit d'Est en Ouest*, Mélanges offerts au Professeur Michel LESAGE, Société de législation comparée, Paris, 2006, pp. 161-175 ; Natalia LAPINA, « Les dirigeants régionaux et le pouvoir fédéral. Une suite de compromis », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1015, mai 2001, pp. 15-24 ; Raphaëlle LIROU, « La Fédération de Russie entre fédéralisme constitutionnel et fédéralisme contractuel, entre classicisme et asymétrie », *Civitas Europa*, n° 11 (numéro spécial : V<sup>e</sup> Congrès de l'Association française de Droit constitutionnel, Toulouse, 6-8 juin 2002), Presses universitaires de Nancy, septembre 2003, pp. 159-182 ; Gérard MARCOU, « Fédéralisme et centralisation en Fédération de Russie : le statut des gouverneurs des sujets de la Fédération », in *L'Etat et le droit d'Est en Ouest*, Mélanges offerts au Professeur Michel LESAGE, Société de législation comparée, Paris, 2006, pp. 475-500 ; Marie MENDRAS, « La question de l'Etat : la recentralisation impossible », *Critique internationale*, n° 12, juillet 2001, pp. 145-157 ; Jean RADVANYI, « Le fédéralisme russe à l'épreuve caucasienne. Le champ de toutes les dérives », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1009, octobre 2000, pp. 4-15 ; Jean-Robert RAVIOT, « Une nouvelle classe politique en Russie ? », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1015, mai 2001, pp. 25-34 et « Les rapports centre-régions en Russie. Rééquilibrage et continuité », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 33, 2003, pp. 4-15. Voir également notre bibliographie en russe consacrée à la réforme des relations fédératives.

## A. LA MISE AU PAS DU FEDERALISME CONTRACTUEL

A la période de décentralisation, considérée par certains davantage comme une période de « désorganisation des politiques centrales » à l'origine de « l'autonomisation des provinces »<sup>88</sup>, a succédé une période de recentralisation qui s'est notamment manifestée par la volonté d'encadrer ou d'écarter le processus contractuel ayant renforcé l'asymétrie du fédéralisme russe (1). Mais, cet « indice d'unitarisation »<sup>89</sup> ne concerne pas tous les sujets de la Fédération dans la mesure où le premier d'entre eux à avoir lancé le processus de contractualisation, le Tatarstan, continue de bénéficier en apparence d'un traitement de faveur (2).

### 1) De l'encadrement législatif à l'annulation des traités

L'apparition du droit contractuel a créé, comme nous l'avons vu, un mécanisme alternatif de réglementation juridique des relations fédératives, qui a débouché sur l'« individualisation » de ces dernières et « le renforcement du caractère asymétrique du système fédératif »<sup>90</sup>. Pour éradiquer ce phénomène contraire à la fois au principe de supériorité de la Constitution fédérale et à celui d'égalité des sujets, deux moyens vont être utilisés par le pouvoir fédéral : l'encadrement législatif et l'incitation à l'annulation des traités.

Avant même l'arrivée de Vladimir Poutine au pouvoir, le législateur fédéral est intervenu pour encadrer le processus contractuel afin d'uniformiser celui-ci et d'éviter les contradictions avec la législation fédérale. Cette méthode de l'encadrement législatif n'est pas en soi nouvelle puisque nous avons déjà vu que Boris Eltsine avait promulgué un décret le 12 mars 1996 visant à préciser la procédure d'élaboration des traités. Mais, cette fois-ci, c'est une loi sur la délimitation des matières de compétence et des attributions qui va préciser les principes<sup>91</sup> et le régime d'adoption des traités<sup>92</sup>. Par là même, le pouvoir

<sup>88</sup> Marie MENDRAS, « La question de l'Etat : la recentralisation impossible », *Critique internationale*, n° 12, juillet 2001, p. 151.

<sup>89</sup> Cf. A. V. SALENKO, « *Rossija – Unitarnaja Federatsija : Paradoks ili real'nost' ?* » [La Russie – Fédération unitaire : paradoxe ou réalité ?], *Pravovedenie*, n° 2, 2001, pp. 63-73.

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 63.

<sup>91</sup> Les principes que les traités doivent respecter sont des principes classiques en matière de fédéralisme ou de droit des contrats : suprématie de la Constitution et des lois fédérales, égalité des sujets pour la délimitation des matières de compétence commune et des attributions, non-admissibilité de la violation des droits et des intérêts des autres sujets de la Fédération, conciliation des intérêts de la Fédération de Russie et de ceux des sujets, libre consentement et transparence pour la conclusion des traités et des accords.

<sup>92</sup> Loi fédérale n° 119 du 24 juin 1999 « Sur les principes et la procédure de délimitation des matières de compétence et des attributions entre les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération de Russie ».

central souligne le caractère secondaire de la réglementation contractuelle par rapport à la réglementation législative. D'une certaine manière, le législateur vient ainsi combler une des lacunes de la Constitution qui ne cite pas, dans l'article 11 § 3, la loi parmi les sources de délimitation des matières de compétence et des attributions. C'est d'ailleurs le principal reproche qui est fait à cette loi par les partisans des traités, celui de méconnaître le sens littéral de la Constitution russe. Les partisans de la contractualisation reprochent aussi à la loi de circonscrire le champ d'application des traités aux seules matières de compétence commune<sup>93</sup>. Dans son article 14, la loi prévoit, en effet, seulement deux cas pour la signature des traités : l'indication directe dans une loi fédérale de la possibilité de conclure des traités sur les matières de compétence commune ou l'absence de loi fédérale sur les matières de compétence commune<sup>94</sup>. De plus, les précisions apportées dans la loi sur les objets du traité<sup>95</sup> permettent de conclure que celui-ci est en fait chargé de concrétiser et non de délimiter<sup>96</sup> les dispositions de l'article 72 de la Constitution, ce que confirme d'ailleurs l'article 14 § 2 de la loi qui spécifie que le traité peut concrétiser les matières de compétence commune afin de tenir compte des particularités politiques, économiques, sociales, géographiques, ethniques ou autres des sujets de la Fédération de Russie. Enfin, la loi précise bien que les accords intergouvernementaux, conclus sur le fondement de l'article 78, ne peuvent concerner que le transfert de l'exercice d'une partie de leurs attributions respectives et non celui des matières de compétence, ce qui revient à condamner la pratique contractuelle des années quatre-vingt-dix (article 18).

Après avoir fixé le cadre général, la loi apporte également des précisions sur la procédure d'élaboration et les conditions d'application des traités par rapport à la pratique qui s'était instituée depuis 1994. Mais, on doit noter que ces précisions restent encore relativement souples. Par exemple, alors que la majorité des traités a été signée sans conditions de durée, la loi vient préciser que le traité peut contenir des dispositions sur la durée de validité du traité, le régime de prolongation de la validité ainsi que sa cessation anticipée (article 19). De même, alors que dans la pratique, les traités ne prévoient pas de

<sup>93</sup> Sur ce point, cf. Raisa SAKHIEVA, « *Opyt sub'ektov Rossijskoj Federatsii v zakljuchenii i realizatsii vnutrigosudarstvennykh dogovorov i soglashenij* » [L'expérience des sujets de la Fédération de Russie dans la conclusion et la réalisation des traités et accords interétatiques], *Zhurnal « Kazanskij Federalist »*, n° 2 (6), printemps 2003.

<sup>94</sup> Dans ce dernier cas, le traité doit obligatoirement être mis en conformité à la loi fédérale une fois que celle-ci aura été adoptée. Pour certains, cette obligation de mise en conformité contrevient au principe *pacta sunt servanda* puisqu'elle peut servir de prétexte à une non-exécution du traité (cf. N. V. BARLAMOVA, « *Konstitutsionnaja model' rossijskogo federalizma* » [Le modèle constitutionnel du fédéralisme russe], in *Rossijskij federalizm : konstitutsionnye predposylki i politicheskaja realnost'* [Le fédéralisme russe : conditions constitutionnelles et réalité politique], Moscou, 2000, p. 57).

<sup>95</sup> Selon l'article 17 de la loi, les objets du traité sont : la concrétisation des matières de compétence commune et des attributions, établies par la Constitution et les lois fédérales ; les conditions et la procédure d'application des attributions délimitées par le traité ; les formes de collaboration et de coopération en vue de l'exécution des dispositions du traité et les autres questions liées à l'exécution des dispositions du traité.

<sup>96</sup> Cette précision permet de lever l'ambiguïté de l'article 11 § 3 de la Constitution sur la double délimitation des compétences (constitutionnelle et contractuelle).

responsabilité particulière en cas d'inexécution ou de mauvaise exécution des dispositions contractuelles, la loi, elle, indique deux mesures concrètes de responsabilité : l'annulation unilatérale du traité et l'indemnisation des dommages causés par cette inexécution ou mauvaise exécution. Mais, la loi ne précise nullement la façon dont cette responsabilité peut être mise en œuvre. Quant à la procédure d'élaboration des traités, la loi ne modifie pas grand chose par rapport à ce qui avait déjà été fixé par les décrets présidentiels antérieurs mais elle précise tout de même que le Conseil de la Fédération et l'organe législatif du sujet doivent examiner le projet de traité. Lorsque l'on sait que les pouvoirs législatifs fédéral et régionaux ont eu tendance à être écartés de la procédure contractuelle dans la pratique, cette dernière précision est symboliquement importante. Toutefois, il faut minimiser la portée de cette disposition dans la mesure où la loi, qui se contente d'indiquer que les résultats de l'examen du projet de traité par le Conseil doivent être pris en compte, ne précise pas les conséquences par exemple d'un rejet du projet. Dernier point d'importance, la loi indique que les traités doivent être mis en conformité à cette loi dans un délai de trois ans à partir de son entrée en vigueur (article 32).

Enfin, toujours sur cette question de l'encadrement législatif du processus contractuel, on ne peut passer sous silence la loi du 4 juillet 2003<sup>97</sup>, qui a fait perdre sa force juridique à la loi du 24 juin 1999, en incorporant notamment les principes et les modalités de conclusion des traités dans la loi du 6 octobre 1999 relative aux principes généraux d'organisation des organes législatifs et exécutifs des sujets de la Fédération de Russie<sup>98</sup>. Cette loi est importante dans la mesure où elle contient des dispositions en matière de processus contractuel plus strictes et précises que celles de la loi précédente. En effet, elle précise notamment dans son article 26.7 qu'un traité ne peut être conclu que dans un seul cas, et non plus deux comme dans la loi du 24 juin 1999<sup>99</sup>, qu'en cas de rejet du projet de traité ou d'introduction de modifications dans ce projet par l'organe législatif régional, une procédure de conciliation doit être mise en place (point 6), que le projet de traité doit être obligatoirement approuvé, après la signature du traité, par l'adoption d'une loi fédérale (article 8)<sup>100</sup>, que la durée de validité du traité est au maximum de dix ans

<sup>97</sup> Loi fédérale n° 95 du 4 juillet 1993 « Sur l'introduction de modifications et d'amendements dans la loi fédérale « sur les principes généraux d'organisation des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération de Russie ».

<sup>98</sup> Cf. Annexe 20 (loi fédérale n° 184 du 6 octobre 1999 « Sur les principes généraux d'organisation des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération de Russie »).

<sup>99</sup> Le traité ne peut être conclu qu'en raison des particularités géographiques, économiques et autres des sujets de la Fédération qu'une loi fédérale commune ne permettrait pas d'appréhender (point 1). On peut noter que les particularités « ethniques » sont noyées dans le vocable « autres », ce qui est une façon pour le législateur fédéral de minimiser le facteur national à l'origine de la conclusion des premiers traités de délimitation des compétences.

<sup>100</sup> Cette fois-ci, l'intervention du pouvoir législatif fédéral est non seulement obligatoire mais, sans la validation du projet par une loi fédérale, le projet de traité ne peut pas entrer en vigueur. Cependant, on note que le Conseil de la Fédération, qui représente pourtant les intérêts de tous les sujets et est donc directement concerné par un projet de traité qui violerait le principe d'égalité ou les droits d'autres sujets,

(point 10) ou que la dénonciation unilatérale du traité ne peut se faire qu'en cas de violations par l'une des parties des dispositions du traité constatées par une décision définitive d'un tribunal fédéral (point 11).

Cela étant dit, même si la loi du 6 octobre 1999 révisée réglemente plus précisément la procédure de conclusion des traités, elle s'inscrit davantage dans une logique d'incitation à l'annulation des traités que dans une logique de conservation du processus contractuel. En effet, il faut savoir que cette loi est directement issue des propositions faites par la Commission mise en place par un décret de Vladimir Poutine du 21 juin 2001<sup>101</sup> dans le prolongement de la loi du 24 juin 1999 et chargée de faire des propositions en matière de délimitation des matières de compétence et des attributions. Or, un des objectifs de la Commission, dirigée par le chef-adjoint de l'Administration présidentielle de l'époque, Dmitri Kozak<sup>102</sup>, consistait en la réduction au minimum des domaines de compétence conjointe. Par là même, du fait de la redistribution de ces domaines de compétence soit dans la compétence de la Fédération de Russie, soit dans celle des sujets de la Fédération de Russie, les traités perdent en grande partie leur raison d'être. Cette Commission s'est, de plus, directement penchée sur la question des traités puisqu'elle était chargée également de faire des propositions en matière de délimitation contractuelle et de prêter son assistance pour l'élimination des divergences lors de la mise en conformité des traités et accords à la Constitution de la Fédération de Russie et à la législation fédérale<sup>103</sup>. Il faut savoir que cette Commission a été transformée en organe consultatif permanent auprès du Président de la Fédération de Russie par un décret présidentiel du 27 novembre 2003 et a vu son champ d'action élargi, comme en témoigne

---

n'est pas en tant que tel impliqué dans la procédure. Il n'interviendra que pour approuver la loi adoptée par la Douma selon la procédure législative normale.

<sup>101</sup> Décret n° 741 du 21 juin 2001 « Sur la Commission près le Président de la Fédération de Russie pour la préparation de propositions relatives à la délimitation des matières de compétence et des attributions entre les organes fédéraux du pouvoir d'Etat, les organes du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération de Russie et les organes de l'autoadministration locale ».

<sup>102</sup> Pour l'anecdote, on peut rappeler qu'un séminaire franco-russe sur les problèmes de délimitation des pouvoirs entre le centre et les régions a eu lieu en octobre 2001 à Moscou et que Dmitri Kozak notait lui-même à cette occasion que l'apport principal de l'expérience française sur cette question était celle de « la culture de la régulation législative » (cf. Ekaterina GRIGORIEVA, « *Primer dlja poslushanija* » [Un exemple pour l'obéissance], *Izvestija*, 26 juin 2001).

<sup>103</sup> Pour une présentation plus complète de la Commission, cf. Raphaëlle LIROU, « La Fédération de Russie entre fédéralisme constitutionnel et fédéralisme contractuel, entre classicisme et asymétrie », *Civitas Europa*, n° 11 (numéro spécial : V<sup>e</sup> Congrès de l'Association française de Droit constitutionnel, Toulouse, 6-8 juin 2002), P.U. de Nancy, septembre 2003, pp. 159-182. La Commission est également compétente pour élaborer des propositions sur la délimitation des domaines de compétence et des attributions, prêter son assistance pour la mise en conformité à la Constitution fédérale des constitutions, des statuts, des lois et autres actes normatifs juridiques des sujets de la Fédération de Russie, préparer des propositions sur l'application par le Président de la Fédération de Russie de procédures de conciliation pour la résolution des différends entre les organes fédéraux et régionaux conformément à l'article 85 de la Constitution.

sa nouvelle dénomination « Commission près le Président de la Fédération de Russie sur les questions des relations fédératives et de l'autoadministration locale »<sup>104</sup>.

En théorie, il n'a jamais été question formellement d'éliminer les traités dans la mesure où leur existence est prévue dans la Constitution de la Fédération de Russie. Mais, dans la réalité, il faut savoir qu'avant même l'adoption de la loi sur la délimitation des compétences ou la mise en place de la Commission « Kozak », le processus contractuel s'était interrompu. C'est donc surtout sur le problème des traités existants que la Commission a dû se pencher. Or, sur ce point, la position du Président de la Fédération de Russie a toujours été très claire : après avoir reconnu le rôle intégrateur joué par les traités et la souplesse politique dont avaient fait preuve les parties contractantes, Vladimir Poutine a remis en cause le fonctionnement défectueux de la pratique contractuelle et son corollaire l'aggravation de l'inégalité des sujets<sup>105</sup>. C'est la raison pour laquelle « Moscou a proposé aux régions de résoudre « la question fédérative » à l'amiable » et « d'éliminer les traités et les accords, contraires à la Constitution et aux lois « dans leur ensemble » ou bien « ne contenant pas d'un point de vue juridique de dispositions significatives » »<sup>106</sup>. Ce dernier point sur les dispositions significatives peut être interprété comme condamnant la pratique contractuelle parce que « par essence, tout ce qui est « significatif » se trouve dans la Constitution fédérale et les lois »<sup>107</sup>. De plus, la loi du 6 octobre 1999 révisée en 2003 est venue préciser que les traités existants devaient être mis en conformité dans un délai de deux ans.

Ainsi pouvait-on penser au début des années 2000 que le traité entre le centre et les sujets allait devenir plutôt une exception juridique que la norme, une exception destinée à organiser les relations fédératives avec les sujets pionniers dans le processus contractuel, les plus récalcitrants dans la mise en place d'une véritable hiérarchie des normes ou soucieux de la préservation de leurs avantages exclusifs comme le Tatarstan, le Bachkortostan, Kaliningrad ou Sverdlovsk. Dans les faits, cela s'est en partie vérifié puisque la majorité des traités a été annulée par la signature de traités sur la cessation de

---

<sup>104</sup> Décret n° 1395 du 27 novembre 2003 « Sur les mesures en vue du développement des relations fédératives et de l'autoadministration locale dans la Fédération de Russie ». Ce décret confie à la Commission le soin d'examiner préalablement en concertation avec les représentants plénipotentiaires du Président dans les districts fédéraux les projets de traités et de présenter des propositions sur l'utilité de faire valider par la Douma les traités existants.

<sup>105</sup> Le représentant plénipotentiaire du Président dans le District fédéral du Nord-Ouest, Viktor Cherkesov, déclarait en l'an 2000 que les traités s'étaient épuisés politiquement et, dans une grande mesure, également juridiquement (cf. Ljudmila ROMANOVA, « Konets « dogovornoj » Federatsii ? » [Est-ce la fin de la Fédération « contractuelle »?], *Nezavisimaja Gazeta*, 9 septembre 2000).

<sup>106</sup> Svetlana BABAEVA, « Dogovarivatsija bolshie ne budut » [On ne négociera plus], *Izvestija*, 10 octobre 2001.

<sup>107</sup> *Ibid.*



validité des traités de délimitation<sup>108</sup>. Quant aux traités non annulés, certains ont été modifiés en vue de leur mise en conformité à la Constitution fédérale<sup>109</sup> tandis que d'autres, qui prévoient exceptionnellement un délai de validité, sont destinés à cesser de produire des effets au terme de ce délai et en l'absence d'un nouveau traité<sup>110</sup>. Mais, si nous avons précisé au préalable que notre prévision s'était seulement « en partie » vérifiée, c'est en raison du maintien par voie contractuelle d'un traitement préférentiel pour le seul Tatarstan.

## **2) Le cas particulier du Tatarstan**

Alors que la tendance générale est à l'élimination des traités de délimitation des matières de compétence et des attributions, le Tatarstan fait encore figure d'exception parmi les sujets de la Fédération en ayant obtenu la conclusion d'un nouveau traité de délimitation des compétences, qui, dans le cadre de la « reconstitutionnalisation » des relations fédératives, lui a tout de même permis de préserver certains privilèges. Mais, avant d'examiner le nouveau traité signé entre les organes fédéraux et les organes de la République du Tatarstan en le comparant notamment avec celui signé le 15 février 1994, il faut au préalable rappeler le contexte de normalisation des relations entre cette république et la Russie depuis quelques années.

On se souvient que, pendant toute la décennie des années quatre-vingt-dix, le Tatarstan a refusé de voir son destin lié à celui de la Russie en dehors du cadre contractuel et de se considérer comme un sujet de la Fédération de Russie. Or, l'entrée dans le nouveau siècle a vu le Tatarstan réviser sa Constitution le 19 avril 2002 dans le sens d'une acceptation de la supériorité de l'ordre juridique fédéral. Dans cette nouvelle rédaction de la Constitution tatar de 1992, sans renoncer à proclamer sa souveraineté, la République se définit, en effet, comme un « Etat de droit démocratique lié à la Fédération de Russie par la Constitution de la Fédération de Russie, la Constitution de la République du Tatarstan et le Traité de la Fédération de Russie et de la République du Tatarstan » sur la délimitation des matières de compétence et la délégation mutuelle des attributions entre les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'Etat de la République du Tatarstan » et « un sujet de la Fédération de Russie ». Cette révision de la Constitution tatar s'inscrit dans le cadre de l'allégeance progressive et opportune du Président de la République du Tatarstan, Mintimer Chaïmiev, au pouvoir central. En effet,

<sup>108</sup> La liste des traités annulés est consultable sur <http://www.constitution.garant.ru>.

<sup>109</sup> C'est le cas du traité signé avec les organes de la République de Sakha (Iakoutie) qui a été modifié par l'adoption d'un nouveau traité le 26 septembre 2002 lequel vise expressément la mise en conformité avec la Constitution fédérale.

<sup>110</sup> C'est le cas du traité signé avec les organes de la ville de Moscou dans lequel est précisé que le traité signé le 16 juin 1998 a une durée de validité de dix ans.

alors que Vladimir Poutine avait décidé de rompre, sitôt arrivé au pouvoir, avec la politique compromissaire que son prédécesseur entretenait avec les régions, il a dû « lâcher du lest » quelques temps après sous l'influence notamment de Mintimer Chaïmiev. Ce dernier a notamment obtenu que la loi du 6 octobre 1999 sur les principes généraux d'organisation des organes législatifs et exécutifs des sujets de la Fédération soit amendée dans ses dispositions transitoires afin de permettre aux chefs des sujets de briguer un troisième mandat alors que la loi ne prévoit que deux mandats consécutifs<sup>111</sup>. Enfin, il faut savoir que Mintimer Chaïmiev est devenu un acteur incontournable de la vie publique fédérale, qui a notamment siégé au sein de la Commission « Kozak » et qui est aujourd'hui un des principaux leaders du parti au pouvoir « Russie unie ».

En ce qui concerne le nouveau traité de délimitation des compétences entre la Fédération de Russie et le Tatarstan, on doit rappeler au préalable que le traité signé en 1994 a longtemps été considéré comme un document ayant servi de « rempart contre le séparatisme » et permis à la république de jouer son rôle de « locomotive du fédéralisme »<sup>112</sup>. Seulement, à l'heure de l'égalisation des statuts entre les sujets de la Fédération et de l'obligation de mise en conformité des législations régionales à la législation fédérale<sup>113</sup>, il n'était plus possible de maintenir un traité qui faisait du Tatarstan une république à part au sein de la Fédération. Des négociations, principalement menées par les autorités tatares et le représentant plénipotentiaire du Président de la Fédération dans le District fédéral de la Volga, ont donc commencé dès l'année 2003<sup>114</sup>. Ces négociations ont longtemps achoppé sur des points comme le statut et le régime d'utilisation de la langue tatare, notamment la question de sa graphie<sup>115</sup>. Mais, finalement,

---

<sup>111</sup> La disposition transitoire de la loi laissait notamment le choix aux organes régionaux de décider si la condition limitative sur le nombre de mandats s'appliquait avant ou après la date d'entrée en vigueur de la loi révisée. La Cour constitutionnelle a dû statuer sur la constitutionnalité de cette disposition transitoire et l'a validée (cf. commentaire de la décision dans la chronique dirigée par Jean-Pierre Massias dans la *Revue du Droit public*, n° 5, 2003, p. 1348). Cette solution a permis à un responsable comme Mintimer Chaïmiev, au pouvoir depuis le début des années quatre-vingt-dix, de briguer un troisième mandat. Il a même accepté d'assumer un quatrième mandat en 2005 à la demande expresse de Vladimir Poutine (cf. Jurij KHRENOV, « *Mezhdou Stsilloy i Kharibdoj. Razgovor c Mintimerom Shajmievym ob osobom tatarstanskou puti reform* » [Entre Scylla et Charybde. Discussion avec Mintimer Chaïmiev sur la voie particulière tatare des réformes], *Rossijskaja Federatsija Sevodnija*, n° 16, août 2005).

<sup>112</sup> Marina KALASHNIKOVA, « *Tatarija kak « lokomotiv possijskogo federalizma »* » [La Tatarie comme « locomotive du fédéralisme russe » », *Nezavisimaja Gazeta*, 15 février 2001.

<sup>113</sup> Par la révision du 4 juillet 2003, la loi du 6 octobre 1999 sur les principes généraux d'organisation des organes législatifs et exécutifs des sujets prévoyait l'obligation pour les régions de mettre leur législation en conformité avec la Constitution et les lois fédérales pendant une période transitoire de deux années civiles à compter de la date de la révision, soit au milieu de l'année 2005 (article 30).

<sup>114</sup> Cf. B. A. BARGANDZHIIA, « *Dogovornoe regulirovanie federativnykh otnochenij : chag v prochloe ili budushchee ?* » [La réglementation contractuelle des relations fédératives : pas vers le passé ou vers l'avenir ?], *Institutsionnal'nyj, pravovoj i ekonomicheskij federalizm v Rossijskoj Federatsii*, Bulletin trimestriel, n° 1, 2005, pp. 30-31 et Alla BARAKHOVA, « *Moskva i Kazan' uzakonjat osobye otnoshenija* » [Moscou et Kazan légitiment leurs relations particulières], *Kommersant*, 9 novembre 2006.

<sup>115</sup> Cf. Vera POSTNOVA, « *Dogovor spotknetsja na latinitse* » [le traité trébuche sur l'alphabet latin], *Nezavisimaja Gazeta*, 28 avril 2005. Rappelons que la Cour constitutionnelle s'était prononcée contre

après avoir signé dans le plus grand secret le nouveau traité, Vladimir Poutine a présenté celui-ci à la Douma en vue de sa validation<sup>116</sup>. Ratifiée sans difficulté par la Douma d'Etat le 9 février 2007, le Conseil de la Fédération s'est opposé à l'adoption de la loi de ratification le 21 février 2007, ce qui a constitué une décision sans précédent de la part d'un organe soutenant traditionnellement la politique présidentielle. Par la voix de son Président, Sergueï Mironov, le Conseil a notamment dénoncé le fait que ce traité contrevenait au fédéralisme en violant le principe d'égalité des sujets, en ne tenant pas assez compte de la loi ou en mettant trop en avant le statut souverain du Tatarstan. Il soulignait également le risque que ce nouveau traité soit à l'origine d'une nouvelle parade de conclusion des traités<sup>117</sup>. Alors que la Douma d'Etat aurait pu surpasser sans problème le veto du Conseil de la Fédération, c'est finalement la voie du consensus qui a été privilégiée puisque les parties se sont mises d'accord sur une version amendée du traité susceptible de satisfaire également le Conseil de la Fédération. Cette nouvelle version<sup>118</sup>, qui tient compte de certaines remarques des sénateurs, a été finalement validée par la loi de ratification adoptée le 24 juillet 2007<sup>119</sup>.

Comparativement au premier traité signé avec le Tatarstan, on doit tout d'abord noter qu'il ne s'agit plus d'un traité signé directement entre la Fédération de Russie et la République du Tatarstan et prévoyant la délégation mutuelle des attributions. Autrement dit, l'idée de construction des relations entre la Russie et cette république « de bas en haut », qui était pregnante dans le premier traité, a complètement disparu pour laisser place à un traité d'apparence classique signé, conformément à la loi du 6 octobre 1999 révisée, par le Président de la Fédération de Russie et le chef du sujet de la République du Tatarstan et précisant certains points de la délimitation des matières de compétence et des attributions entre les organes fédéraux et les organes républicains. On a vu que selon la loi de 1999 un tel traité de délimitation des compétences ne pouvait être conclu que pour préciser les matières de compétence commune en fonction des particularités géographiques, économiques et autres du sujet. Ainsi, conformément à la loi, dans le traité est prévue la résolution commune de questions liées aux particularités économiques,

---

l'utilisation de l'emploi d'un autre alphabet que l'alphabet cyrillique en l'absence d'une loi fédérale prévoyant une telle possibilité.

<sup>116</sup> Cf. Ivan RODIN, « *Tatarstan poluchaet osobyj dogovor s Tsentrom* » [Le Tatarstan obtient un traité particulier avec le Centre], *Nezavisimaja Gazeta*, 9 novembre 2006.

<sup>117</sup> Cf. Andreï RISKIN, Aleksandr DERJABIN, Mikhaïl MOSHKIN, « *Vtoroe vzjatie Kazani* » [La deuxième prise de Kazan], *Nezavisimaja Gazeta*, 19 décembre 2006 ; Irina NAGORNYKH, Musa MUDAROV, « *Sub'ekt konfiguratsii* » [Le sujet de la configuration], *Kommersant'*, 22 février 2007 ; Natalia GORODETSKAJA, « *Tatarii Osnovnoj zakon ne pisan* » [La Loi fondamentale n'est pas écrite par la Tatarie], *Kommersant'*, 22 février 2007.

<sup>118</sup> Cf. Annexe 22 (Nouveau traité signé avec le Tatarstan traduit en français par nos soins).

<sup>119</sup> Tamara SHKEL', « *Govorite, vas slushajut* » [Parlez, on vous écoute], *Rossijskaja Gazeta*, 5 juillet 2007 ; « *Sovet Federatsii utverdil dogovor o razgranichenii polnomochij s Tatarstanom* » [Le Conseil de la Fédération a approuvé le traité sur le délimitation des attributions avec le Tatarstan], *Kommersant'*, 11 juillet 2007.

écologiques<sup>120</sup> ou culturelles de la république par la conclusion d'accords ou l'introduction de projets de loi devant la Douma d'Etat (article 2 § 2). Par exemple, la République du Tatarstan peut avec l'accord du Ministère des Affaires étrangères de la Fédération de Russie et selon le régime établi par le Gouvernement de la Fédération de Russie exercer des relations internationales et de commerce extérieur (article 2 § 3). De plus, compte tenu de la diaspora tatare importante, le traité prévoit que la République peut avec l'accord du Gouvernement de la Fédération de Russie aider les compatriotes<sup>121</sup> en vue de la conservation de l'originalité et le développement de la langue et de la culture nationales (article 2 § 4).

Toutefois, même si ce traité n'a évidemment plus rien à voir avec le précédent, on doit noter tout de même l'existence de certaines irrégularités par rapport à la législation fédérale qui attestent du maintien pour le Tatarstan d'un statut particulier. En effet, le traité prévoit que les candidats à la fonction de chef de la République doivent maîtriser les deux langues d'Etat de la République alors que, selon la Cour constitutionnelle, seule la loi fédérale peut prévoir une telle exigence<sup>122</sup>. De même le traité prévoit-il le droit pour les citoyens vivant sur le territoire de la République de recevoir un passeport livré avec un intercalaire dans lequel est indiquée en langue tatare l'identité de la personne et dans lequel sont représentées les armoiries de la République, ce qui contrevient à l'idée d'une citoyenneté unique et au principe d'égalité de tous les citoyens indépendamment de l'appartenance ethnique ou linguistique. Enfin, le traité fait référence à la fois au traité du 15 février 1994 et au référendum du 21 mars 1992 qui tous deux exprimaient clairement l'idée de la souveraineté de la République et de son association à la Russie sur une base égalitaire.

Au final, il faut tout de même constater que le cas du Tatarstan reste un cas isolé puisque, par la voix de son premier Vice-Président, Oleg Mozorov, la Douma d'Etat a fait savoir que seuls deux sujets pouvaient prétendre à des relations contractuelles, le Tatarstan et la Tchétchénie au motif que ce sont les seuls sujets à ne pas avoir signé le Traité fédératif du 31 mars 1992<sup>123</sup>. Or, après que Vladimir Poutine eut promis à la Tchétchénie un tel traité à la veille du référendum de 2003 sur l'adoption de la nouvelle Constitution

---

<sup>120</sup> En raison de la longue utilisation des gisements pétroliers au Tatarstan, le traité prévoit expressément que les gouvernements fédéral et républicain peuvent conclure des accords tenant compte des conditions géologiques et minières de l'extraction des hydrocarbures.

<sup>121</sup> Nous reviendrons sur cette idée de compatriotes appliquée cette fois-ci à la Russie dans la section suivante.

<sup>122</sup> Décision n° 260 du 13 novembre 2001 concernant « la requête du Conseil de la République du Conseil d'Etat – *Khase* de la République d'Adygeï sur la vérification de la conformité à la Constitution de la Fédération de Russie du point 1 de l'article 76 de la Constitution de la République d'Adygeï ».

<sup>123</sup> Il suffit de rappeler la position de la Cour constitutionnelle sur le Traité fédératif pour douter de la pertinence d'un tel argument.

tchéchène, les négociations en vue de la conclusion d'un tel traité n'ont toujours pas abouti. De plus, il faut ajouter que le Bachkortostan, qui fut un sujet pionnier dans le processus contractuel, essaye en vain depuis 2005 d'obtenir la signature d'un nouveau traité avec les organes fédéraux<sup>124</sup>.

Il semble donc que le fédéralisme contractuel, synonyme d'émancipation et d'inégalité des régions, soit devenu une véritable exception et que la norme aujourd'hui soit celle d'une soumission égale de tous les sujets à ce qu'on appelle « la verticale du pouvoir ».

## B. LE TRIOMPHE DE LA VERTICALE DU POUVOIR

Dès l'arrivée à la Présidence de la Fédération de Russie de Vladimir Poutine en mars 2000, des réformes importantes ont été menées pour mettre au pas les régions, en renforçant « la verticale du pouvoir » et en luttant contre les « oligarchies régionales » (institution des représentants plénipotentiaires du Président dans sept districts fédéraux correspondant aux limites des régions militaires par décret du 13 mai 2000<sup>125</sup> ; adoption d'une loi le 19 juillet 2000<sup>126</sup> autorisant le Président de la Fédération de Russie à destituer

<sup>124</sup> Cf. Irina NAGORNYKH, Musa MUDAROV, « *Sub'ekt konfiguratsii* » [Le sujet de la configuration], *Kommersant*, 22 février 2007 et Alla BARAKHOVA, « *Moskva i Kazan' uzakonjat osobyie otnosheniia* » [Moscou et Kazan légitiment leurs relations particulières], *Kommersant*, 9 novembre 2006.

<sup>125</sup> Décret n° 849 du 13 mai 2000 « Sur le représentant plénipotentiaire du Président de la Fédération de Russie dans le district fédéral » (cf. Annexe 21 (carte des districts)). Ces districts fédéraux ne constituent pas un nouveau découpage territorial mais un cadre administratif au sein duquel les représentants du Président sont notamment chargés de vérifier la conformité de la législation régionale à la législation fédérale afin de consolider l'espace juridique unique de la Fédération. On peut noter que l'institution des représentants présidentiels existait déjà sous la Présidence de Boris Eltsine mais que ces représentants, affectés à cette époque directement dans les sujets de la Fédération, étaient donc plus facilement dans un rapport de dépendance vis-à-vis des chefs des administrations régionales. Sur cette institution, cf. Alexei AVTONOMOV, « Les représentants présidentiels de Poutine : un an plus tard », *Fédérations*, volume 1, numéro 4, mai 2001 ; Larissa AIDINOVA, « La « souveraineté » des régions a vécu », *Courrier international* (article paru dans *VEK*), n° 500, 31 mai-7 juin 2000 ; V. M. ALEKSANDROV et A. V. SEMENOV, « *Sostoianie i perspektivy razvitiia federal'nykh okrugov Rossijskoj Federatsii* » [Etat et perspectives de développement des districts fédéraux de la Fédération de Russie], *Pravovedenie*, 2002, n° 3, pp. 85-95 ; R. F. TUROVSKIJ, « *Rol' polnomoshnykh predstavitelej Prezidenta v regional'noj ekonomicheskoi politike* » [Le rôle des représentants plénipotentiaires du Président dans la politique économique régionale], *Institutsionnaia, pravovoi i ekonomicheskii federalizm v Rossijskoj Federatsii*, Bulletin trimestriel, n° 4, 2006, pp. 42-50 ; Nikolaj PETROV, « *Polpredy v sisteme Federal'oi ispolnitel'noi vlasti* » [Les représentants plénipotentiaires dans le système du pouvoir exécutif], *Zhurnal « Kazanskii Federalist »*, n° 4(12), 2004 ; Vladimir LYSENKO, « The Development of the Federal Okrugs and the Future of Federalism in Russia », *Journal « Kazan Federalist »*, n° 4(8), 2003.

<sup>126</sup> Loi n° 578 du 19 juillet 2000 « Sur l'introduction de modifications et d'amendements dans la loi fédérale « Sur les principes généraux d'organisation des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération de Russie ». Cette révision de la loi du 6 octobre 1999 a fait l'objet d'un recours devant la Cour constitutionnelle qui a validé le principe du contrôle présidentiel mais en prenant soin de poser des conditions quant à son application (cf. Commentaire de la décision de la Cour dans la chronique dirigée par Jean-Pierre Massias dans la *Revue du Droit public*, n° 5, 2003, p. 1347).

les responsables régionaux coupables de violations de la législation fédérale et modification par une loi du 5 août 2000<sup>127</sup> de la composition du Conseil de la Fédération).

A partir de là, malgré des variations inévitables dans la politique régionale, une constante semble avoir guidé le pouvoir central dans son rapport aux régions, celui de donner corps au principe de l'unité du pouvoir exécutif (1). Mais, cette focalisation sur l'assujettissement des exécutifs régionaux ne doit pas faire oublier un autre processus en cours qui participe également à la mise en place de « la verticale du pouvoir », celui de la fusion des sujets (2).

### **1) La sujétion des exécutifs régionaux au pouvoir fédéral**

Même si la sujétion des exécutifs régionaux au pouvoir fédéral peut s'exprimer de différentes façons<sup>128</sup>, c'est essentiellement la question de leur nomination qui va retenir notre attention dans la mesure où cette question a été l'objet de nombreux revirements politiques et jurisprudentiels et a suscité de nombreux commentaires.

Il faut tout d'abord rappeler que la sujétion des exécutifs régionaux, du fait de leur nomination par l'exécutif fédéral, n'est pas chose nouvelle en Russie. Sans remonter à la période soviétique, il suffit de rappeler que Boris Eltsine s'était vu accorder le droit de nommer les chefs des sujets autres que les républiques dès 1991 et qu'il s'était « auto-accordé » ce droit en 1993 au moment de son opposition avec le Parlement fédéral. D'ailleurs, dans un décret du 3 octobre 1994<sup>129</sup>, le Président avait confirmé son droit de nommer par décret les gouverneurs au nom de la nécessité de renforcer le système unique du pouvoir d'Etat pour faire face à la crise traversée par le pays et au prétexte de l'absence des lois fédérales ou des sujets réglementant l'organisation des pouvoirs publics dans les sujets. Chargée de vérifier la constitutionnalité du décret, la Cour avait validé à l'époque la

<sup>127</sup> Loi n° 113 du 5 août 2000 « Sur le régime de formation du Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie ». Alors que le Conseil de la Fédération, depuis une loi du 5 décembre 1995, était composé des chefs des organes exécutif et législatif des sujets de la Fédération de Russie, la nouvelle loi prévoit la nomination ou l'élection de représentants permanents des organes législatif et exécutif des sujets par les organes eux-mêmes. Ce nouveau mode de formation du Conseil de la Fédération met officiellement fin à l'atteinte à la séparation des pouvoirs qui prévalait avec la participation des chefs des pouvoirs exécutifs des sujets au pouvoir législatif fédéral et favorise le fonctionnement permanent du Conseil de la Fédération avec des membres se consacrant uniquement à leurs fonctions sénatoriales (tandis que les responsables régionaux se concentrent sur les affaires locales pour lesquelles ils ont été élus). Il ne faut pas perdre de vue que ce nouveau mode de désignation du Conseil de la Fédération est également un moyen de mettre fin à l'immunité parlementaire dont jouissaient les chefs locaux en qualité de membres du Conseil et qui leur évitait des poursuites judiciaires.

<sup>128</sup> Cette sujétion des exécutifs régionaux peut notamment s'exprimer par la possibilité du pouvoir fédéral de nommer directement ou sous son contrôle les chefs régionaux, celle de suspendre la législation régionale ou celle de mettre en œuvre la responsabilité politique de l'exécutif régional.

<sup>129</sup> Décret n° 1969 du 3 octobre 1994 « Sur les mesures en vue du renforcement du système unique du pouvoir d'Etat dans la Fédération de Russie ».

possibilité pour le Président de la Fédération de se substituer au législateur défaillant en vertu de son statut de garant de la Constitution et du bon fonctionnement des organes du pouvoir d'Etat (article 80) mais avait tout de même précisé que cette substitution ne pouvait être que provisoire<sup>130</sup>. Or, nous verrons que la Cour constitutionnelle sur cette question de la nomination ou de l'élection des gouverneurs a fait preuve d'une rare inconstance pour finalement donner l'impression de se transformer en organe de caution de la politique d'assujettissement des régions menée par le pouvoir présidentiel.

Mais, avant d'en arriver là, il faut procéder de façon chronologique en rappelant qu'en vertu de la loi du 5 décembre 1995 sur la composition du Conseil de la Fédération, le principe de l'élection des chefs des régions a été entériné. De surcroît, la Cour constitutionnelle, dans un arrêt en date du 18 janvier 1996<sup>131</sup>, a consacré le principe de l'élection au suffrage universel direct des responsables régionaux. En l'espèce, il ne s'agissait pas d'un conflit entre le pouvoir fédéral et le pouvoir régional mais d'une opposition entre les organes législatif et exécutif du Territoire de l'Altaï sur la question de l'élection du chef de l'administration par l'organe législatif territorial. Or, selon la Cour, il ressort des articles 3 § 2<sup>132</sup> et 32<sup>133</sup> de la Constitution fédérale que l'autorité supérieure formant l'organe du pouvoir exécutif doit recevoir son mandat directement du peuple. La disposition du statut du Territoire de l'Altaï qui prévoit l'élection du chef de l'administration par l'organe législatif territorial est donc contraire à la Constitution fédérale mais aussi à la législation fédérale<sup>134</sup> en transformant l'organe législatif en un «collège d'électeurs dont la décision se substitue à la volonté réelle des électeurs». De plus, cette disposition méconnaît le principe de séparation des pouvoirs puisque ce dernier implique qu'aucun des deux pouvoirs ne puisse déterminer le représentant de l'autre<sup>135</sup>. La

---

<sup>130</sup> Décision n° 11 du 30 avril 1996 « Sur la vérification de la constitutionnalité du point 2 du décret du Président de la Fédération de Russie du 3 octobre 1994 n° 1969 « Sur les mesures en vue du renforcement du système unique du pouvoir exécutif dans la Fédération de Russie » et du point 2.3 de la disposition sur le chef de l'administration du territoire, de la région, de la ville d'importance fédérale, de la région autonome, du district autonome de la Fédération de Russie, approuvée par le décret précité ». Sur cette décision, cf. Anne GAZIER, « Justice constitutionnelle et fédéralisme en Russie », art. préc., pp. 1378-1379.

<sup>131</sup> Arrêt n° 2 du 18 janvier 1996 « Sur la vérification de la constitutionnalité d'une série de dispositions du statut (loi fondamentale) du Territoire de l'Altaï ».

<sup>132</sup> L'article 3 § 2 prévoit que : « le peuple exerce son pouvoir directement, ainsi que par l'intermédiaire des organes du pouvoir d'Etat et des organes de l'autoadministration locale ».

<sup>133</sup> L'article 32 dans ses paragraphes 1 et 2 prévoit que : « 1. Les citoyens de la Fédération de Russie ont le droit de participer à l'administration des affaires de l'Etat tant directement que par l'intermédiaire de leurs représentants ; 2. Les citoyens de la Fédération de Russie ont le droit d'élire et d'être élus dans les organes du pouvoir d'Etat et les organes de l'autoadministration locale ainsi que de participer au référendum ».

<sup>134</sup> La Cour fait référence à la loi fédérale du 6 octobre 1994 « Sur les garanties fondamentales des droits électoraux des citoyens dans la Fédération de Russie » selon laquelle le chef de l'exécutif des sujets fait partie des autorités qui sont élues au suffrage universel direct.

<sup>135</sup> Sur la jurisprudence de la Cour relative à cette question de la nomination du chef de l'exécutif régional, cf. Anne GAZIER, « Justice constitutionnelle et fédéralisme en Russie », art. préc., pp. 1385-1387 et Gérard MARCOU, « Fédéralisme et centralisation en Fédération de Russie : le statut des gouverneurs des

Cour a d'ailleurs confirmé sa position sur le principe de l'élection par le peuple du chef de l'exécutif régional et celui de son indépendance par rapport au pouvoir législatif dans un autre arrêt qui concernait cette fois-ci la constitutionnalité de la loi fondamentale de la République de l'Altaï<sup>136</sup>. Confortés par la législation fédérale et la jurisprudence constitutionnelle, les sujets de la Fédération ont donc pour la plupart inscrits dans leur loi fondamentale le principe de l'élection par le peuple de leur chef du pouvoir exécutif.

Or, quelques années plus tard, ce principe a été une nouvelle fois remis en cause par le pouvoir présidentiel, à la suite de la prise d'otage d'une école à Beslan dans la République d'Ossétie du Nord. Liant sa décision à la volonté de lutter contre le terrorisme et à la nécessité de mettre en place un système unique du pouvoir exécutif qui soit véritablement efficace, le Président de la Fédération de Russie a, en effet, déposé un projet de loi visant à modifier le mode de désignation des chefs des sujets de la Fédération. Parmi d'autres dispositions destinées à renforcer « la verticale du pouvoir »<sup>137</sup>, la loi, adoptée le 11 décembre 2004, prévoit ainsi la nomination des responsables régionaux, y compris ceux des républiques<sup>138</sup>, par le pouvoir législatif régional sur proposition du Président de la Fédération<sup>139</sup>. Cette modification du mode de désignation des gouverneurs ayant été largement commentée<sup>140</sup>, plutôt que de la présenter dans le détail, il nous semble plus

---

sujets de la Fédération », in *L'Etat et le droit d'Est en Ouest*, Mélanges offerts au Professeur Michel LESAGE, Société de législation comparée, Paris, 2006, pp. 485-487.

<sup>136</sup> Arrêt n° 10 du 7 juin 2000 « Sur la vérification de la constitutionnalité de certaines dispositions de la Constitution de la République de l'Altaï et de la loi fédérale « Sur les principes généraux d'organisation des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération de Russie » ».

<sup>137</sup> La loi renforce le droit pour le Président de la Fédération de Russie de dissoudre l'organe législatif du sujet ainsi que celui de révoquer le chef de l'exécutif du sujet. Pour une présentation détaillée de la loi, cf. Gérard MARCOU, art. préc., pp. 477-482.

<sup>138</sup> Il faut se souvenir que les républiques faisaient jusqu'à présent toujours figure d'exception et avaient pu dès le début des années quatre-vingt-dix élire leur président. En les visant également, la loi répond bien à cette volonté de soumettre tous les sujets à « la verticale du pouvoir ». Mais, on doit noter que dernièrement Mintimer Chaïmiev a relancé la discussion en se prononçant ouvertement pour un retour à l'élection au nom de la nécessité de la Russie d'être une fédération démocratique (cf. Jurij NIKOLAEV, « *President Shajmiev reshil, chto nado izbirat'sja* » [Le Président Chaïmiev a décidé qu'il fallait être élu], *Izvestija*, 17 juin 2008 et Ivan RODIN, Ul'jana MAKHKAMOVA, « *Mintimer Shajmiev povysil golos* » [Mintimer Chaïmiev a élevé la voix], *Nezavisimaja Gazeta*, 16 juin 2008).

<sup>139</sup> Loi n° 159 du 11 décembre 2004 « Sur l'introduction de modifications dans la loi fédérale « Sur les principes généraux d'organisation des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération de Russie » et dans la loi fédérale « Sur les garanties fondamentales des droits électoraux et du droit de participer au référendum des citoyens dans la Fédération de Russie ».

<sup>140</sup> Voir notamment Gérard MARCOU, art. préc. ; Vladimir N. LYSENKO, « En Russie, les gouverneurs ne sont plus élus », *Fédérations*, vol. 4, n° 3, mars 2005, p. 14 ; Talia KHABRIEVA, « Constitution et fédéralisme en Russie aujourd'hui », in *L'Etat et le droit d'Est en Ouest*, Mélanges offerts au Professeur Michel LESAGE, Société de législation comparée, Paris, 2006, pp. 161-175 ; Valerij ZUBOV, « *Kakoj gubernator luchsh : naznachennyj ili izbrannyj ?* » [Quel est le meilleur gouverneur : nommé ou élu ?], *Zhurnal « Kazanskij Federalist »*, n° 4(12), 2004 ; Milena GLIGICH-ZOLOTOREVA, « *Novyj porjadok rekrutirovaniya gubernatorov i perspektivy federalizma v Rossii* », *Zhurnal « Kazanskij Federalist »*, n° 4(12), 2004 ; Viktor CHEREPANOV, « *Konstitucionnaja zakonnost' i reforma regional'noj vlasti* » [La légitimité constitutionnelle et la réforme du pouvoir régional], *Zhurnal « Kazanskij Federalist »*, n° 4(12), 2004 ; D. G. GRJAZNOV, A. V. GALSTJAN, I. I. KUROPJATNIKOB, « *Vertikal'nyj federalizm : chto*



intéressant de nous arrêter sur l'avis qu'a donné la Commission de Venise et sur l'arrêt qu'a rendu la Cour constitutionnelle.

La Commission de Venise a été saisie par la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, avant même l'adoption de la loi, pour donner son avis sur la conformité du projet de loi à la fois à la Constitution russe et aux standards européens applicables dans les Etats fédéraux<sup>141</sup>. Même si la Commission a évidemment refusé de se prononcer sur la constitutionnalité de ce projet au motif que seule la Cour constitutionnelle est autorisée à le faire, elle n'en a pas moins donné quelques indications intéressantes pour porter un jugement sur le fédéralisme russe tel qu'il se développe. Il faut tout d'abord noter que la Commission constate l'orientation générale centraliste donnée aux rapports fédératifs depuis quelques années en Russie. Mais, elle précise aussitôt que la centralisation n'est pas en soi une violation des standards européens dans la mesure où « la plupart des Etats européens ne sont pas fédéraux » et où « une structure centralisée est compatible avec la qualité d'Etat membre du Conseil de l'Europe ». En outre, elle ajoute qu'« il n'existe aucun document faisant autorité qui définisse des standards fédéraux européens comme le fait la Convention européenne des Droits de l'Homme dans le domaine des droits de l'homme ». Néanmoins, par un examen comparatif rapide avec les autres systèmes fédéraux, la Commission estime que le projet de loi fait dépendre la constitution et le maintien des organes des sujets de l'intervention du Président, ce qui méconnaît l'autonomie des entités fédérées et l'esprit de coopération entre les différents niveaux de pouvoir requis dans un Etat fédéral. Enfin, et ce n'est pas le moindre des constats de la Commission, elle s'inquiète de la « tendance constante à renforcer le pouvoir central sans modifier le texte de la Constitution », ce qui risque à la longue d'amoindrir la force normative de la Constitution. Aussi la Commission conclut-elle que « la réforme va certainement jusqu'à la limite extrême de ce qui peut encore être considéré comme un modèle fédéral ». Autrement dit, la Russie n'est pas loin de se transformer en un Etat unitaire.

Quant à la Cour constitutionnelle russe, on pouvait s'attendre au vu de sa jurisprudence antérieure qu'elle prononce l'inconstitutionnalité des dispositions de la loi remettant en cause l'élection des chefs des régions. Pourtant, elle a procédé à un revirement jurisprudentiel en validant la nouvelle procédure d'élection<sup>142</sup>. S'appuyant sur

---

eto ? » [Le fédéralisme vertical : qu'est-ce que c'est ?], *Sbornik nauchnykh trudov juridicheskogo fakul'teta SevKavGTU* [Recueil des travaux scientifiques de la Faculté de droit de l'Université d'Etat technique du Nord-Caucase], 2005, consultable sur <http://www.ncstu.ru> ; Vladimir LYSENKO, « *Ot imperii k Federatsii* », [De l'Empire à la Fédération], *Zhurnal « Kazanskij Federalist »*, n°s 1-2(17-18), 2006.

<sup>141</sup> Avis n° 321/2004, document CDL-AD(2004)042, 6 décembre 2004.

<sup>142</sup> Arrêt n° 13 du 21 décembre 2005 « Sur la vérification de la constitutionnalité de certaines dispositions de la loi fédérale « Sur les principes généraux d'organisation des organes législatifs (représentatifs) et

le silence de la Constitution sur cette question du mode de formation des chefs des exécutifs régionaux et l'imprécision des documents internationaux en la matière, la Cour a estimé que les circonstances pouvaient justifier un changement de position de sa part et a insisté sur l'unité du système du pouvoir exécutif, en évoquant clairement le lien de subordination qui existe entre le Président de la Fédération, chargé du fonctionnement concerté et de la collaboration entre les organes, et les chefs des sujets. Elle a donc considéré que le nouveau mode d'élection des responsables régionaux ne remettait pas en cause l'équilibre qu'elle doit protéger, entre les valeurs constitutionnelles et les intérêts nationaux de la Fédération<sup>143</sup>. Comme le note Jean-Pierre Massias, cette décision équivaut surtout à « une reconnaissance ouverte de la verticale du pouvoir mise en place par le Président Poutine et de la mise sous tutelle des entités fédérées »<sup>144</sup>. On pourrait considérer que la Cour n'a pas tant que cela procédé à un revirement de jurisprudence dans la mesure où elle a déjà accepté, dans un arrêt antérieur, que le président nomme les chefs des exécutifs régionaux mais c'est oublier que, dans cet arrêt, la Cour validait la procédure de nomination qu'à titre provisoire et en l'absence de loi.

Il est également intéressant de relever les arguments développés par les collaborateurs du Président pour justifier la position de la Cour en la faisant dériver directement de sa jurisprudence antérieure, dans laquelle elle consacrait le principe de l'élection au suffrage universel direct des responsables régionaux ! Le Conseiller principal de l'Administration présidentielle pour la politique intérieure, A. A. Zamotaev, estime en effet que, dans l'arrêt du 18 janvier 1996, la Cour a procédé par analogie en considérant que le chef du sujet devait être « l'analogue régional » du Président et que les procédures d'élection devaient donc être identiques. Mais, il constate que depuis cet arrêt la loi visée dans la Constitution pour régler en partie cette question a été adoptée et emploie une nouvelle dénomination du chef du sujet qui reflète l'analogie non seulement avec le Président mais aussi avec le Président du Gouvernement de la Fédération<sup>145</sup>. Selon le raisonnement analogique de la Cour précédemment utilisé, le mode de nomination des chefs régionaux peut donc se déduire également de la façon dont est nommé le Premier

---

exécutifs du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération de Russie » en lien avec les plaintes de plusieurs citoyens ».

<sup>143</sup> Pour une analyse détaillée de cet arrêt, cf. Gérard MARCOU, art. préc., pp. 485-491 et Jean-Pierre MASSIAS (sous la dir.), « Chronique constitutionnelle des Etats d'Europe de l'Est (2005) », *Revue du Droit public*, n° 6, 2006, pp. 1801-1802.

<sup>144</sup> Jean-Pierre MASSIAS (sous la dir.), « Chronique constitutionnelle des Etats d'Europe de l'Est (2005) », *Revue du Droit public*, n° 6, 2006, p. 1802. Pour l'auteur, la position de la Cour peut aussi s'expliquer par la crainte de subir les mêmes représailles que celles qu'avaient subies la première Cour en s'opposant directement au pouvoir présidentiel.

<sup>145</sup> La loi parle de « fonctionnaire supérieur du sujet de la Fédération de Russie (dirigeant de l'organe exécutif suprême du pouvoir d'Etat du sujet de la Fédération) ». Or, selon la Constitution, le Président n'est pas désigné comme le chef de l'exécutif fédéral. A l'image du Président français, il a plus en théorie un rôle d'arbitre.

Ministre. Il est donc possible de prévoir un mode d'élection qui fasse la symbiose entre les élections directes et une nomination impliquant la participation du Président<sup>146</sup>.

A l'opposé de cette position qui est peu solide sur le plan juridique mais qui s'explique politiquement, on trouve celles qui dénoncent les réformes de Vladimir Poutine au nom de l'atteinte portée aux principes démocratiques ou aux principes fédéraux<sup>147</sup>. Certains considèrent que les initiatives prises en vue du renforcement de la « verticale du pouvoir » marquent « le franchissement du Rubicon à partir duquel les processus de déconstitutionnalisation deviendront irréversibles »<sup>148</sup> tandis que d'autres n'hésitent pas à dire que « le fédéralisme se réduit comme une « peau de chagrin », se transformant dès lors en quasi-fédéralisme »<sup>149</sup>. Une dernière illustration de cette « verticale du pouvoir » imposée peut être donnée avec le remembrement qui touche la Fédération de Russie depuis quelques années.

## **2) Le remembrement de la Fédération de Russie<sup>150</sup>**

Lors de son arrivée au pouvoir, Vladimir Poutine, tout en engageant une réforme d'envergure visant à mettre au pas les sujets de la Fédération, s'est refusé « à bouleverser les grands équilibres existants » et « s'est [donc] détourné de mesures comme l'agrandissement des sujets »<sup>151</sup>. Pourtant, depuis l'adoption de la Constitution, le nombre de sujets de la Fédération est considéré comme « le talon d'Achille du fédéralisme russe »<sup>152</sup>. Certains évoquent donc la nécessité de réduire le nombre de sujets afin d'éliminer notamment le facteur national, à l'origine de l'inégalité entre les sujets, et préconisent le retour à la division en gouvernorats comme au temps de l'Empire des

<sup>146</sup> A. A. ZAMOTAEV, « *Novyj porjadok zameshchenija dolzhnosti glavy sub'ekta Rossijskoj Federatsii I postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federatsii po « Altajskomu delu »* » [Le nouveau régime de nomination du chef du sujet de la Fédération de Russie et l'arrêt de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie dans « l'affaire de l'Altaï »], *Institutsionnal'nyj, pravovoj i ekonomicheskij federalizm v Rossijskoj Federatsii*, Bulletin trimestriel, n° 1, 2005, pp. 27-29

<sup>147</sup> Voir par exemple Vladimir LYSENKO, « *Ot imperii k Federatsii* », [De l'Empire à la Fédération], *Zhurnal « Kazanskij Federalist »*, n° 1-2(17-18), 2006 ; Mikhaïl STOLJAROV, « *President i drugie ... Smozhet li vlast' sokhanit' « demokraticheskoe federativnoe pravovoe gosudarstvo ? »* » [Le Président et les autres ....Le pouvoir pourra-t-il conserver l'Etat de droit démocratique fédératif ?], *Tatarstan*, avril 2004, pp. 4-9, « « *Novyj federalizm* » » [Le nouveau fédéralisme], *Tatarstan*, n° 1, 2005, pp. 4-8, « « *Novyj federalizm – Pro et contra 2* » » [Le nouveau fédéralisme – Pro et contra 2], *Tatarstan*, n° 3, 2005, pp. 9-13.

<sup>148</sup> Milena GLIGICH-ZOLOTOVA, « *Novyj porjadok rekrutirovanija gubernatorov i perspektivy federalizma v Rossii* », *Zhurnal « Kazanskij Federalist »*, n° 4(12), 2004.

<sup>149</sup> Vladimir LYSENKO, « *Ot imperii k Federatsii* », art. préc.

<sup>150</sup> Cf. Annexe 23 (carte).

<sup>151</sup> Anne GAZIER, « La mise au pas des régions russes ? La réforme institutionnelle de Vladimir Poutine », art. préc., p. 5.

<sup>152</sup> V. N. LYSENKO, « *Razvitie Federatsii i Konstitutsija Rossii (Konstitucionnye izmenenija kak nazrevshaja potrebnost' razvitija federativnykh otnoshenij)* » [Le développement de la Fédération et la Constitution de Russie (Les modifications constitutionnelles comme nécessité aboutissant au développement des relations fédératives)], *Gosudarstvo i pravo*, n° 8, 1997, pp. 14-20.

Tsars<sup>153</sup>. C'est notamment le cas du gouverneur de Novgorod, Mikhaïl Proussak, qui « préconise la mise en adéquation du découpage territorial du pays avec les réalités économiques et démographiques » et pour qui « il conviendrait de diviser le territoire en 50-60 régions – correspondant peu ou prou aux anciens gouvernorats (*gubernia*) de l'Empire russe – dotées d'un statut unique »<sup>154</sup>. Il a été aussi envisagé de réduire de façon plus drastique le nombre de sujets en prenant comme assise territoriale les associations de coopération économique créées au début des années quatre-vingt-dix et reconnues juridiquement en décembre 1999<sup>155</sup>.

A partir de ces deux exemples, on voit bien que ce sont principalement deux facteurs qui militent en faveur d'un remembrement de la Fédération sans que pour autant ces facteurs soient exclusifs l'un de l'autre. Le premier facteur, qui sera dans la pratique officiellement le plus souvent avancé, est d'ordre économique et vise à réduire l'investissement fédéral par la réunion de sujets, dépendants économiquement, à un sujet riche et donateur. La seconde raison, qui va être dans la réalité à l'origine de la plupart des fusions, est plus sensible donc moins mise en avant. C'est celle qui consiste à liquider les sujets ethniques, notamment les districts autonomes enclavés au sein d'un territoire ou d'une région<sup>156</sup>. Le problème de l'inégalité de ces sujets en raison de leur incorporation dans un autre sujet, qui reste persistant en dépit de ce qu'a pu dire la Cour constitutionnelle, sera alors automatiquement levé. Mais, c'est également le facteur de rentabilité qui a milité pour la fusion de ces sujets avec leur territoire ou région de rattachement. En effet, compte tenu de la dépendance économique de ces sujets et du faible nombre de leurs habitants, il n'apparaît plus forcément opportun de maintenir ces entités en tant que telles avec leurs propres structures. Mais, il faut savoir que les districts autonomes ne sont pas les seuls sujets constitués sur un fondement national à être visés par ces projets de fusion même s'il est plus difficile dans le cas de républiques, jalouses de leur statut, de les mettre en oeuvre. Il a notamment été envisagé de réunir le Territoire de Krasnodar et la République d'Adygei au motif de l'artificialité de cette dernière et de la présence minoritaire de la nation éponyme sur le territoire de la république. Mais en raison de

<sup>153</sup> Cf. A. V. ZINOV'EV, « *Kontseptsija radikal'noj reformy federativnogo ustrojstva* » [La conception de la réforme radicale de la structure fédérative], *Pravovedenie*, n° 6, 2002, pp. 57-68 et

<sup>154</sup> Jean-Robert RAVIOT, « Les rapports centre-régions en Russie. Rééquilibrage et continuité », art. préc., p. 7.

<sup>155</sup> Loi n° 211 du 17 décembre 1999 « Sur les principes fondamentaux d'organisation et d'activité des associations de coopération économique des sujets de la Fédération de Russie ». Sur ce thème, cf. Alexandre Victorovich USS, « *Rossiiskij federalizm : priority razvitiia* » [Le fédéralisme russe : priorités de développement], *Zhurnal rossijskogo prava*, n° 9, Norma, Moscou, 1999, pp. 19-21 et Leonid IVANCHENKO, Vladimir F. KALINA, « *Aktualnye problemy rossijskogo federalizma i ikh otrazhenie v zakonotvorcheskoi dejatel'nosti* » [Les problèmes actuels du fédéralisme russe et leur répercussion sur le processus de création législative], *Zhurnal rossijskogo prava*, n° 11, 1999, pp. 3-14.

<sup>156</sup> Sur ce point, cf. Natalia ZUBAREVICH, « *Ob'edinenie avtonomnykh okrugov : preimushchestva i riski* » [La réunion des districts autonomes : avantages et risques], *Zhurnal « Kazanskij Federalist »*, n°s 1-2(17-18), 2006.

l'opposition très forte du pouvoir adyguéen, la fusion est pour l'instant toujours à l'état de projet<sup>157</sup>. On peut également citer le projet particulièrement radical, visant à s'appliquer dans le Nord du Caucase et dans la région de la Volga et cherchant à éliminer toute référence à l'appartenance ethnique dans les projets de fusion<sup>158</sup>. D'après ce projet, la Russie ne serait plus composée que de 28 sujets au lieu de 88 sujets composant la Fédération au moment de son élaboration en avril 2006. Par exemple, la République du Tatarstan serait réunie à la Région d'Oulianovsk pour former la Province de Volga-Kama tandis que la République du Bachkortostan serait réunie à la Région d'Orenbourg pour former la Province de Yuzno-Ural<sup>159</sup>. Ce projet apparaissant assez irréaliste en raison du poids économique et politique de certaines des républiques visées par le projet, il est apparu évident pour le pouvoir fédéral que les projets de fusion dans un premier temps devaient concerner les petites entités ethniques, c'est-à-dire les districts autonomes.

L'idée d'un remembrement de la Fédération faisant donc son chemin, il fallait au préalable adopter une loi constitutionnelle fédérale, conformément à l'article 137 § 1 de la Constitution, ce qui fut fait le 17 décembre 2001<sup>160</sup>. Comme nous l'avons déjà noté, cette loi concerne à la fois l'admission d'un nouveau sujet dans la Fédération (résultat de l'annexion d'un Etat étranger ou d'une de ses parties à la Russie) et la formation d'un nouveau sujet de la Fédération de Russie (résultat d'une modification de la composition des sujets déjà existants). Dans le cadre de ce dernier cas, la loi prévoit l'intervention des sujets tout au long de la procédure : l'initiative de la formation du nouveau sujet appartient aux sujets existants et la formation du nouveau sujet doit être validée par un référendum organisé sur le territoire des sujets existants concernés. La loi prévoit que la formation est définitivement acquise après l'adoption d'une loi constitutionnelle fédérale, qui doit fixer le nom, le statut et les frontières du nouveau sujet et prévoir les délais pendant lesquels devra être réglé un certain nombre de questions, dont la formation des organes du nouveau sujet<sup>161</sup>.

---

<sup>157</sup> Liz FULLER, « Adygeya Leadership Reaffirms Opposition To Republic's Liquidation », *RFE/RL*, 20 avril 2005.

<sup>158</sup> Ce projet a été préparé par un *think tank* qui travaille au côté du Gouvernement de la Fédération, le Conseil pour l'étude des ressources productives.

<sup>159</sup> Sur ce projet, cf. Victor YASMANN, « Analysis : The Future of Russia's Ethnic Republics », *RFE/RL*, 21 avril 2006.

<sup>160</sup> Loi n° 6 du 17 décembre 2001 « Sur le régime d'admission dans la Fédération de Russie et de formation dans sa composition d'un nouveau sujet de la Fédération de Russie ».

<sup>161</sup> Pour un commentaire de la loi constitutionnelle fédérale du 17 décembre 2001, cf. A. N. CHERTKOV, *O porjadke prinjatija v Rossijskiju Federatsiju i obrazovanija v ee sostave novogo sub'ekta Rossijskoj Federatsii. Postatejnyj kommentarij k Federal'nomu konstitucionnomu zakonu* [Sur le régime d'admission dans la Fédération de Russie et de formation dans sa composition d'un nouveau sujet de la Fédération de Russie. Commentaire par article de la loi constitutionnelle fédérale], Justitsinform, Moscou, 2006, 127 p.

Compte tenu de la longueur de la procédure (référendum, vote d'une loi constitutionnelle fédérale), tous les projets ont mis plusieurs années à voir le jour. Le premier d'entre eux a servi en quelque sorte de test puisqu'il s'agissait de réunir deux sujets, petits par la taille, la Région de Perm et le District autonome Komi-Permiak<sup>162</sup>. Par la suite, les fusions ont concerné à chaque fois la réunion de grands territoires ou régions avec des districts autonomes situés dans la partie orientale de la Russie<sup>163</sup>. Pour l'instant, la fusion entre des sujets, qui ne sont pas formés sur une base ethnique, n'a pas abouti même si des projets existent, comme celui consistant à réunir la ville d'importance fédérale de Saint-Pétersbourg et la Région de Leningrad. A l'heure actuelle, cinq projets ont vu le jour, dont le dernier en mars 2008<sup>164</sup>.

Cela dit, derrière les considérations économiques ou égalitaires mises en avant pour justifier les fusions, il ne faut pas oublier que l'objectif principal reste celui de faciliter l'application de la législation fédérale et de franchir une nouvelle étape dans la consolidation de la Fédération. Selon un raisonnement assez simple, il est, en effet, plus facile d'administrer ou de contrôler des régions si elles sont moins nombreuses. Ce n'est donc pas un hasard si le pouvoir central est devenu un ardent défenseur, voire un promoteur, des projets de fusion<sup>165</sup> puisque ce processus participe également à la mise en place de « la verticale du pouvoir ». D'ailleurs, les suspicions qui ont pesé sur la légalité de certains scrutins référendaires, comme celui concernant la fusion de la Région d'Irkoutsk et du District autonome bouriate d'Oust-Orda<sup>166</sup>, laissent penser que les processus de fusion sont davantage imposés que consentis.

Finalement, à l'heure du bilan, la réponse à la question du choix entre fédéralisme constitutionnel et fédéralisme contractuel, entre classicisme et asymétrie, entre fédération et impérialisme a pu sembler être, à un certain stade du développement des relations fédératives, d'ordre constitutionnel. Mais, à travers tout ce qui vient d'être décrit dans le cadre des réformes principalement menées au début du XXI<sup>e</sup> siècle, on est en droit de penser que cette « reconstitutionnalisation » apparente n'est en fait qu'un artifice pour

<sup>162</sup> Cf. Natalia ISAEVA, « *Sozdanie Permskogo kraja : problemy i dostizhenija* » [La création du Territoire de Perm : problèmes et perspectives], *Zhurnal « Kazanskij Federalist »*, n<sup>os</sup> 1-2(17-18), 2006.

<sup>163</sup> Cf. Evgenija POTEKHINA, « *Ukrupnenie regionov – novaja kontseptsija Federalizma (na primere ob'edinenija Krasnojarskogo kraja, Tajmyrskogo avtomnogo okruga i Evenkijskogo avtomnogo okruga)* » [L'élargissement des régions – nouvelle conception du fédéralisme (à partir de l'exemple de la réunion du Territoire de Krasnoïarsk, du District autonome de Taimyr et du District autonome des Evenks)], *Zhurnal « Kazanskij Federalist »*, n<sup>os</sup> 1-2(17-18), 2006 ; Leonid SAVINOV, « *O sotsial'no-politicheskikh riskakh i ugrozakh, svjazannykh s ob'edineniem sub'ektov Federatsii* » [Sur les risques et menaces socio-politiques, liés à la réunion des sujets de la Fédération], *Zhurnal « Kazanskij Federalist »*, n<sup>os</sup> 1-2(21-22), 2007.

<sup>164</sup> Il s'agit de la réunion de la Région de Tchita et du District autonome bouriate d'Aguinskoe qui a donné naissance au Territoire du Baïkal.

<sup>165</sup> Jeremy BRANSTEN, « *Kremlin approves Regions' Decision To Merge* », *RFE/RL*, 19 avril 2005.

<sup>166</sup> Maria-Luiza TIRMASTE, « *Ne zabud' ob'edinit'sja* », *Kommersant' Vlast'*, 10 avril 2006.

revenir sur l'équilibre inscrit au cœur même de la Constitution fédérale par un assujettissement toujours croissant des sujets de la Fédération. Surtout, on peut penser que les constantes de la politique du pouvoir central dans sa gestion du territoire (personnalisation du pouvoir, pragmatisme, domination) sont un paradigme indépassable pour le pouvoir et qu'au final, la Russie s'apparente davantage à une fédération « imparfaite », tiraillée en permanence entre ses ambitions démocratiques et ses constantes impérialistes.

Surtout, c'est vis-à-vis de ce qu'on appelle l'« étranger proche » (*blizhnee zarubezhjo*), qui « désigne en Russie, de façon informelle, l'ensemble des républiques ex-soviétiques »<sup>167</sup>, que va principalement se manifester cette difficulté de la Russie à sortir de ce paradigme fédéralisme/impérialisme.

## **SECTION II. LA RUSSIE ET L'« ETRANGER PROCHE » : LE RETOUR DE L'EMPIRE ?**

Nous avons déjà eu l'occasion au cours de cette étude, qui cherche à saisir la nature de l'Etat russe à travers son mode de fonctionnement en matière de gestion de la diversité nationale, de noter que la Russie a surtout connu une constante dans ce domaine : une tendance à la centralisation par un assujettissement des régions. Depuis l'effondrement de l'Union soviétique, c'est essentiellement dans le cadre du territoire russe que ce pouvoir de domination s'exerce. Toutefois, à l'image de la Russie tsariste ou de l'U.R.S.S., la Russie contemporaine entretient des liens particuliers, parfois ambigus, avec les Etats dont le destin constitutionnel fut historiquement lié à celui de la Russie ou de l'Union soviétique et par rapport auxquels « il s'agit [aujourd'hui] d'apprendre à devenir « étranger » sur des bases diplomatiques classiques »<sup>168</sup>. Or, en raison de leur histoire commune et des intrications culturelles et économiques nombreuses, il est impossible pour la Russie comme pour ces Etats nouvellement indépendants d'entretenir des relations de bon voisinage classiques. Cela est d'autant plus vrai que la présence, parfois en nombre, de minorités russophones dans ces Etats justifie le droit de regard que la Russie s'octroie pour protéger ses minorités mais qui peut parfois s'apparenter à une forme d'impérialisme<sup>169</sup>. C'est donc à travers l'analyse de ce droit de regard, dans sa dimension à la fois juridique (§ 1) et

---

<sup>167</sup> Timour ATNACHEV, « Les nouvelles frontières de la civilisation russe », *Raisons politiques*, n° 2, mai 2001, p. 170. L'auteur souligne d'ailleurs que « la langue marque bien la différence entre « l'étranger » et les pays voisins qui ne sont pas vraiment « l'étranger », sans pour autant être « chez nous » en Russie ».

<sup>168</sup> Annie DAUBENTON, « Les rapports russo-ukrainiens : empire ou démocratie ? », *Politique étrangère*, 3/2002, p. 767.

<sup>169</sup> Cf. Annexe 24 (proportion de Russes dans l'« étranger proche » et cartographie).

pratique au sens extraterritorial (§ 2), que nous serons le plus à même de vérifier si la Russie contemporaine a su se défaire de sa vocation impériale originelle ou si, au contraire, il s'avère impossible finalement de détacher la Russie de l'empire, cette forme de fédéralisme « inauthentique ».

## **§ 1. La législation russe en matière de droit de regard**

Avant d'examiner le cadre qui légalise le droit de regard que la Russie exerce sur la situation de ses minorités (B), il est important de s'interroger sur la signification même du droit de regard dans le contexte bien particulier de la Russie, afin de comprendre comment ce droit peut dépasser son cadre strictement juridique et légitimer une forme d'impérialisme vis-à-vis des anciennes possessions tsaristes et soviétiques, devenues des Etats indépendants après la chute de l'U.R.S.S. (A).

### **A. LA PROBLEMATISATION DU DROIT DE REGARD**

A la suite des bouleversements politiques et territoriaux qui ont jalonné le XX<sup>e</sup> siècle, de nombreux peuples se sont retrouvés liés politiquement et juridiquement à des Etats auxquels ils ne se sentaient pas rattachés culturellement, linguistiquement ou spirituellement parlant. La question des minorités nationales s'est particulièrement ravivée lors de l'effondrement des fédérations multinationales de l'ancien bloc de l'Est lorsque sont apparues sur le devant de la scène des situations minoritaires qui existaient depuis longtemps mais qui avaient été gelées ou masquées par leur absorption dans ces grands Etats fédéraux. La difficulté à résoudre dans le cadre international la question des minorités, en raison notamment de l'absence de consensus sur la définition même de minorité<sup>170</sup>, a incité les Etats concernés à reconnaître dans leur législation nationale ces situations particulières afin de favoriser les relations culturelles, spirituelles ou économiques avec leurs minorités nationales vivant dans d'autres Etats. L'ensemble des mesures prises par les Etats peut être qualifié de « droit de regard » ou de « traitement

---

<sup>170</sup> Par exemple, le rapport explicatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, signée le 1<sup>er</sup> février 1995 dans le cadre du Conseil de l'Europe, ne manque pas de rappeler que la Convention, pourtant consacrée explicitement à la défense des minorités nationales, « ne contient aucune définition de la notion de « minorité nationale » » et que « ce faisant, il a été décidé d'adopter une attitude pragmatique, fondée sur le constat qu'il n'est pas possible au stade actuel de parvenir à une définition susceptible de recueillir le soutien global de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe » (H(1995)010, février 1995). Voir également le rapport de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) « sur les non-ressortissants et les droits des minorités » dans lequel la Commission évoque le consensus qui existe à l'heure actuelle au sein des organisations internationales et européennes sur la non nécessité de trouver une définition au terme « minorité » (CDL-AD(2007)001, 18 janvier 2007).



préférentiel des minorités nationales par leur Etat-parent », cette dernière expression correspondant à la terminologie utilisée par le Conseil de l'Europe<sup>171</sup>.

Parmi tous les Etats qui ont légalisé le droit de regard, la Russie se trouve dans une situation particulière. Tout d'abord, il est important de signaler un point de distinction qui peut apparaître formel au premier abord mais qui ne l'est certainement pas : le droit de regard en Russie n'a pas trouvé de consécration constitutionnelle. En dehors de la protection diplomatique prévue à l'article 61 de la Constitution russe du 12 décembre 1993 à laquelle peut prétendre tout citoyen de la Fédération de Russie se trouvant à l'étranger, c'est une loi fédérale du 24 mai 1999 sur la politique d'Etat de la Fédération de Russie à l'égard des compatriotes à l'étranger qui constitue la base normative fondamentale sur cette question<sup>172</sup>. On peut s'interroger sur la raison pour laquelle la Russie n'a pas constitutionnalisé son droit de regard alors que d'autres pays de l'Europe centrale ou orientale, qui ont été confrontés aux mêmes modifications de frontières héritées des deux guerres mondiales et, par conséquent, aux mêmes situations minoritaires, n'ont pas hésité plus ou moins directement à inscrire dans leur Constitution ce droit de regard<sup>173</sup>. Pour cela, il est important de rappeler qu'à la suite de l'effondrement de l'Union soviétique, 25 millions d'individus, dont 17 millions se trouvaient toujours dans les pays de la Communauté des Etats indépendants (C.E.I.) et de la Baltique, s'étaient déclarés de nationalité russe dans le dernier recensement soviétique de 1989 et constituaient donc une véritable diaspora, considérée par certains toujours comme la deuxième plus importante en nombre après la diaspora chinoise<sup>174</sup>. Cependant, au moment où la Russie recouvre son indépendance, « le sujet de la diaspora est considéré en partie comme « tabou » dans les milieux du pouvoir eltsinien » puisque, à cette époque « personne ne souhaite que la Russie apparaisse comme une puissance vindicative, incapable d'accepter le démembrement de l'espace soviétique »<sup>175</sup>. Il n'apparaissait pas, par conséquent, opportun ou nécessaire de consacrer constitutionnellement le lien entre la Russie et ses minorités à l'étranger.

---

<sup>171</sup> Cf. Rapport de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe « sur le traitement préférentiel des minorités nationales par leur Etat-parent » adopté les 19 et 20 octobre 2001 (CDL-INF (2001) 19). Pour un aperçu général sur cette question du droit de regard, voir également le numéro spécial de la revue *Civitas Europa* intitulé *Le droit de regard sur les minorités nationales à l'étranger. Problème ou solution à l'heure de l'intégration européenne ?* (n° 13, Bruylant, Bruxelles, décembre 2004, 304 p.)

<sup>172</sup> La loi du 24 mai 1999 (n° 99 – FZ) est consultable en russe sur le site internet du Centre russe international de coopération scientifique et culturelle auprès du Ministère des Affaires étrangères de la Fédération de Russie : <http://www.rusintercenter.ru>. Des extraits en français de la loi sont publiés dans le rapport de la Commission de Venise précité. La loi en anglais est consultable sur le site internet de la Commission de Venise ([http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL\(2002\)076-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL(2002)076-e.asp)).

<sup>173</sup> Cf. Rapport précité de la Commission de Venise (CDL-INF (2001) 19).

<sup>174</sup> Arkadij MEDVEDEV, « *Chuzhoj rodni y Rossii net* » [En Russie, il n'y a pas d'autre patrie], *Rossijskaja Gazeta*, 23 décembre 2004.

<sup>175</sup> Marlène MARUELLE, « La question des Russes du proche-étranger en Russie (1991-2006) », *Les Etudes du CERI*, n° 126, juin 2006, p. 5.

Pourtant, progressivement<sup>176</sup>, le thème de la diaspora, cantonné jusque-là aux milieux communistes et nationalistes, va imprégner le discours étatique. Mais, c'est dans le cadre législatif, qui présente l'avantage d'être plus souple que le cadre constitutionnel<sup>177</sup>, que le lien entre la Russie et ses compatriotes va être consacré. Au-delà du fait qu'il aurait sans doute été difficile de trouver un consensus pour réviser la Constitution fédérale, on peut aussi penser que la légalisation du droit de regard au lieu de sa constitutionnalisation est un moyen pour le pouvoir fédéral de davantage maîtriser la politique qu'il entend mener à l'égard de ses compatriotes, en évitant qu'elle soit gravée dans le marbre.

Cette maîtrise de la politique à l'égard des minorités russophones est rendue d'autant plus nécessaire que la Russie se trouve dans une position ambivalente vis-à-vis de ses minorités en raison de la difficulté à déterminer les bénéficiaires du droit de regard. En effet, au premier abord, du fait que la Russie est un Etat multinational et que c'est le peuple multinational qui légitime le pouvoir de l'Etat, le droit de regard n'est pas censé s'exercer en principe selon un critère ethnique. Se pose alors la question du ou des critères à retenir pour désigner ceux qu'on appelle dans la terminologie juridique russe les compatriotes (*sootchestvenniki*). En l'absence de critère ethnique, c'est essentiellement la langue commune parlée par les compatriotes – le russe – qui va servir de critère de référence pour cibler les bénéficiaires de ce droit<sup>178</sup>. Logiquement, le droit de regard devrait alors servir à préserver l'espace russophone, à l'image de la francophonie, et s'exercer principalement dans le domaine culturel, et plus précisément, dans le domaine linguistique (statut du russe et protection de l'enseignement russe). Mais, la définition des « compatriotes » donnée par la loi de 1999, sur laquelle nous reviendrons ultérieurement, n'est pas dénuée d'ambiguïté en mentionnant comme signes d'appartenance à la catégorie des compatriotes, à côté de la langue, la religion, les traditions et les coutumes. Sans d'autres précisions, on peut supposer que la religion ou les traditions visées sont celles qui sont dominantes en Russie, c'est-à-dire la religion orthodoxe et les traditions qui sont partagées par la majorité de la population composée de Russes ethniques. Dès lors, l'objectif de conservation de l'espace russophone (*russkojazychnoe prostranstvo*), affiché par les autorités<sup>179</sup>, peut également

---

<sup>176</sup> Pour un aperçu historique du rapport de la Russie à sa diaspora, cf. Marlène MARUELLE, art. préc., pp. 2-41 et Anne de TINGUY, *La grande migration. La Russie et les Russes depuis l'ouverture du rideau de fer*, Plon, 2004, Paris, 662 p. et *Moscou et le monde : l'ambition de la grandeur, une illusion ?*, (en collaboration avec Vladimir BARANOVSKI, Isabelle FACON et Anaïs MARIN), Autrement, Ceri, Paris, janvier 2008, 200 p.

<sup>177</sup> La Constitution fédérale est difficilement révisable, en vertu des articles 135 et 136.

<sup>178</sup> Pour un aperçu global de l'influence de la langue russe dans les rapports entre la Russie et son « étranger proche », cf. Timour ATNACHEV, « Les nouvelles frontières de la civilisation russe », *Raisons politiques*, n° 2, mai 2001, pp. 153-173 et David TEURTRIE, « La langue russe. Un enjeu dans les relations entre la Russie et son étranger proche », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1043, mai-juin 2004, pp. 67-75.

<sup>179</sup> Cf. Interview de Sergueï Lavrov, Ministre des Affaires étrangères de la Fédération de Russie, dans *Rossijskaja Gazeta* du 23 octobre 2006 (« *Dom Otechestva. Rossiya gotova real'no pomogat' vsem svoim*

s'interpréter comme une volonté de défendre en réalité seulement les Russes (*russkie*)<sup>180</sup>. Autrement dit, seules seraient bénéficiaires de la protection de l'Etat russe les personnes titulaires de la citoyenneté russe ou les personnes considérées comme telles ethniquement. A terme, c'est la constitution de la « grande » nation sur une base ethnique par une application irrédentiste du droit de regard qui peut transparaître.

Cela dit, le droit de regard peut aussi être interprété comme une visée impérialiste et non comme une visée irrédentiste. En effet, même si la tendance du repli sur soi ethnique existe, la Russie n'est pas un Etat-nation se contentant d'exercer son droit de regard vis-à-vis de sa seule minorité nationale éponyme. Au contraire, la terminologie juridique et politique employée en Russie est très explicite à ce sujet puisque le terme *Rossija*, équivalent russe de Russie, a donné naissance à l'adjectif *rossijskij*, qui sert à désigner l'appartenance à l'Etat quelle que soit l'identité ethnique ou religieuse et qui se distingue de l'ethnonyme *ruskij*, qui sert à désigner l'*ethnos* russe. De plus, il faut comprendre que la vocation impériale fut un élément déterminant de l'histoire russe, au sens où la Russie s'est construite en empire et non en Etat-nation, et qu'aujourd'hui encore, cette vocation est susceptible d'intégrer l'identité russe. Cette vocation peut être ressentie d'autant plus vivement en Russie qu'en raison de son identification à l'Union soviétique, la disparition de cette dernière a correspondu à une perte importante de territoire, de population et de puissance pour la Russie et, corrélativement, à une recherche identitaire. Or, la défense des minorités russophones peut justement servir de parade ou d'exutoire dans cette recherche d'identité. C'est aussi un moyen de se positionner dans l'espace post-soviétique et d'escompter y trouver une place et un rôle de premier plan. Dans ce cas-là, le risque que le droit de regard se transforme en une ingérence dans les affaires de l'Etat-résident est loin d'être virtuel. Par exemple, l'attribution de la citoyenneté russe à des ressortissants d'Etats voisins non russes au sens ethnique, comme c'est le cas pour la majorité des Abkhazes ou des Ossètes en conflit ouvert avec les autorités géorgiennes<sup>181</sup>,

---

*sootchestvennikam zjavil glava MID Rossii Sergej Lavrov* » [La maison mère. La Russie est prête à réellement aider tous ses compatriotes, a déclaré le chef du MID, Sergueï Lavrov]).

<sup>180</sup> Cf. Propos de l'attaché de presse du Service fédéral des migrations, Kostantin Poltoranin, rapportés dans *Kommersant'* du 29 septembre 2006 (« *Sootchestvennikam sdelajut eto po-bystromu* » [On fera cela plus rapidement pour les compatriotes]) : « Nous montrons au monde et à la C.E.I. que nous sommes prêts au retour des compatriotes, c'est-à-dire à la défense des Russes [*russkie*] ».

<sup>181</sup> La presse française et étrangère, depuis quelques mois, se fait régulièrement le témoin des affrontements entre la Géorgie et les autorités sécessionnistes abkhazes arbitrés par la Russie. L'intrication de la Russie dans ce conflit est telle que l'Abkhazie est devenue un des sujets de discussion de la Russie et de l'Union européenne dans le cadre des négociations sur la conclusion d'un nouvel accord de partenariat (cf. « Energie, commerce et Abkhazie au menu du sommet UE-Russie », *Le Monde*, 26 juin 2008) et que la Géorgie en est réduite à proposer le partage de l'Abkhazie en deux zones d'influence (une vaste zone russe et une petite zone géorgienne) en contrepartie du rétablissement formel de sa souveraineté sur la république (cf. Alexandre GABUEV, « *Vygoda iz tupika. Moskva rassmatrivaet predlozhenie Gruzii o razdele Abkhazii na sfery vlijanija* » [Avantage de l'impasse. Moscou examine la proposition de la Géorgie sur la division de l'Abkhazie en sphères d'influence], *Kommersant'*, 27 juin 2008).

est un moyen justement de peser sur le destin constitutionnel des anciennes possessions russes ou soviétiques.

Finalement, on se rend compte que, quelle que soit l'utilisation du droit de regard, irrédentiste ou ouvertement impérialiste, le risque que la Russie, à l'image de ce qui s'est passé aux époques impériale et soviétique, renoue avec la logique impériale n'est pas dénué de fondement. En effet, dans le premier cas, c'est la logique discriminatoire au profit d'une nation majoritaire qui l'emporte mais qui n'est pas pour autant irréductible de « la logique d'expansion constante »<sup>182</sup> propre à l'empire et sous-tendue par la seconde hypothèse. Toutefois, avant d'affiner ces suppositions dans le cadre des relations concrètes de la Russie avec son « étranger proche », il convient au préalable d'examiner le cadre légal que s'est fixée la Russie en matière de droit de regard afin d'identifier l'orientation juridique qui prédomine. De la sorte, nous pourrions vérifier si la législation russe s'inscrit dans le cadre des recommandations données par la Commission de Venise du Conseil de l'Europe en matière de traitement préférentiel ou si, au contraire, déjà au stade des concepts, la Russie se démarque par une approche singulière susceptible de conforter l'image traditionnellement répandue d'un Etat intrinsèquement impérial.

## B. LE CADRE LEGAL RUSSE EN MATIERE DE DROIT DE REGARD

Initié dès 1997 mais repoussé à l'époque par Boris Eltsine qui craignait que « les résolutions proposées représentent une ingérence dans les affaires intérieures des pays voisins » ou que « cette loi suscite d'importantes vagues de migration en direction de la Russie »<sup>183</sup>, le projet de loi sur la politique d'Etat de la Fédération de Russie à l'égard des compatriotes à l'étranger fut finalement adopté le 24 octobre 1999 au moment où Boris Eltsine, de plus en plus affaibli, s'apprêtait à quitter le pouvoir et au moment où Vladimir Poutine, qui se révélera un ardent défenseur de la cause diasporique, commençait son ascension à la tête de l'Etat russe.

Dans son article 1<sup>er</sup>, consacré aux notions fondamentales, la loi fait référence aux compatriotes (*sootchestvenniki*), qu'elle définit globalement comme étant les « personnes (...) qui possèdent des signes de communauté de langue, de religion, de traditions et de coutumes », et leurs descendants directs. Mais, c'est dans l'alinéa 2 de cet article 1<sup>er</sup> qu'elle précise ce qu'elle entend par « compatriotes à l'étranger » (*sootchestvenniki za*

<sup>182</sup> Ulrich BECK et Edgar GRANDE, *Pour un Empire européen*, Flammarion, Paris, 2007, p. 86. Les deux auteurs considèrent qu'une des caractéristiques des empires réside dans cette logique de domination qui vise à repousser les frontières et à « tendre à l'immensité, voire à l'universalité », à la différence des Etats dont « la logique de domination repose sur une délimitation stable et fixe » (p. 85).

<sup>183</sup> Marlène MARUELLE, art. préc., p. 10.

*rubezhom*) en distinguant quatre catégories de compatriotes : les citoyens de la Fédération de Russie vivant régulièrement à l'étranger ; les personnes qui disposaient de la citoyenneté soviétique et qui vivent dans les Etats de l'ex-U.R.S.S. (ayant obtenu ou non la nationalité de ces Etats) ; les expatriés (ou émigrants) de l'Etat russe, de la République russe, de la R.S.F.S.R., de l'U.R.S.S., soit qui ont disposé de la citoyenneté correspondante mais qui sont devenus citoyens d'un Etat étranger ou ont leur lieu de résidence dans un de ces Etats, soit qui sont apatrides<sup>184</sup> ; les descendants des personnes, appartenant aux catégories précédentes, à l'exception des descendants de personnes appartenant aux nations titulaires d'Etats étrangers<sup>185</sup>. A première vue, on peut penser que les précisions apportées dans l'article 2 permettent de donner une interprétation neutre du terme « compatriote », dénuée de toute connotation ethnique. Mais, comme nous l'avons déjà souligné, l'imprécision des critères d'appartenance évoqués dans l'article 1<sup>er</sup> et la suspicion « ethnique » qui pèse sur eux ne sont pas un gage de clarté ou d'égalité. Or, nous verrons que, dans la pratique, la tendance à l'ethnisation ou à la russification de la politique à l'égard des compatriotes, sous l'influence notamment des milieux associatifs<sup>186</sup>, est loin d'être une gageure.

Selon l'article 3 de la loi, l'appartenance à la catégorie des compatriotes est prouvée, pour les citoyens russes, par un document attestant de leur citoyenneté russe (passeport). Quant aux autres catégories, leur qualité de « compatriotes » résulte de leur libre choix, confirmé par un document établi par le Gouvernement de la Fédération de Russie et délivré, en dehors du territoire russe, par les représentations diplomatiques ou les établissements consulaires de la Fédération et, sur le territoire de la Fédération, par les organes des Affaires intérieures lors du séjour en Russie<sup>187</sup>. Par là même, la Fédération de Russie répond aux recommandations de la Commission de Venise qui considère que la remise du certificat « incombe naturellement aux autorités consulaires, dûment autorisées par l'Etat de résidence, conformément au droit international, à exercer des fonctions officielles sur son territoire »<sup>188</sup>. Pourtant, des questions sans réelle réponse surgissent concernant la nature de ce document facilitant l'accès aux avantages offerts par la législation nationale. En effet, ce document, sans être officiellement une pièce d'identité<sup>189</sup>,

<sup>184</sup> Cette prise en compte des apatrides est fondamentale car elle permet à la Fédération de Russie d'adopter une conception très large de son droit de regard, qui ne s'exercera pas seulement vis-à-vis de ses minorités nationales mais également vis-à-vis des personnes liées d'une manière ou d'une autre (histoire, langue, religion, etc.) à l'Etat russe (*cf. Infra*).

<sup>185</sup> La loi considère que la nation titulaire correspond à la portion de la population d'un Etat qui a donné son nom à l'Etat en question (article 2).

<sup>186</sup> Sur ce point, *cf.* Marlène MARUELLE, art. préc.

<sup>187</sup> Des documents attestant de l'ancienne citoyenneté soviétique ou russe, de la résidence précédente sur le territoire de la Russie (de l'Union soviétique ou de la République soviétique de Russie) ou de la descendance directe avec des personnes ayant immigré permettent de soutenir la demande d'appartenance à la catégorie des compatriotes.

<sup>188</sup> Rapport précité sur « Le traitement préférentiel des minorités nationales par leur Etat-parent ».

<sup>189</sup> Le rapport de la Commission de Venise précise qu'« en l'absence d'une photographie du titulaire, ce certificat n'est pas une carte d'identité » (CDL-INF (2001) 19).

peut être utilisé comme telle et peut donc créer un lien politique, voire juridique, entre les étrangers et leur Etat-parent. Dans le cas de la Russie, l'ambiguïté semble de mise puisque, d'une part, la Russie n'accorde que difficilement sa citoyenneté, même à ses compatriotes<sup>190</sup>, et, d'autre part, elle maintient, par le biais de ce document, un lien avec ces derniers. Tout se passe comme si la Russie souhaitait maintenir une certaine tutelle sur ses compatriotes mais sans avoir à s'engager plus avant juridiquement parlant, de sorte qu'elle demeurerait impérialiste par le droit de regard qu'elle s'octroie mais protectionniste par sa politique migratoire.

D'après la loi de 1999, on peut constater qu'en apparence une subtile conciliation des principes du droit international est opérée puisque la politique de la Fédération vis-à-vis des compatriotes doit être axée à la fois sur le principe de non-ingérence des Etats dans les affaires intérieures des autres Etats et sur celui de l'inaliénabilité de la jouissance des droits de l'homme et du citoyen pour tout individu dès sa naissance (article 5). En ce sens, la Russie se conforme bien aux exigences de la Commission de Venise qui estime que « la possibilité pour les Etats de prendre des mesures de façon unilatérale pour la protection de leurs minorités, qu'elles vivent dans des pays voisins ou dans d'autres pays, dépend du respect des principes suivants : a) souveraineté territoriale des Etats, b) *pacta sunt servanda*, c) relations amicales entre Etats et d) respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en particulier l'interdiction de la discrimination »<sup>191</sup>. Cependant, il ressort de l'article 14 de la loi que la Fédération de Russie se réserve le droit de modifier sa politique à l'égard d'un Etat qui exercerait une politique discriminatoire dans ses relations avec les citoyens russes ou d'utiliser les mesures mises à la disposition des Etats par les normes du droit international pour s'opposer à un Etat qui ne respecterait pas les droits et libertés fondamentaux. Nous aurons d'ailleurs l'occasion de constater dans la partie suivante que la Russie fait très souvent de la protection des compatriotes une affaire de droits de l'homme au risque de méconnaître le principe de non-ingérence. Ce n'est donc pas un hasard si la loi de 1999 tend à faire de la Fédération de Russie le garant des droits et des libertés des compatriotes dans les domaines économiques<sup>192</sup>, sociaux<sup>193</sup>, culturels et linguistiques<sup>194</sup> et informatifs<sup>195</sup>.

---

<sup>190</sup> Sur la question générale de la citoyenneté en Russie et des conditions posées pour son acquisition, cf. Cédric RAUX, « Identité nationale et citoyenneté en Russie aujourd'hui », *Revue du Droit public*, n° 2-2007, pp. 513-546. Voir également les articles régulièrement publiés dans *Rossijskaja Gazeta* par Lidia Grafova, Présidente du Comité exécutif du « Forum des organisations des déplacés » qui dénonce au cas par cas les obstacles que rencontrent les compatriotes dans leur tentative d'obtenir la citoyenneté russe.

<sup>191</sup> Rapport précité sur « Le traitement préférentiel des minorités nationales par leur Etat-parent ».

<sup>192</sup> En vertu de l'article 16, point 1, les autorités de la Fédération de Russie encouragent la coopération entre les organisations russes et les entités économiques des compatriotes, apportent leur assistance dans la création d'organisations collectives, de partenariats et d'associations et favorisent la participation des compatriotes dans l'économie russe.

Afin d'éviter que ces orientations législatives ne restent lettre morte, la loi prévoit que, chaque année, une part du budget fédéral soit consacrée à la réalisation de la politique étatique à l'égard des compatriotes à l'étranger (article 23, point 1). Par exemple, en 2001, plus de 80 millions de roubles (un peu moins de 3 millions d'euros) du budget russe ont été utilisés pour acheter et livrer des manuels russes aux écoles d'enseignement russe, pour former des enseignants et pour apporter de l'aide aux retraités et vétérans de la Seconde Guerre mondiale<sup>196 197</sup>. En 2003, ce sont 210 millions de roubles (à peu près 6 millions d'euros) du budget fédéral qui ont été affectés au financement de l'aide aux compatriotes<sup>198</sup>. Dans les années qui ont suivi, le montant de l'aide a été augmenté pour atteindre plus de 320 millions de roubles en 2006<sup>199</sup>. Enfin, il est important de noter que les autorités des sujets de la Fédération peuvent déterminer la part de leurs propres ressources qu'elles engageront dans leurs relations avec les compatriotes (article 23, point 2). A titre d'exemples, on peut notamment citer les activités de certaines régions, comme celles de Saint-Petersbourg, Pskov, Omsk et Rostov, qui « se concentrent sur les domaines clés que sont l'éducation et la santé : envoi de milliers de manuels aux écoles russophones des pays de la C.E.I. ; séminaires d'été pour les enseignants de ces écoles ; accueil par quotas préférentiels d'étudiants russes du proche-étranger dans les établissements supérieurs de Russie ; organisation de colonies de vacances pour les enfants de familles russes

---

<sup>193</sup> En vertu de l'article 16, points 2 et 3, les autorités de la Fédération de Russie portent assistance aux compatriotes mal couverts socialement et apportent une aide humanitaire aux compatriotes dans les situations d'urgence.

<sup>194</sup> En vertu de l'article 17, qui a pour but de préserver et développer l'héritage culturel et la langue des compatriotes en tant qu'éléments inaliénables de leur identité, les autorités étatiques russes sont appelées à agir notamment en aidant les centres culturels (bibliothèques, musées, théâtres, etc.), en soutenant l'enseignement dans les langues maternelles des nationalités de la Fédération de Russie, en formant les enseignants, en élaborant et envoyant des manuels, programmes et matériels didactiques aux compatriotes, en ouvrant des annexes aux établissements scientifiques supérieurs russes ou en reconnaissant l'équivalence des diplômes.

<sup>195</sup> En vertu de l'article 18, les autorités russes soutiennent la réception et la diffusion de l'information chez les compatriotes dans leur langue maternelle à l'intérieur des Etats de résidence, aux moyens de la télévision, de la radio, des productions cinématographiques, etc.

<sup>196</sup> A l'occasion du 55<sup>e</sup> anniversaire de la victoire dans la Seconde Guerre mondiale, Vladimir Poutine a signé un premier décret le 30 avril 2000 accordant aux vétérans de cette guerre, vivant dans les Etats baltes, ayant la nationalité russe et touchant une pension russe, une prime et a étendu cet octroi, dans un second décret en date du 25 février 2000, aux vétérans et aux veuves des militaires et disparus de cette période qui n'ont pas la citoyenneté russe et qui ne touchent pas de pension russe (*Diplomaticheskij Vestnik*, n° 12, décembre 2000).

<sup>197</sup> Cf. Arkadij MEDVEDEV et Tatiana POLOSKOVA, « *Diaspora khochet pomoch' svoej istoricheskoi rodine i sebe* » [La diaspora veut s'aider au moyen de sa patrie historique], *Rossijskaja Gazeta*, 28 janvier 2001.

<sup>198</sup> Cf. « *Mat' i machekha* » [La mère et la marâtre], interview de Eleonora Mitrofanova, premier adjoint du Ministre des Affaires étrangères de la Fédération de Russie, dans *Rossijskaja Gazeta* du 3 septembre 2003.

<sup>199</sup> Interview de Sergueï Lavrov dans *Rossijskaja Gazeta* du 23 octobre 2006 (art. préc.).

défavorisées des pays voisins ; accueil d'enfants ou de personnes âgées dans les hôpitaux ; séjours gratuits pour les vétérans de la Seconde Guerre mondiale, etc. »<sup>200</sup>.

En complément de la loi de 1999, un décret présidentiel en date du 27 avril 2002, a fait du Ministère des Affaires étrangères de la Fédération de Russie le responsable principal de la politique menée envers les compatriotes résidant à l'étranger<sup>201</sup>. Un arrêté du Gouvernement de la Fédération de Russie en date du 22 mai 2002 a notamment précisé que le Ministère des Affaires étrangères était l'ordonnateur principal des ressources consacrées à l'aide aux compatriotes<sup>202</sup>. Le rôle du Ministère des Affaires étrangères avait déjà reçu un début de consécration au début de l'année 2002 lorsqu'un décret présidentiel<sup>203</sup> avait placé le Centre russe international de coopération scientifique et culturelle, ayant le rôle d'intermédiaire entre les ressortissants à l'étranger et les instances gouvernementales ou non gouvernementales en Russie, sous l'autorité du Ministère des Affaires étrangères et non plus sous celle du Gouvernement de la Fédération de Russie<sup>204</sup>. L'accent mis sur le rôle du Ministère des Affaires étrangères revient à faire du droit de regard explicitement un ressort de la politique étrangère de la Fédération de Russie. Cela permet ainsi aux autorités de signifier leur volonté d'inscrire leur action en matière de diaspora dans le cadre du droit international en respectant notamment la souveraineté territoriale des Etats-résidents, même si des questions comme la politique migratoire reste du ressort du Ministère des Affaires intérieures.

A l'heure actuelle, c'est notamment à travers les traités internationaux, négociés ou supervisés par le Ministère des Affaires étrangères, que le droit de regard de la Russie vis-à-vis de ses minorités s'exprime le mieux. D'ailleurs, dans son premier rapport sur la mise en œuvre des dispositions de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe<sup>205</sup>, la Fédération de Russie énumère un certain nombre

<sup>200</sup> Marlène MARUELLE, art. préc., p. 14. Voir également dans le même article la présentation du rôle actif joué par la ville de Moscou en matière de soutien apporté aux compatriotes (pp. 16-17).

<sup>201</sup> Décret n° 417 du 27 avril 2002 « sur des questions d'organisation de l'activité du Ministère des Affaires étrangères de la Fédération de Russie » (<http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=011874>).

<sup>202</sup> Arrêté du 22 mai 2002 n° 330 « sur la confirmation des règles d'utilisation des ressources du budget fédéral, consacrées à la réalisation de mesures pour l'aide aux compatriotes vivant à l'étranger » (<http://www.government.ru/content/>).

<sup>203</sup> Décret n° 146 du 5 février 2002 « sur le Centre russe international de coopération scientifique et culturelle près le Ministère des Affaires étrangères de la Fédération de Russie » (<http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=010780>).

<sup>204</sup> Les objectifs, les fonctions et les droits du Centre sont précisés dans une disposition (*polozhenie*) validée par un arrêté du Gouvernement de la Fédération de Russie du 23 juillet 2002 (n° 551). Sur le terrain, en l'absence de centres culturels russes à l'étranger, des représentants du Centre international travaillant dans les ambassades de la Fédération de Russie sont en charge des activités culturelles dans les pays de la Communauté des Etats indépendants (C.E.I.) et dans les Etats baltes. En 2002, en complément de la représentation du Centre déjà existante en Azerbaïdjan, en Ouzbékistan et en Ukraine, des représentants du centre ont été envoyés en Arménie, en Géorgie, en Kirghizie et en Moldavie. En 2003, ce fut le tour de la Lituanie (*in* « *Mat' i machekha* », art. préc.).

<sup>205</sup> Rapport soumis par la Fédération de Russie en application de l'article 25 §1 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, reçu le 8 mars 2000, ACFC/SR(1999)015.



de mécanismes qui participent à la protection des minorités nationales, dont les traités internationaux. Elle cite notamment la Convention de la C.E.I. en date du 21 octobre 1994 sur les droits des personnes appartenant aux minorités nationales dont l'article 6 précise le droit de ces personnes à maintenir des contacts entre elles au sein de l'Etat de résidence ainsi qu'avec des ressortissants et des organisations étatiques auxquels elles sont liées d'un point de vue ethnique, culturel, linguistique et/ou religieux. On peut aussi noter que la pratique des accords bilatéraux, saluée par la Commission de Venise comme étant l'instrument le plus abouti pour permettre aux Etats-parents d'exercer leur droit de regard sur leurs minorités nationales, n'est pas négligée par la Fédération de Russie qui cite un certain nombre d'accords bilatéraux conclus au début des années quatre-vingt-dix, dont les traités d'amitié et de coopération signés avec les anciennes républiques fédérées<sup>206</sup>.

Cela dit, le Président de la Fédération de Russie, aux termes de l'article 14 de la loi de 1999, reste l'autorité qui fixe les orientations principales de la politique étatique à l'égard des compatriotes. Ainsi, depuis son accès à la présidence de la Fédération de Russie, Vladimir Poutine a-t-il affiché une position constante en matière de relations avec les compatriotes, à savoir la volonté de renforcer de façon effective les liens entre ces derniers et la Russie. Critiquant à de multiples occasions l'indifférence gouvernementale quant au sort de la diaspora russe depuis l'effondrement de l'Union soviétique<sup>207</sup>, le Président russe a choisi de se présenter comme le défenseur des compatriotes à l'étranger en organisant le second Congrès des compatriotes à Moscou à l'automne 2001, le premier ayant eu lieu en 1991 mais n'ayant donné aucun résultat en raison de sa coïncidence avec le putsch des généraux. En octobre 2006, lors du troisième Congrès des compatriotes organisé à Saint-Pétersbourg, Vladimir Poutine confirmait ses positions précédentes en rappelant que « la coopération avec la diaspora russe était une des priorités nationales », en insistant sur la responsabilité de l'Etat dans l'aide aux compatriotes tout en dénonçant les problèmes que la diaspora russe rencontre dans un certain nombre de pays, au premier rang desquels les Etats baltes<sup>208</sup>. Pour traduire en acte ses déclarations d'intention, Vladimir Poutine a tout d'abord créé, au sein de l'Administration présidentielle, une subdivision spéciale sur les compatriotes à l'étranger chargée de superviser le travail des organisations existantes et compétentes en matière de diaspora et rattachée à la Direction chargée de la politique extérieure<sup>209</sup>. Cette prise en charge par la présidence de la question diasporique répondait en partie aux aspirations des mouvements de compatriotes qui n'entendaient pas

---

<sup>206</sup> *Ibid.*

<sup>207</sup> Sur ce point, cf. Arkadij MEDVEDEV et Tatiana POLOSKOVA, art.préc. et Arkadij GAJDAMAK, « *Bsjo okupitsja storitsej* » [Tout se justifiera au centuple], *Nezavisimaja Gazeta*, 11 juin 2002.

<sup>208</sup> Cf. « *Putin posetil Vsemirnyj kongress sootchestvennikov* » [Poutine a visité le Congrès mondial des compatriotes], *Rossijskaja Gazeta*, 26 octobre 2006.

<sup>209</sup> Cf. Ekaterina GRIGORIEVA, « *Administratsija Prezidenta budet upravljat' diasporoj* » [L'administration du Président va diriger la diaspora], *Izvestia*, 22 juillet 2002.

être traités sur le même pied d'égalité que les autres étrangers et donc ne dépendre que du Ministère des Affaires étrangères. Depuis la création de la Direction en charge des relations interrégionales et culturelles avec les Etats étrangers<sup>210</sup>, c'est cette subdivision au sein de l'Administration présidentielle qui s'occupe de renforcer les liens avec les compatriotes à l'étranger. Or, lorsque l'on sait que ce département a été créé notamment pour lutter contre les révolutions de couleur, qui ont embrasé certaines anciennes républiques fédérées (Géorgie, Kirghizstan, Ukraine) au milieu de la décennie<sup>211</sup>, on comprend mieux le rôle instrumental que peuvent jouer les minorités russophones sur place en s'opposant à des régimes qui voudraient sortir de l'ornière russe.

Plus précisément, si l'on s'interroge sur les motivations du Président de la Fédération de Russie en matière de diaspora, on peut considérer qu'elles sont principalement de deux ordres. Elles tiennent en premier lieu à la place et au rôle de la Russie dans l'ex-espace soviétique. C'est le point que nous aborderons dans la partie suivante consacrée à la dimension extraterritoriale du droit de regard. Mais, on doit considérer aussi qu'elles relèvent de considérations internes liées à la situation démographique et économique du pays. En effet, même si l'attitude du pouvoir russe a longtemps été protectionniste en matière de politique migratoire et le reste en partie, l'intérêt que ce pouvoir peut porter aujourd'hui aux compatriotes tient aussi à la « réserve migratoire » que constitue ces derniers et qui est susceptible de combler le déficit démographique annoncé de la Russie<sup>212</sup>. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le Président de la Fédération de Russie a lancé en 2006 un programme d'aide à l'immigration des compatriotes en Russie. En vertu du décret présidentiel n° 637 du 22 juin 2006<sup>213</sup>, les participants au programme, candidats à l'immigration, ont droit de recevoir un certain nombre d'avantages ou d'aides (compensation pour les dépenses engagées lors de l'installation en Russie, accès aux services des établissements éducatifs et à ceux des organes de sécurité sociale, aide mensuelle en l'absence de revenus jusqu'à l'obtention de la citoyenneté de la Fédération de Russie). Ces mesures d'aide aux compatriotes, en favorisant leur installation en Russie, servent ainsi à combler le déficit démographique de la Russie tout entière mais visent aussi à atténuer les disparités démographiques et

---

<sup>210</sup> Décret n° 198 du 22 février 2005 « sur la Direction du Président de la Fédération de Russie en charge des relations interrégionales et culturelles avec les pays étrangers » (<http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=026606>).

<sup>211</sup> Marie Jégo rappelle que ce département a été dirigé à ses débuts par Modeste Kolerov, qui est surtout connu pour son aide apportée à Victor Ianoukovitch, candidat ayant reçu les faveurs de Moscou lors de l'élection présidentielle de 2004, et pour « ses éditoriaux au vitriol sur les « ennemis de la Russie » qui cherchent, d'après lui, à « ruiner l'autorité de Moscou sur sa périphérie » » (in « Russie : l'introuvable « révolution douce » », *Politique internationale*, n° 112, été 2006).

<sup>212</sup> Cf. « *Mat' i machekha* », art. préc. et Viktoria SOKOLOVA, « *Migratsionnij rezerv* » [La réserve migratoire], *Izvestia*, 22 novembre 2000.

<sup>213</sup> Décret n° 637 du 22 juin 2006 « sur les mesures d'aide à la migration volontaire dans la Fédération de Russie des compatriotes vivant à l'étranger » (<http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=034305>).

économiques entre régions<sup>214</sup>. Dans ce sens, un arrêté du Gouvernement de la Fédération de Russie, adopté le 20 octobre 2006 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007, a complété le décret présidentiel en prévoyant d'octroyer des subsides fédérales aux sujets de la Fédération qui élaborent un programme régional d'assistance pour l'installation volontaire des compatriotes sur leur territoire<sup>215</sup>. Dans le cadre de ce programme, une commission interdépartementale, dirigée depuis le 26 juin 2008 par la personnalité la plus incontournable qui soit dès qu'il s'agit de tout ce qui touche de près ou de loin au fédéralisme et aux questions nationales, le Ministre du Développement régional, Dmitri Kozak<sup>216</sup>, est chargée notamment d'examiner les projets des programmes régionaux des sujets et de faire des recommandations au Gouvernement avant que celui-ci ne les valide<sup>217</sup>. Douze régions, dont les régions périphériques orientales faiblement peuplées comme celles de l'Amour, du Primorie ou de Khabarovsk, ont servi de régions pilotes<sup>218</sup>. Toutefois, en 2007, sur les 50 000 migrants planifiés, seuls 400 compatriotes ont réellement immigré en Russie<sup>219</sup>. Ce faible nombre s'explique par plusieurs facteurs : le manque d'informations sur l'existence de ce programme, la mauvaise connaissance du russe par certains compatriotes, la non-correspondance entre la qualification des compatriotes et les besoins réelles des régions ou certains obstacles juridiques. Par exemple, les compatriotes, tant qu'ils n'ont pas obtenu la citoyenneté russe, sont imposés à 30% sur leurs revenus au lieu de 13% pour les citoyens russes. Or, même si les compatriotes bénéficient théoriquement d'une procédure facilitée pour acquérir la citoyenneté russe<sup>220</sup>, peu sont ceux qui au final l'obtiennent. Ce sont surtout les Russes ethniques qui migrent et obtiennent la citoyenneté russe alors que les ressortissants des Etats de l'ex-U.R.S.S., qui correspondent pourtant également à la définition du compatriote donnée à l'article 2 de la loi de 1999, restent largement minoritaires. Cela s'explique par le

<sup>214</sup> Voir les propos de Vladimir Poutine rapportés dans *Rossijskaja Gazeta* du 25 octobre 2006 : « Nous devons partir des réalités dans lesquelles nous vivons. Et, avant tout, il s'agit du retour de nos compatriotes dans ces territoires de la Russie qui ont particulièrement besoin de main d'œuvre ».

<sup>215</sup> Arrêté n° 622 du 20 octobre 2006 « sur la validation des règles d'octroi aux sujets de la Fédération de Russie, inclus dans le programme étatique d'assistance à l'immigration volontaire dans la Fédération de Russie des compatriotes, vivant à l'étranger, de l'aide étatique sur le compte du budget fédéral » (<http://www.government.ru/content/>).

<sup>216</sup> Décret n° 1000 en date du 26 juin 2008 (<http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=046628>).

<sup>217</sup> Disposition sur la Commission interdépartementale pour la réalisation du programme d'Etat d'aide à la migration volontaire dans la Fédération de Russie des compatriotes vivant à l'étranger, approuvée par le décret présidentiel n° 814 du 1<sup>er</sup> août 2006 (<http://www.kremlin.ru/text/news/2006/08/109710.shtml>).

<sup>218</sup> Cf. Tatiana SMOL'JAKOVA, « Vybiražu Rossiju na zhitel'stvo. V stranu priekhali pervye pereselentsy iz-za rubezha po programme pereselenija sootechestvennikov » [Je choisis la Russie pour vivre. Dans le pays sont arrivés les premiers migrants de l'étranger en vertu du programme d'immigration des compatriotes], *Rossijskaja Gazeta*, 8 novembre 2007. Les programmes régionaux sont consultables sur le site du Ministère des Affaires étrangères russe : <http://www.mid.ru/ns-dgpch.nsf>.

<sup>219</sup> Cf. Tatiana SMOL'JAKOVA, « Zhelatel'nyj element. V 2008 godu ozhidaet'sja bum vozvrashchenija sootechestvennikov v Rossiju » [Un élément souhaitable. En 2008, on attend un boum du retour des compatriotes en Russie], *Rossijskaja Gazeta*, 21 décembre 2007.

<sup>220</sup> Sur ce point, cf. Cédric RAUX, art. préc., pp. 543-544. Voir également le second rapport de mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales soumis par la Fédération de Russie le 26 avril 2005 (ACFC/SR/H(2005)003, pp. 61-64).

fait que « les autorités russes entendent contrôler l'orientation de la politique migratoire afin que soient attirés primordialement les éléments « russes » (« *russskye* ») des compatriotes, c'est-à-dire ceux qui « parlent la langue russe et partagent les traditions culturelles et les valeurs russes » »<sup>221</sup>. Par là même, il n'est pas superfétatoire de parler du « caractère « impérial » du lien politique que l'Etat russe tend à maintenir dans ses relations avec ses ressortissants [...] [en assurant] une prééminence à la nationalité dominante que représente la population ethniquement russe » »<sup>222</sup>.

Au final, on se rend donc bien compte que, malgré un effort indéniable pour résoudre la question diasporique dans un cadre légaliste respectueux des normes internationales, les réminiscences impérialistes, au sens discriminatoires, sont toujours latentes. Mais, le tableau ne saurait être complet sans la prise en compte de la dimension extraterritoriale du droit de regard puisque c'est sur ce terrain-là, celui de « la logique d'expansion constante » précédemment évoquée, que la nature impérialiste de l'Etat russe est susceptible de se dévoiler le plus ouvertement.

## **§ 2. L'application extraterritoriale du droit de regard**<sup>223</sup>

Circonscriit par les instruments juridiques internationaux et nationaux, le droit de regard, au sens de traitement préférentiel accordé aux minorités nationales, pourrait apparaître avant tout comme une façon tout à fait classique pour la Russie de défendre ses minorités russophones (A). Mais, la focalisation sur cette dimension essentiellement culturelle présente l'inconvénient d'occulter les actions que peut mener la Fédération de Russie sur ses territoires voisins et qui s'apparentent davantage à une forme d'ingérence politique dans les affaires intérieures d'Etats indépendants (B).

### **A. LA DEFENSE CLASSIQUE DES MINORITES RUSSOPHONES**

Dans la version que nous appelons classique du droit de regard, au sens où peut l'entendre la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, il s'agit avant tout du traitement préférentiel accordé aux minorités par leur Etat-parent, le plus souvent dans le

---

<sup>221</sup> *Ibid.*, p. 545 (propos rapportés de Sergueï Mironov lors de l'adoption de la dernière modification de la loi de 2002 sur la citoyenneté).

<sup>222</sup> *Ibid.*, p. 546.

<sup>223</sup> Nous avons choisi d'examiner deux régions de l'ex-espace soviétique où la problématique du droit de regard se pose et qui sont suffisamment emblématiques pour permettre l'identification de la politique russe en la matière. Il s'agit de la Moldavie et des Etats baltes qui présentent cette particularité de se trouver à une place charnière entre la Russie et les pays européens et qui possèdent sur leur territoire d'importantes minorités russophones.

domaine culturel. Dans un tel cas, le terme « russophone » prend tout son sens puisque c'est à la fois du statut de la langue russe et de la protection de ses utilisateurs dont il va s'agir principalement. Mais, par extension, c'est la question de la citoyenneté qui est également en jeu puisque, dans le contexte bien particulier de la succession d'Etat issue du démembrement de l'Union soviétique, la langue est devenue tout à la fois un enjeu et un critère de la citoyenneté. Sur ces questions, deux Etats sont des terrains de prédilection pour que la Russie exerce un droit de regard, en raison de la forte présence de russophones sur leur territoire : l'Estonie (1) et la Lettonie (2).

### **1) Le droit de regard appliqué à l'Estonie**

En Estonie, les Russes constituent la minorité la plus importante du pays puisque sur plus d'un million et demi d'habitants, un peu moins de 30 % sont russes<sup>224</sup>. A cela s'ajoute la présence d'Ukrainiens et de Biélorusses sur le territoire estonien, de sorte que les russophones constituent bien la minorité linguistique la plus importante du pays. Un des problèmes majeurs, qui a grevé les relations entre la Russie et l'Estonie dès l'effondrement de l'Union soviétique, concerne les questions de citoyenneté<sup>225</sup>. En effet, il est important de rappeler au préalable qu'avant 1991, ces problèmes de citoyenneté ne se posaient pas puisque tout le monde disposait de la citoyenneté soviétique. Mais, lorsque l'Estonie a cherché à s'affirmer en tant qu'Etat indépendant en disposant de sa propre citoyenneté, les tensions entre l'Estonie et la Russie se sont alors accrues. Pourtant, en vertu du Traité Moscou-Tallin du 12 janvier 1991, les différentes parties s'étaient accordées avant même la disparition de l'U.R.S.S. sur le principe d'une citoyenneté ouverte. Autrement dit, elles s'étaient mises d'accord sur le remplacement de la citoyenneté soviétique par une citoyenneté estonienne, même pour les russophones, mais sans régler la question des modalités d'octroi. Alors que pour les Russes, cette citoyenneté devait être accordée de façon automatique, seul un examen, pour les Estoniens, devait permettre l'octroi de la citoyenneté estonienne. Finalement, la loi sur la citoyenneté du 26 février 1992 a repris partiellement celle du 1<sup>er</sup> juillet 1938, de sorte que l'octroi automatique de la citoyenneté ne fut accordé qu'aux ressortissants estoniens d'avant juin 1940 et à leurs descendants alors que pour les autres, l'attribution de la citoyenneté fut conditionnée à la réussite d'un

<sup>224</sup> Les Russes sont majoritairement des représentants de l'immigration soviétique même si des Russes étaient déjà présents sur le territoire estonien avant l'invasion soviétique de 1940 mais dans des proportions nettement plus faibles (8% de la population).

<sup>225</sup> Pour un aperçu global de la question, voir le rapport de M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, sur sa visite en Estonie les 27-30 octobre 2003 (CommDH(2004)5, 12 février 2004). Voir également : Yves PLASSERAUD, « Estonie, Lettonie : la question des minorités », in *Les confins de l'OTAN. L'espace Mer Baltique – Mer Noire*, sous la direction de Jean-Charles LALLEMAND, *Nouveaux mondes*, n° 9, automne 1999, pp. 105-127, Yves PLASSERAUD et Suzanne POURCHIER, « Réussir la sortie du communisme. L'exemple balte », *Les Cahiers lituaniens*, <http://www.cahiers-lituaniens.org>, Anaïs MARIN, « Dix ans de relations russo-baltes. Entre ingérence et recherche de stabilité régionale », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1003, mars 2000, pp. 4-15.

examen de connaissance de la langue et de la Constitution estoniennes. Pour la Russie, ces conditions de naturalisation étaient inadmissibles, surtout pour les personnes âgées, et le délai de naturalisation trop long. Dans les faits, ces résidents non estoniens ont conservé la citoyenneté soviétique jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix puisque les passeports soviétiques sont restés valides jusqu'au 12 juillet 1996. Après cette date, ils sont devenus des « non-citoyens » – la Russie ne conférant pas automatiquement la citoyenneté russe à tous ses compatriotes – qualifiés de Pieds-rouges par analogie aux Pieds-noirs. La loi du 19 janvier 1995 sur la citoyenneté a rendu les conditions d'accès à la citoyenneté encore plus strictes : véritable connaissance de la langue, examen civique en langue estonienne et cinq ans de résidence permanente. La Fédération de Russie n'a eu alors de cesse de sensibiliser la communauté internationale, et principalement les institutions européennes en charge des droits de l'homme, le Conseil de l'Europe et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (O.S.C.E.), sur la situation particulière des minorités russophones en utilisant les mécanismes mis à sa disposition par le droit international.

Par exemple, lors de la ratification de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe, la Russie a consigné dans son instrument de ratification une déclaration qui visait implicitement l'Estonie et sa décision d'exclure du champ d'application de la Convention-cadre certaines catégories de personnes. En effet, l'Estonie, dans son propre instrument de ratification déposé le 6 janvier 1997, définit les minorités nationales en posant comme critère préalable, la possession de la citoyenneté estonienne, ce qui revient à exclure de la protection de la Convention-cadre la majorité des russophones, qui ont fini par perdre la citoyenneté soviétique après l'effondrement de l'Union soviétique et n'ont pas obtenu pour autant la citoyenneté estonienne. La Russie, dans son instrument de ratification déposé le 21 août 1998, à son tour, « considère qu'aucun Etat n'est habilité à introduire unilatéralement dans les réserves et déclarations faites lors de la signature ou de la ratification de la Convention-cadre une définition du terme « minorité nationale » qui ne figure pas dans la Convention-cadre » et que « les tentatives d'exclure du champ d'application de la Convention les personnes qui résident de façon permanente sur le territoire d'Etats Parties à la Convention et qui ont été privés arbitrairement de la nationalité qu'elles avaient précédemment, sont contraires aux fins de la Convention pour la protection des minorités ». Même si l'Estonie n'est pas désignée explicitement, il ne fait guère de doute que c'est bel et bien cet Etat qui est visé à travers cette déclaration.

Pour autant, les organisations européennes, tout en reconnaissant que la situation des russophones n'était pas satisfaisante et que les textes sur la citoyenneté devaient être améliorés, refusèrent d'y voir une violation grave des droits de l'homme. Surtout que dans

les faits, des passeports « gris » de non-citoyens furent introduits fin 1996 et permirent à leurs bénéficiaires de voyager librement et de jouir de certains droits à égalité avec la population nationale, comme le droit de voter aux élections municipales. Ainsi, dans les régions russophones, certains conseils municipaux se sont-ils retrouvés aux mains des représentants des non-citoyens. Toutefois, sous la pression de la communauté internationale qui ne pouvait légitimer ces situations d'apatridie, surtout en prévision de l'adhésion à l'Union européenne, l'Estonie a adouci sa législation en matière de citoyenneté<sup>226</sup>.

Cette amélioration de la situation des minorités russophones n'est donc pas sans lien avec la décision de la Russie de régler le conflit transfrontalier qui l'opposait depuis plusieurs années à l'Estonie. Les autorités russes ont en effet signé deux traités le 18 mai 2005 qui règlent les questions de délimitation terrestre et maritime entre les deux pays, dans un sens plutôt favorable à la Russie. En effet, à force de reporter la signature du traité dont les négociations étaient pourtant terminées depuis 1999 en liant justement ce report à la situation des minorités russophones, les Russes ont obtenu des concessions importantes de la part de l'Estonie, comme le retrait de toute référence au Traité de paix de Tartu ou la reconnaissance de la russification d'anciens territoires estoniens<sup>227</sup>. Cette technique du couplage, la Russie va l'expérimenter dans d'autres cas litigieux l'opposant à l'Estonie. Moscou a notamment obtenu gain de cause sur la question de l'enregistrement de l'Eglise orthodoxe<sup>228</sup> ou celle de l'enseignement en russe<sup>229</sup>. Et, c'est seulement une fois ces

---

<sup>226</sup> L'Estonie a notamment amendé sa législation le 8 décembre 1998 en prévoyant d'octroyer la citoyenneté estonienne aux enfants apatrides nés en Estonie. Cette amélioration législative a d'ailleurs été saluée à l'époque par le Conseil de l'Europe, qui a décidé d'enlever l'Estonie de la liste des pays faisant l'objet d'une surveillance particulière en matière de droits de l'homme. Depuis, d'autres innovations ont eu lieu en matière d'accès à la citoyenneté comme celles qui prévoient que l'Etat rembourse les frais engagés pour les cours d'estonien par les personnes qui obtiennent la naturalisation ou l'exemption d'examen écrit pour les personnes nées avant 1930. Même si des inquiétudes subsistent sur le nombre encore élevé de personnes sans citoyenneté ou sur les difficultés à trouver du travail sans une maîtrise complète de l'estonien, les institutions européennes, directement concernées par les questions de minorités, saluent, toutes, les efforts entrepris et les évolutions positives en matière d'accès à la citoyenneté ou d'enseignement dans les langues minoritaires (cf. Résolution du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par l'Estonie (ResCMN(2006)1, 15 février 2006) et Mémoire du Commissaire des Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe (CommDH(2007)12, 11 juillet 2007)).

<sup>227</sup> Cf. Philippe WECKEL, « Signature du traité relatif à la délimitation de la frontière russo-estonienne et du traité relatif à la délimitation des zones maritimes dans le Golfe de Finlande et le Golfe de Narva », *Sentinelle* (page hebdomadaire d'informations internationales sur le site de la Société française pour le Droit international : <http://www.sfdi.org>), 22 mai 2005 et Céline BAYOU, « Etats baltes – Russie. 1<sup>er</sup> mai 2004 – 9 mai 2005 : un authentique dialogue de sourds », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1048, mars-avril 2005, pp. 24-25.

<sup>228</sup> Sur ce point, cf. Raphaëlle LIROU, « La constitutionnalisation du droit de regard : le cas de la Russie », *Civitas Europa*, n° 13 (numéro spécial : *Le droit de regard sur les minorités nationales à l'étranger : problème ou solution à l'heure de l'intégration européenne ?*), Bruylant, Bruxelles, décembre 2004, pp. 65-67. Le conflit entre Moscou et Tallin sur la question juridique de l'Eglise orthodoxe du Patriarcat de Moscou résulte du refus du gouvernement estonien d'enregistrer l'Eglise subordonnée au Patriarcat de Moscou à plusieurs occasions au motif que le nom de cette Eglise était trop similaire à celui de l'Eglise

questions résolues dans un sens la satisfaisant que la Russie a accepté de signer le 5 novembre 2002 dans le cadre de la Commission russo-estonienne intergouvernementale une série de documents dont l'accord sur la double imposition<sup>230</sup>.

Cela dit, peu de temps après la signature du traité frontalier, un blocage entre les deux parties est de nouveau survenu après que le Parlement estonien eut fait référence au Traité de Tartu et, donc à la délimitation frontalière existant avant la Seconde Guerre mondiale, dans le préambule de la loi de ratification du traité. La Douma russe a alors réagi en refusant de ratifier le traité tant que ces points ajoutés ne seraient pas supprimés<sup>231</sup>. D'autres sujets de discorde sont depuis apparus, notamment au printemps 2007, lorsque les autorités estoniennes ont décidé de déplacer le mémorial russe de la Seconde Guerre mondiale, représentant un soldat de l'Armée rouge, du centre de la capitale à un cimetière militaire excentré, provoquant la colère des minorités russophones et donnant lieu à des affrontements violents aussi bien en Estonie qu'en Russie et au siège de l'Ambassade d'Estonie à Moscou. Ces deux épisodes illustrent finalement la fragilité et l'instabilité des rapports entre la Russie et l'Estonie dès lors qu'il s'agit de questions sensibles qui touchent à l'histoire, à la mémoire et, finalement, au passé impérial de la Russie et au risque de résurgence de ce dernier<sup>232</sup>. En d'autres termes, le poids de l'histoire est un facteur de tension permanente qui ne facilite pas la normalisation des relations russo-estoniennes. C'est à peu près la même situation avec la Lettonie même si la participation de cet Etat aux commémorations du sixième anniversaire de la victoire sur l'Allemagne nazie en 2005 à Moscou, à la différence de l'Estonie et de la Lituanie<sup>233</sup>, ou la ratification par la Russie du traité frontalier à l'automne 2007 après des années d'atermoiement de sa part<sup>234</sup> ont pu

---

apostolique orthodoxe estonienne subordonnée au Patriarcat de Constantinople et déjà enregistrée par le Ministère de l'Intérieur estonien en 1993.

<sup>229</sup> Le 12 avril 2002, le président estonien, Arnold Ruutel, a promulgué une loi qui, contrairement à une loi de 1993 prévoyant l'instruction en estonien dans les écoles secondaires financées par l'Etat à partir de l'année 2000 (date butoir qui fut étendue à 2007 par le parlement), prévoit d'assurer la poursuite de l'éducation en russe au lycée même après 2007. Sur ce point, voir les rapports précités du Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe (CommDH(2004)5 du 12 février 2004 et CommDH(2007)12 du 11 juillet 2007).

<sup>230</sup> *Actualités russes*, 15 novembre 2002. Moscou, sous la pression de ses instances nationales, a lié l'abolition de la double imposition des produits estoniens à la résolution du problème de l'Eglise orthodoxe.

<sup>231</sup> Sur ce point, cf. Antoine CHALVIN, « Estonie 2005-2006. La porte fermée de l'euro », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1056, juillet-août 2006, pp. 16-17. Le traité frontalier n'a toujours pas été ratifié.

<sup>232</sup> Cf. l'interview accordée par le Président d'Estonie, Toomas Hendrik ILVES à la revue *Politique internationale* (« Estonie : l'ombre de Moscou », n° 116, été 2007, consultable sur <http://www.politiqueinternationale.com>).

<sup>233</sup> La présidente lettone de l'époque, Vaira Vike-Freiberga, s'était démarquée de la position commune affichée initialement par tous les Etats baltes, le refus de participer aux commémorations d'un événement historique ayant signifié pour eux la fin de leur indépendance, en décidant finalement de se rendre à Moscou. De leur côté, les autorités russes, elles, continuent de ne pas tolérer la moindre minimisation du rôle de la Russie dans ce conflit ou une quelconque assimilation avec le Troisième Reich.

<sup>234</sup> Le traité frontalier signé avec la Lettonie le 27 mars 2007 a été ratifié lors de l'adoption de la loi de ratification n° 226 du 2 octobre 2007.



laisser penser que les rapports s'étaient largement aplanis entre les deux Etats. Là encore, la situation des minorités russophones demeure une pierre d'achoppement entre les deux pays.

## **2) Le droit de regard appliqué à la Lettonie**

En Lettonie, sur la question de la citoyenneté, on trouve une situation comparable à celle de l'Estonie mais accentuée en raison d'une population russophone plus importante. L'évolution de la législation en matière de citoyenneté a suivi les mêmes méandres que celle de l'Estonie : sévère au départ, la législation s'est assouplie sous l'influence du Conseil de l'Europe et de l'O.S.C.E., après interpellation par la Russie de la communauté internationale sur les violations des droits des minorités russophones. Sur ces questions de citoyenneté, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe constate d'ailleurs que, même si des progrès supplémentaires peuvent et doivent être réalisés en vue de la naturalisation des non-citoyens, « les réglementations en Lettonie ne présentent pas d'obstacles insurmontables à l'acquisition de la nationalité lettone et la procédure applicable ne comprend aucune exigence excessive ou allant à l'encontre des normes européennes existantes »<sup>235</sup>. Toutefois, en raison d'une maîtrise insuffisante de la langue lettone, du refus du service militaire et du désir de continuer à voyager sans visa en Russie, sans compter l'opposition de la Lettonie à la double nationalité, les demandes de naturalisation restent faibles dans ce pays<sup>236</sup>. L'accent sera donc plutôt mis sur les questions les plus vives, celles liées à la langue et à l'éducation, qui opposent les russophones au gouvernement letton et qui permettent à la Fédération de Russie de revendiquer un droit de regard, et sur les instruments que cette dernière utilise pour se poster en défenseur de la minorité russophone.

Les problèmes linguistiques en Lettonie s'inscrivent dans le cadre de la disparition de l'Union soviétique et du processus de « lettonisation » qui s'est ensuivi. En recouvrant son indépendance, la Lettonie a souhaité faire du letton la seule langue officielle du pays pour affirmer son identité nationale au moyen de la langue. Dans un pays où les locuteurs du letton sont à peine majoritaires, les parlementaires n'ont eu de cesse

<sup>235</sup> Résolution 1527 (2006), (*Droit des minorités nationales en Lettonie*), 17 novembre 2006.

<sup>236</sup> Sur les questions de citoyenneté en Lettonie, voir la résolution 1527 (2006) (*Droit des minorités nationales en Lettonie*) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe adoptée le 17 novembre 2006 et le rapport rédigé en vue d'un débat à la Commission permanente de l'Assemblée parlementaire par Adrian Severin (Doc. 11094, 8 novembre 2006) consultables sur le site de l'Assemblée parlementaire : <http://www.assembly.coe.int>. Voir également : Céline BAYOU, « Lettonie 2003-2004. Une fête un peu gâchée », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1044, juillet-août 2004, pp. 105-106, Yves PLASSERAUD, « Estonie, Lettonie : la question des minorités », art. préc., Emmanuel DROIT, « Lettonie. Les russophones entre intégration et repli identitaire », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1052, novembre-décembre 2005, pp. 42-50 et Guylaine SAFFRAIS, « Lente intégration des Russes dans les pays baltes », *Le Monde diplomatique*, février 1998.

alors de légiférer pour imposer aux enseignants et aux élèves la connaissance du letton<sup>237</sup>. Par exemple, par une loi du 29 octobre 1998, amendée le 5 février 2004, le parlement letton a imposé qu'à la rentrée scolaire 2004, 60 % de l'enseignement soit dispensé en letton et 40 % en langue minoritaire dans les écoles publiques secondaires. Les minorités russophones, avec l'appui du gouvernement russe, ont alors interpellé la communauté internationale, notamment le Conseil de l'Europe, pour que cette dernière fasse pression sur les autorités lettones en vue d'une modification de la politique linguistique et éducative<sup>238</sup>.

Ce n'est donc pas un hasard si la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a chargé peu de temps après le parlementaire roumain, Adrian Severin, de rédiger un rapport sur la situation des minorités nationales en Lettonie. Mais, dans ce rapport, le parlementaire, soucieux de ménager les différents intérêts en présence, a cherché avant tout à trouver des solutions de compromis par une approche à la fois historique, économique, géopolitique et psychologique du problème minoritaire en Lettonie, représenté principalement par les russophones<sup>239</sup>. Sur la base de ce rapport, la Commission permanente de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a alors adopté une résolution très mesurée dans laquelle elle se contente d'inviter les autorités lettones à « poursuivre leurs efforts dans la mise en œuvre de leur politique en matière d'éducation, de développement du respect de la diversité et de promotion de la diversité linguistique, dans un esprit d'ouverture ; à mettre en œuvre la législation en matière d'éducation et, si nécessaire, à envisager de la modifier en accord avec les dispositions et l'esprit de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et dans le respect des recommandations pertinentes du Conseil de l'Europe, notamment en assurant une formation adéquate des enseignants qui doivent être capables d'enseigner dans les langues minoritaires »<sup>240</sup>. Finalement, la mesure qui encadre les décisions des instances européennes s'explique aisément par la complexité historique des relations russo-lettonnes et par la permanence de la diversité des représentations du

<sup>237</sup> Pour un aperçu général de la question linguistique en Lettonie, voir : Rapport *Droit des minorités nationales en Lettonie*, Doc. 11094, 8 novembre 2006 (<http://www.assembly.coe.int>) ; Yves PLASSERAUD, « Estonie, Lettonie : la question des minorités », art. préc., pp. 119-123, Céline BAYOU, « Lettonie 2003-2004. Une fête un peu gâchée », art. préc., « Lettonie : la loi sur l'éducation inquiète les russophones », *Regard sur l'Est*, n° 35, janvier-mars 2004.

<sup>238</sup> Cf. Emmanuel DROIT, art. préc., pp. 46-49 et Antoine JACOB, « En Lettonie, l'entrée en vigueur de la réforme scolaire avive le mécontentement de la minorité russophone », *Le Monde*, 25 octobre 2004.

<sup>239</sup> Doc. 11094, 8 novembre 2006 (<http://www.assembly.coe.int>). Après avoir présenté les différents niveaux d'enseignement (premier degré, secondaire et universitaire), Adrian Severin constate que le système éducatif letton repose sur un bilinguisme de fait mais asymétrique dans la mesure où il n'est réellement applicable qu'aux seules écoles minoritaires. Il considère que ce quasi-bilinguisme de fait, véritable « richesse nationale », devrait être préservé et étendu d'autant plus que « la langue russe est la porte d'accès vers la grande culture et le vaste marché économique [de la Russie] ». Mais, il ne pense pas pour autant que la légalisation du bilinguisme, par l'octroi d'un statut officiel à la langue russe, soit une solution incontournable.

<sup>240</sup> Résolution 1527 (2006), 17 novembre 2006 (<http://www.assembly.coe.int>).

passé chez les parties en présence<sup>241</sup>. Plutôt que d'attiser les tensions, les organisations internationales préfèrent encourager la construction par les autorités lettones d'une nation civique moderne ou accompagner la mise en place d'un dialogue bilatéral entre la Lettonie et la Russie sur la base de relations de bon voisinage.

Cela dit, les différends linguistiques entre la Lettonie et la Russie ne concernent pas uniquement la politique éducative mais résonnent également en matière électorale. En effet, devant les instances internationales et notamment européennes, la Russie a critiqué la loi lettone qui obligeait les russophones à avoir une très bonne connaissance de la langue lettone ou à être sortis d'une école secondaire lettone pour briguer un mandat aux élections nationales et locales. Sa critique a trouvé une répercussion dans une affaire, présentée devant la Cour européenne des droits de l'homme et qui a vu la condamnation « relative » de la Lettonie<sup>242</sup>.

En l'espèce, Ingrida Podkolzina, membre de la minorité russophone de Lettonie, a porté plainte devant la C.E.D.H. contre le gouvernement letton car on lui avait refusé le droit de prendre part aux élections parlementaires de 1998 au motif qu'elle ne connaissait pas suffisamment le letton. En effet, après avoir été admise préalablement dans une liste de candidats aux élections sur la base notamment de la présentation d'un certificat de connaissance de la langue lettone, elle en fut radiée après vérification de sa connaissance du letton par un inspecteur. La requérante estimait donc que cette radiation équivalait à une violation du droit de se porter candidat aux élections, fixé à l'article 3 du Protocole n° 1. De son côté, le gouvernement letton partait du principe que les droits prévus à l'article 3 du Protocole n° 1 n'étaient pas absolus, qu'ils pouvaient donc souffrir des restrictions si le but poursuivi par le gouvernement était légitime et les moyens employés non disproportionnés. Il justifiait, en l'espèce, les conditions linguistiques posées par la loi du 25 mai 1995 sur les élections législatives (maîtrise de la langue officielle – le letton – au troisième niveau de connaissance et preuve de cette maîtrise par un certificat de connaissance de la langue en l'absence d'une scolarité en letton) dans un souci de rationalisation du travail parlementaire. La Cour a estimé que, même si les droits à des élections libres ne sont pas absolus, elle doit s'assurer que les conditions de restriction ne réduisent pas les droits au point de les atteindre dans leur substance et de les priver de leur effectivité, qu'elles poursuivent un but légitime et que les moyens employés ne sont pas disproportionnés. En l'espèce, la Cour a jugé que le gouvernement letton poursuivait un but légitime en exigeant d'un candidat aux élections du parlement national qu'il ait une connaissance suffisante de la langue officielle, et donc langue de travail du parlement. Mais, la Cour a considéré que

<sup>241</sup> Schématiquement, la Russie représenterait toujours une menace à l'image de l'Empire tsariste et de l'Union soviétique aux yeux de la majorité de la population lettone tandis que la minorité russophone, nostalgique de sa situation privilégiée au temps de l'Union soviétique, souffrirait d'une présomption de culpabilité à l'origine de la politique discriminatoire que lui infligent les autorités lettones.

<sup>242</sup> Arrêt *PODKOLZINA contre Lettonie* du 9 avril 2002 (requête n° 46726/99).

la décision de radiation n'était pas proportionnée au but poursuivi par le gouvernement letton notamment parce qu'elle était fondée sur une procédure arbitraire. Le Ministère des Affaires étrangères de la Fédération de Russie en a alors profité pour rappeler son souhait de voir la Lettonie réviser cette loi discriminatoire vis-à-vis des minorités russophones<sup>243</sup>. Sous la pression des instances internationales, la Lettonie a donc fini par amender en mai 2002 la précédente loi sur les élections législatives, en supprimant les exigences linguistiques pour se porter candidat<sup>244</sup>.

La Russie a alors compris l'usage qu'elle pouvait faire de la Cour européenne pour faire valoir son droit de regard sur ses compatriotes. La procédure des requêtes étatiques étant rarement choisie par les Etats<sup>245</sup>, la Russie n'en a pas moins utilisé, pour la première fois, son droit d'intervenir en tant que tiers intervenant, en vertu de l'article 36 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>246</sup> et de l'article 44 § 1 du règlement de la Cour européenne<sup>247</sup>, dans une affaire opposant d'anciennes résidentes de Lettonie d'origine russe au gouvernement letton<sup>248</sup>.

En l'espèce, les deux requérantes, alors qu'elles avaient vécu toute leur vie en Lettonie et se considéraient comme intégrées à la société lettone, estimaient que les mesures d'éloignement de Lettonie, ordonnées en application du traité russo-letton de 1994

---

<sup>243</sup> Cf. « Russian Foreign Ministry expects Latvia to revise controversial language law », *BBC*, 10 avril 2002.

<sup>244</sup> Même si les conditions linguistiques ont été levées pour participer aux élections, l'opposition entre la Lettonie et la Russie s'est recentrée depuis sur la question de la participation des « non-citoyens » à la vie politique locale surtout depuis l'adhésion de la Lettonie à l'Union européenne et l'octroi du droit de vote au niveau local aux citoyens de l'Union européenne. Sur ce point, voir le Rapport de Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux Droits de l'homme du Conseil de l'Europe (CommDH(2004)3, 12 février 2004) et le rapport d'information sur *La démocratie locale et la participation des non-citoyens à la vie publique et politique locale en Lettonie*, approuvé le 7 octobre 2005 par la Commission institutionnelle du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (CG/INST (12)3, 19 octobre 2005). La Commission permanente de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, dans la résolution 1527 en date du 17 novembre 2006, appelait à l'octroi aux non-citoyens des mêmes droits que ceux des ressortissants de l'Union européenne.

<sup>245</sup> Dans son rapport annuel de 2007, la Cour européenne rappelle que la voie des requêtes étatiques est rarement utilisée. Elle cite seulement les affaires qui ont donné lieu à un arrêt sur le fond : celle opposant dans les années soixante-dix l'Irlande du Nord au Royaume-Uni au sujet de mesures de sécurité en Irlande du Nord et celle initiée par Chypre contre la Turquie à propos de la situation dans le nord de l'île (<http://www.echr.coe.int>).

<sup>246</sup> Article 36 § 1 de la Convention : « Dans toute affaire devant une chambre ou la Grande Chambre, une Haute Partie contractante dont un ressortissant est requérant a le droit de présenter des observations écrites et de prendre part aux audiences ».

<sup>247</sup> Article 44 § 1 du Règlement de la Cour (anciennement article 61 § 2 du Règlement supprimé le 07 juillet 2003 par la Cour) : « a) Lorsqu'une requête introduite en vertu de l'article 34 de la Convention est portée à la connaissance de la Partie contractante défenderesse en vertu de l'article 54 § 2 b) du présent règlement, le greffier communique en même temps une copie de la requête à toute autre Partie contractante dont un ressortissant est requérant dans la cause. Il notifie aussi, le cas échéant, à pareille Partie contractante la décision de tenir une audience dans la cause ; b) Si une Partie contractante souhaite exercer le droit que lui reconnaît l'article 36 § 1 de la Convention de présenter des observations écrites ou de prendre part à une audience, elle doit en aviser le greffier par écrit au plus tard douze semaines après la communication ou la notification visées à l'alinéa qui précède. Le président de la chambre peut, à titre exceptionnel, fixer un autre délai ».

<sup>248</sup> Arrêt *SLIVENKO contre Lettonie* du 9 octobre 2003 (requête n° 48321/99).

sur le retrait des forces armées russes (la première requérante était la fille d'un militaire de l'armée soviétique et la deuxième, née en Lettonie, était la fille de la première requérante et d'un soldat de l'armée soviétique) et prises à leur encontre à la suite de leur radiation du registre des résidents lettons, constituaient une violation de l'article 8 de la Convention<sup>249</sup>. Après avoir épuisé les voies de recours interne pour contester ces mesures d'éloignement, les requérantes ont rejoint l'époux de la première en Russie et ont acquis la citoyenneté russe en 2001. Pendant une période de cinq ans, à partir de la date du premier arrêté d'expulsion datant de 1996, elles se sont vues interdire l'entrée sur le territoire letton, alors que les parents de la première requérante, en tant que résidents permanents, continuaient de vivre en Lettonie.

La Fédération de Russie, dans cette affaire, a pris fait et cause pour les parties demanderesse et a demandé une expertise indépendante sur un document présenté par le gouvernement défendeur et une nouvelle audience sur le fond. Même si la Cour a rejeté la demande du gouvernement russe, ce dernier a pu présenter ses conclusions sur le fond de l'affaire. Pour lui, les autorités lettones n'ont pas tenu compte du fait que les deux requérantes avaient passé presque toute leur vie en Lettonie et qu'elles étaient parfaitement intégrées à la société lettone. De ce fait, les autorités lettones ont porté atteinte aux droits des requérantes visés à l'article 8 de la Convention d'autant plus que les mesures d'éloignement ne poursuivaient aucun but légitime et n'étaient pas nécessaires dans une société démocratique, en l'absence de preuve que les requérantes risquaient de nuire à la sécurité, la sûreté, l'ordre public et le bien-être économique de la Lettonie. De plus, à l'appui de la demande des requérantes de voir condamner la Lettonie pour violation de l'article 14 combiné à l'article 8 de la Convention, la Russie arguait que l'éloignement de ces dernières était le résultat d'une purification ethnique opérée par les autorités lettones<sup>250</sup>.

Dans son dispositif, la Cour a estimé que les requérantes disposaient d'une vie privée et d'un domicile, que la mesure d'éloignement constituait donc bien une ingérence mais que cette dernière était prévue par la loi, notamment par le traité sur le retrait des forces armées russes, et qu'elle poursuivait un but légitime, à savoir protéger la sécurité nationale<sup>251</sup>. En revanche, la Cour a considéré que la mesure d'éloignement ne pouvait passer pour nécessaire dans une société démocratique puisque les requérantes étaient parfaitement intégrées à la société lettone à l'époque des faits et qu'elles ne pouvaient pas

<sup>249</sup> Article 8 de la Convention : « 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance ; 2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

<sup>250</sup> Dans son arrêt, la Cour a estimé que l'examen de la violation de l'article 14 combiné à l'article 8 était superfétatoire et ne s'est pas donc prononcée sur le cas de purification ethnique.

<sup>251</sup> La Cour a estimé que le rapatriement des forces armées d'un pays indépendant du territoire d'un autre Etat constituait un moyen légitime de traiter les différents problèmes (politiques, économiques et sociaux) nés de la dissolution de l'Etat auquel appartenait ces deux Etats.

être considérées comme un danger pour la sécurité nationale, notamment parce qu'elles appartenaient à la famille d'un ancien militaire qui lui-même n'était pas considéré comme une menace pour la sécurité nationale et qui était resté dans le pays après avoir pris sa retraite.

En écho à la condamnation de la Lettonie pour violation de l'article 8 par la Cour européenne des droits de l'homme, le délégué à l'époque de la Fédération de Russie auprès de la Cour, Pavel Laptev, en profita pour préciser qu'il ne s'agissait pas d'une question d'ordre privé, que cela concernait une centaine de compatriotes russes, pas seulement en Lettonie, et qu'il était indispensable que la Russie intervienne en qualité de tiers intervenant à chaque fois<sup>252</sup>.

Finalement, on se rend compte que, lorsqu'il s'agit de défendre culturellement ses minorités, la Russie adopte une position somme toute classique en utilisant les moyens internationaux mis à sa disposition. Mais, dans les cas étudiés, il ne faut pas occulter un autre élément qui a son importance pour comprendre l'attitude de la Russie : les Etats baltes, depuis l'effondrement de l'Union soviétique, se sont irrémédiablement détachés de la tutelle russe et profitent maintenant d'une sorte de glacis protecteur du fait de leur appartenance à l'Union européenne depuis le 1<sup>er</sup> mai 2004 et à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (O.T.A.N.) depuis le 2 avril 2004<sup>253</sup>. Tout autre est la situation des anciens territoires de l'espace soviétique qui ne bénéficient pas encore de cette protection et qui sont confrontés à une intervention de la Russie dans leurs affaires intérieures, plus active et, par conséquent, plus problématique.

## B. L'INGERENCE POLITIQUE DANS LES AFFAIRES INTERIEURES DE L'« ETRANGER PROCHE » : L'EXEMPLE TRANSNISTRIEN

Les relations que la Russie entretient avec les anciennes républiques fédérées soviétiques, son « étranger proche », ne sont pas exemptes de tensions politiques, comme nous le rappelle constamment l'actualité. On aurait pu évoquer notamment les conflits politiques et économiques avec la Géorgie<sup>254</sup> ou ceux qui l'opposent à l'Ukraine<sup>255</sup>. Mais,

<sup>252</sup> Cf. « *Dobro pozhalovat' v tsivilizovannyj mir* » [Bienvenue dans un monde civilisé], *Rossijskaja Gazeta*, 10 octobre 2003. La Russie ne pourra intervenir en tant que tiers intervenant que si le cas d'espèce devant la Cour concerne des citoyens russes (cf. conditions de l'article 36 de la Convention), ce qui réduit tout de même ses possibilités de défendre l'ensemble des compatriotes.

<sup>253</sup> La question des minorités russophones s'inscrit également dans le cadre des relations de l'Union européenne et de l'O.T.A.N. avec la Russie. Sur ce point, cf. Raphaëlle LIROU, art. préc., pp. 70-71 et Céline BAYOU, « Etats baltes – Russie. 1<sup>er</sup> mai 2004 – 9 mai 2005 : un authentique dialogue de sourds », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1048, mars-avril 2005, pp. 15-29.

<sup>254</sup> Depuis la révolution des roses en Géorgie et l'accession à la présidence de la République de Géorgie de Mikhaïl Saakachvili, les tensions de cette république caucasienne avec la Russie sont récurrentes. En dehors des questions abkhazes et ossètes (cf. Tracey GERMAN, « Abkhazie et Ossétie du Sud : le choc

nous avons choisi de nous interroger sur la nature impériale de l'Etat russe dans ses relations avec son « étranger proche » (2) en partant d'un cas particulièrement emblématique, le conflit transnistrien en Moldavie au sein duquel la Russie est un acteur de premier plan (1).

### **1) La Russie et le conflit transnistrien**

Depuis de nombreuses années, un conflit oppose sur le territoire moldave les autorités officielles moldaves et la région de Transnistrie. Cette dernière, peuplée majoritairement de russophones (Russes et Ukrainiens), fut rattachée par Staline à la Moldavie, où la majorité des habitants sont roumanophones<sup>256</sup>. A la suite du démembrement de l'Union soviétique et de ses conséquences constitutionnelles et politiques, l'indépendance de la Moldavie et la sécession *de facto* de la Transnistrie<sup>257</sup>, un conflit armé s'est déclenché entre les deux régions. C'est la XIV<sup>e</sup> armée russe, commandée par le Général Alexandre Lebed, qui a mis fin au conflit armé en 1992 et qui est restée sur place en tant que force de maintien de la paix. Pour autant, la Transnistrie, non reconnue internationalement, est restée une région sécessionniste, disposant de sa propre constitution, de son propre drapeau, de sa propre monnaie (le rouble transnistrien), de ses propres institutions gouvernementales et de ses propres forces armées et utilisant le passeport soviétique. Pendant dix ans, les rapports entre les deux rives du Dniestr ont été parfaitement rodés : même si théoriquement elle faisait partie intégrante de la Moldavie, la

---

des intérêts russes et géorgiens », *Russie.Nei.Visions*, n° 11, juin 2006, pp. 1-19 et le numéro n° 114 de *Politique internationale*), la volonté d'arrimage des autorités géorgiennes aux structures euro-atlantiques est un motif supplémentaire de mécontentement pour la Russie qui a atteint son apogée en 2006 avec la mise en place d'un embargo russe sur les produits géorgiens, sur les voies de communication et l'augmentation des tarifs du gaz (cf. Silvia SERRANO, Michèle KAHN, « Géorgie 2006. De l'eau et du vin dans le gaz », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1059, janvier-février 2007, pp. 109-123).

<sup>255</sup> On peut citer les conflits liés au partage de la flotte de la mer Noire et au statut de Sébastopol et les tensions récurrentes dans le domaine énergétique. A ce sujet, voir notamment Annie DAUBENTON, « Les rapports russo-ukrainiens : empire ou démocratie ? », *Politique étrangère*, 3/2002, pp. 765-782, Alexandra GOUJON, « Les nouveaux voisins de l'Union européenne. Stratégies identitaires et politiques en Ukraine, Biélorussie et Moldavie », *Les Etudes du CERI*, n° 109, septembre 2004, pp. 3-39, James SHERR, « L'état ukrainien : entre la faiblesse intérieure et la dépendance extérieure », *Russie.Nei.Visions*, n° 9, mars 2006, pp. 1-22, Jérôme GUILLET, « Gazprom, partenaire prévisible : relire les crises énergétiques Russie-Ukraine et Russie-Biélorussie », *Russie.Nei.Visions*, n° 18, mars 2007, pp. 1-24 et Laure MANDEVILLE, « L'avenir de la flotte russe de la mer Noire en question », *Le Figaro*, 30 juin 2008).

<sup>256</sup> C'est en 1940 que la République autonome socialiste soviétique de Moldavie (actuel Transnistrie) – créée en 1924 artificiellement par le Kremlin pour faciliter sa mainmise sur la Moldavie (ancienne Bessarabie) – fut rattachée à la République socialiste soviétique de Moldavie. Sur un aperçu général de la question transnistrienne, cf. Alain RUZE, *La Moldova entre la Roumanie et la Russie. De Pierre le Grand à Boris Eltsine*, L'Harmattan, Paris, 1997, 219 p., Mihnea BERINDEI et Arielle THEDREL, « Moldavie : un désir d'Occident ? », *Politique internationale*, n° 99, printemps 2003, Dov LYNCH, « Voisinage commun ou nouvelle ligne de front ? Le carrefour de la Moldavie », *Russie.Cei.Visions*, n° 2, avril 2005, <http://www.ifri.org> et Florent PARMENTIER, « La Transnistrie. Politique de légitimité d'un Etat *de facto* », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1061, mai-juin 2007, pp. 69-75.

<sup>257</sup> La Transnistrie a déclaré unilatéralement, après référendum, son indépendance en 1990.

Transnistrie a obtenu des tampons de douane et des licences d'import-export de la part des autorités moldaves dans le cadre des mesures de confiance prises le 7 février 1996, ce qui lui a permis de faire du commerce international légal sans payer de taxes à la Moldavie. De plus, si la Transnistrie a pu se développer parallèlement et indépendamment de la Moldavie, c'est aussi grâce à l'appui des forces d'interposition russes stationnées sur son territoire depuis 1992<sup>258</sup>. Lors du 11<sup>e</sup> anniversaire de « l'indépendance » de la République de Transnistrie, le président de cette République, Igor Smirnov (réélu pour un quatrième mandat de cinq ans en décembre 2006<sup>259</sup>), rappelait d'ailleurs le rôle fondamental de la Russie dans les relations entre la Moldavie et la Transnistrie en tant que garant et gardien de la paix<sup>260</sup>.

Le rôle de la Russie dans le problème transnistrien se décline, en effet, sur deux modes principalement : juridique et politique.

Sur le premier point, le rôle juridique de la Russie résulte de son rôle de médiateur dans le conflit au même titre que l'Ukraine, les deux Etats étant assistés à l'origine dans leur mission par l'O.S.C.E. avant que celle-ci ne devienne un médiateur à part entière. Ce statut de médiateur, la Russie l'avait obtenu après son intervention active dans la résolution du conflit armé entre la Moldavie et la Transnistrie. Tous les documents des organisations européennes en charge du dossier transnistrien, notamment ceux de l'O.S.C.E. qui dispose d'une mission sur place depuis 1993, visent d'ailleurs explicitement la qualité de médiateur de la Russie.

Mais, dans ce conflit, la Russie est surtout mue par un intérêt géopolitique. En effet, la présence de minorités russophones en Transnistrie ne suffit pas à elle seule à expliquer le droit de regard particulier que la Russie s'octroie sur cette région puisque, dans ce cas précis, elle ne se contente pas d'interpeller la communauté internationale ou de recourir aux méthodes classiques des négociations internationales pour défendre les minorités russophones. La Russie est physiquement présente sur le territoire moldave à travers le stationnement de ses forces armées. Or, cette implication de la Russie n'est pas

---

<sup>258</sup> Il est important de souligner que les leaders de Tiraspol (capitale de la Transnistrie) sont des citoyens russes pour la plupart (militaires, anciens officiers du KGB) soutenus par Moscou et les troupes russes, liés à l'économie et au pouvoir politique russes. Ces liens s'expliquent en grande partie par le statut privilégié qu'obtint cette région à l'époque soviétique. En raison de la présence d'une majorité de Slaves (Russes et Ukrainiens) sur ce territoire, le secteur industriel de la Transnistrie fut favorisé (installation de l'industrie lourde et de l'essentiel de l'industrie énergétique), au détriment du reste de la Moldavie, cantonné au domaine agricole. Il est d'ailleurs notable que les cadres du Parti communiste de Moldavie provenaient, jusqu'à la fin des années 80, principalement de Transnistrie ou des républiques soviétiques slaves.

<sup>259</sup> *Libération*, 11 décembre 2006. Igor Smirnov a été réélu le 10 décembre 2006 avec plus de 80 % des voix.

<sup>260</sup> Cf. « Russia is guarantor of peace in Moldova, Dnestr region leader says », *BBC*, 2 septembre 2001. Voir également l'interview d'Igor Smirnov accordée à la revue *Politique internationale* (« Transnistrie : le crédo séparatiste », n° 114, hiver 2007) dans laquelle il rappelle que les relations avec la Russie sont prioritaires et que l'intégration à la Fédération de Russie, soutenue lors du référendum de 2006 (cf. *Infra*) et fondée sur une histoire commune avec la Russie, est un objectif à long terme.



sans poser un problème au regard du respect de l'intégrité territoriale de la Moldavie. En effet, même si le stationnement des forces d'interposition russes a été négocié dans le cadre du règlement du conflit armé en 1992 et accepté par la partie moldave en contrepartie de l'engagement de la Russie à observer une attitude neutre, on peut considérer aujourd'hui que le maintien de ses troupes, en dépit de l'engagement pris de les retirer lors du sommet d'Istanbul de l'O.S.C.E. en 1999<sup>261</sup>, équivaut à une violation de l'intégrité territoriale de la Moldavie et à une méconnaissance de sa qualité de médiateur dans le conflit. C'est finalement la valeur géostratégique de cette région qui explique le mieux l'intervention directe de la Russie dans le conflit. En effet, par crainte de voir son influence s'éroder au profit de l'Europe occidentale, la Russie n'entend pas perdre le contrôle de territoires qu'elle considère comme son pré carré. Il est d'ailleurs de plus en plus question dans la littérature russe du retour au rôle de « grand frère » et de gendarme joué par la Russie dans l'espace post-soviétique, voire même de la possibilité de reconnaître *de facto* un droit d'ingérence de force pour la Russie, exécuter des prières des masses<sup>262</sup>.

A partir de là, on entrevoit déjà que la position et le rôle de la Russie ne sont pas dénués d'ambiguïté, ce que confirment les relations « schizophréniques » qu'elle entretient avec les deux parties au conflit. En effet, d'une part, la Russie s'est rapprochée des autorités moldaves lors de l'accession au pouvoir des communistes et l'élection à la présidence de Vladimir Voronin en avril 2001, russophone originaire de Transnistrie qui avait fait du rapprochement avec la Russie, l'ancienne puissance tutélaire dont le pays dépend pour son approvisionnement en énergie<sup>263</sup>, un objectif de sa politique. Moscou a ainsi emboîté le pas des autorités moldaves dans la guerre douanière que ces dernières ont commencé à livrer à l'automne 2001 contre la Transnistrie. Alors que jusqu'à l'automne 2001, la Transnistrie utilisait des timbres-douanes pour commercer avec l'autorisation de Chisinau (capitale de la Moldavie), l'adhésion de la Moldavie à l'Organisation mondiale du Commerce en septembre 2001 l'a obligée à renforcer son contrôle aux frontières, en refusant notamment tous les timbres de douane aux armes de la « République du Dniestr » et en interdisant les importations et les exportations dans la région<sup>264</sup>. En octobre 2001, la Moldavie a autorisé de façon limitée les livraisons en passant par des postes de douane précis, ce qui impliquait que les entreprises de Transnistrie étaient obligées de conclure des

<sup>261</sup> SUM.DOC/2/99, 19 novembre 1999, § 18-19.

<sup>262</sup> Cf. Natalia AJRAPETOVA, « *Rossija v roli starshego dvornika. President Moldavii « poruchil » Vladimiru Poutinu strogo pogovorit' s liderom Pridniestrovja* » [La Russie dans le rôle du gardien en chef. Le Président de Moldavie a chargé Vladimir Poutine de discuter sérieusement avec le leader de Transnistrie], *Nezavisimaja Gazeta*, 15 janvier 2002.

<sup>263</sup> Cf. André DULAIT, André BOYER, André ROUVIERE, « La Moldavie : bâtir les fondements de l'identité nationale », Rapport d'information 102 (1999-2000) de la Commission des Affaires étrangères du Sénat, in [http://www.senat.fr/rap/r99-102/r99-102\\_mono.html](http://www.senat.fr/rap/r99-102/r99-102_mono.html).

<sup>264</sup> Cf. Sophie SHIHAB, « En Transnistrie, « ils ne produisent que des armes ! » », *Le Monde*, 25 août 2001 et Katya CENGEL, « Petite guerre douanière entre frères ennemis sur les bords du Dniestr », *Courrier international*, 06 décembre 2001.

opérations commerciales avec l'étranger *via* les douanes moldaves et ce qui privait de la sorte la Transnistrie d'une importante source de revenus. Moscou a apporté son soutien à la nouvelle politique moldave, en refusant de laisser entrer sur son territoire des produits marqués de l'ancien tampon de Transnistrie. Ces mesures prises par Moscou contre la république sécessionniste pouvaient s'expliquer notamment par le contentieux existant entre eux sur le retrait des forces russes, la Transnistrie refusant de laisser l'armée russe quitter son territoire sans « compensation » et exigeant de la Russie l'effacement d'une partie de sa dette, au motif que les armes entreposées sur son territoire lui appartiendraient.

Mais, d'autre part, la Russie a pendant longtemps soutenu la Transnistrie en raison du refus des autorités russes de céder leur mainmise sur ce territoire au moment où l'O.T.A.N. s'étend à l'Est et de la pression que les éléments chauvins en Russie exercent sur les autorités russes<sup>265</sup>. Ainsi, lors de la dixième réunion du Conseil ministériel de l'O.S.C.E. à Porto en décembre 2002, la Russie a tiré avantage du fait que toutes les décisions de l'organisation sont prises par consensus pour s'opposer à toute sanction contre la Transnistrie. Au cours de cette réunion, elle a même obtenu une extension du délai pour le retrait de ses troupes et de ses armements jusqu'au 31 décembre 2003 alors qu'au cours du sommet d'Istanbul de 1999, elle s'était engagée à retirer ses troupes avant le 31 décembre 2002<sup>266</sup>. Depuis la tenue de cette réunion, non seulement la Russie n'a pas rempli son engagement de retirer ses forces dans la région<sup>267</sup>, mais surtout l'O.S.C.E. constatait dans son rapport annuel de 2007 que les différents Etats membres n'avaient pu s'entendre sur la conclusion d'une déclaration commune de politique générale depuis 2002 en raison notamment du désaccord persistant sur la situation en Moldavie<sup>268</sup>. De surcroît, la Commission pour le respect des obligations et des engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe notait, dans son rapport concernant la Moldavie, qu'« à l'évidence, la Russie ne veut pas opérer de retrait complet de Transnistrie tant qu'un règlement du conflit n'aura pas été atteint »<sup>269</sup>, confirmant par là même le cercle vicieux dans lequel se trouvent

<sup>265</sup> Dans une déclaration prononcée le 22 octobre 2002, Guennadi Seleznev, porte-parole de la Douma russe, reconnaissait pour la première fois qu'Igor Smirnov n'était qu'un pantin aux mains de Moscou, soucieuse de préserver ses intérêts géostratégiques dans une région risquant de plus en plus d'être sous influence occidentale, *in* « Moldovan paper accuses Russia of supporting separatists », *BBC*, 23 octobre 2002.

<sup>266</sup> On peut également signaler que dans le document final de 2002 (MC.DOC/1/02, 7 décembre 2002), il n'est fait mention que de l'intention (et non de l'obligation) de la Russie de retirer ses troupes de Moldavie. De même est-il précisé que ce retrait ne sera possible que si des « conditions nécessaires » sont réunies alors qu'il n'était question d'aucune condition dans les documents du sommet d'Istanbul. Si les conditions sont jugées non remplies par Moscou, on peut imaginer une extension indéfinie du délai ou le rattachement de la question du retrait à celle du règlement définitif du statut de la Transnistrie, acceptable aussi bien pour les sécessionnistes que pour la Russie. Sur ce point, voir également : Vladimir SOCOR, « The OSCE and « Federalization » Failing in Moldova », *Moldova Azi*, 30 janvier 2003.

<sup>267</sup> Dans le rapport annuel de 2006 ([http://www.osce.org/publications/sg/2007/04/24112\\_830\\_fr.pdf](http://www.osce.org/publications/sg/2007/04/24112_830_fr.pdf)), la Mission de l'O.S.C.E. installée en Moldavie constatait qu'il restait plus de 21 000 tonnes de munitions entreposées dans la région.

<sup>268</sup> Rapport annuel de 2007 ([http://www.osce.org/publications/sg/2008/03/30454\\_1088\\_fr.pdf](http://www.osce.org/publications/sg/2008/03/30454_1088_fr.pdf)).

<sup>269</sup> Rapport de la Commission de suivi du Conseil de l'Europe sur le respect des obligations et des engagements de la Moldova (Doc. 11374, 14 septembre 2007).

les parties au conflit, les unes privilégiant la résolution politique comme tout préalable au respect de leurs obligations (Russie, Transnistrie), les autres choisissant la voie inverse (Moldavie).

Pourtant, dès la fin du conflit armé, il avait été admis que la résolution politique et juridique du conflit devait s'appuyer sur un principe intangible, celui de l'intégrité territoriale de la Moldavie, tout en reconnaissant un statut spécial à la Transnistrie<sup>270</sup>. A partir de là, les projets se sont multipliés. Dans un mémorandum signé le 8 mai 1997 entre Chisinau et Tiraspol, l'idée d'un règlement du conflit, en se référant à la notion d'Etat commun proposée par Evgueni Primakov en 1997 pour le Haut-Karabakh, sans que pour autant ne soient précisées la nature de cette union et les compétences respectives des deux entités, avait été entérinée<sup>271</sup>. Par la suite, lors d'une réunion des parties au conflit à Kiev les 2 et 3 juillet 2002, les médiateurs proposèrent un projet, appelant à la fédéralisation de la Moldavie<sup>272</sup>. Cependant, ce projet fut critiqué, notamment par l'opposition moldave roumanophone, comme un moyen pour la Russie de conserver son influence sur la région en prévoyant la transformation de la Moldavie en fédération. En effet, pour de nombreux acteurs de la vie politique moldave, le concept de fédération était inacceptable, d'autant plus que certains articles auraient été simplement copiés sur ceux de la Constitution russe. Ils évoquaient le risque de désintégration de la Moldavie, en lien avec l'imprécision sur le nombre d'unités territoriales, ou le risque de création d'une enclave comme Kaliningrad avec maintien de la mainmise par Moscou. Concrètement, à l'époque, Tiraspol était favorable à une fédération contractuelle de deux sujets égaux, au sens confédéral, alors que Chisinau restait attaché à la forme unitaire de l'Etat moldave. Dans ce projet, de nombreux problèmes se posaient, dont celui de la représentativité de la Chambre haute, avec dans le premier cas envisagé (fédération contractuelle de sujets égaux), une reconnaissance de l'égalité entre Tiraspol et le reste de la population moldave et, par conséquent, une représentation de la majorité de la population par une minorité définie à la Chambre haute. En même temps, ce projet accordait à l'O.S.C.E. le statut de médiateur et, par là même, constituait une nouveauté puisque seules la Russie et l'Ukraine étaient visées avant comme garants, l'O.S.C.E. ne faisant que les assister dans leurs tâches. Cette internationalisation

---

<sup>270</sup> Voir notamment le rapport n° 13 de la Mission de la C.S.C.E. en Moldavie du 13 novembre 1993 qui décrit minutieusement les bases de toute négociation (intégrité territoriale de la Moldavie, statut spécial pour la Transnistrie, compétences exclusives de la Moldavie, compétences exclusives de la Transnistrie, compétences partagées entre les deux entités).

<sup>271</sup> Document consultable sur [http://www.osce.org/documents/mm1997/05/456\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mm1997/05/456_en.pdf). Voir également : « Deux territoires à statut spécial », *Lettre du Colisée*, n° 33, janvier-février 2000 ; « La Moldavie : bâtir les fondements de l'identité nationale », rapport précité et Carole CHARLOTIN, « Quel statut pour la Transnistrie ? », *Regard sur l'Est*, n° 14 (mars-avril 1999).

<sup>272</sup> Sur le projet de Kiev, cf. Anatol GOLEA, « Transnistrian Settlement : Questions without Answers », *Moldova Azi*, 20 septembre 2002 ; « Transnistrian Conflict on a closer view by William Hill and Vladimir Socor » (Interview de William Hill, chef de la mission de l'O.S.C.E. en Moldavie), *Moldova Azi*, 3 février 2003.

du problème transnistrien équivalait d'une certaine façon à une restriction « de principe » du rôle de la Russie.

Finalement, on se rend compte que c'est surtout sur la question de la nature de l'Etat qui scellera le destin commun de la Moldavie et de la Transnistrie que les négociations ont depuis le début achoppé, ce qu'a confirmé le refus par la partie moldave de cautionner le projet qui a succédé à celui de Kiev et qui a été élaboré par la partie russe. Ce projet, appelé « Kozak » du nom de son auteur, premier chef adjoint de l'Administration présidentielle russe en 2003, préconisait le recours à une fédération asymétrique, dont la Transnistrie serait une des formations territoriales particulières<sup>273</sup>. Ce plan « Kozak » était d'ailleurs visé du côté russe comme étant un modèle de résolution des nombreux conflits politiques et ethniques issus du démembrement de l'Union soviétique (conflits entre la Géorgie et l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud, conflit entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan sur le problème du Haut-Karabakh)<sup>274</sup>. Mais, il n'a pas plus abouti que les autres en dépit de l'engagement initial de la Moldavie de réviser la Constitution moldave puis de rédiger une nouvelle constitution pour entériner la transformation de la Moldavie en une fédération. En effet, la Moldavie ne voulait pas d'un plan qui accorderait de nombreux droits aux sujets<sup>275</sup>, notamment dans le cadre des compétences communes, et qui ferait de la Russie un des garants avec l'Ukraine de son application (démilitarisation de la Moldavie et déploiement d'une force de maintien de la paix). Surtout, si l'on regarde de près le plan proposé, ce refus est tout à fait compréhensible dans la mesure où le plan s'apparente à une véritable constitution qui reprend à la fois la terminologie, l'ordre et les dispositions de la Constitution russe malgré le fait que ce soit un accord conclu entre deux parties, entretenant par là même la confusion typiquement russe entre constitution et traité et risquant de provoquer une situation comparable à celle des sujets de la Fédération de Russie dans les années quatre-vingt-dix qui préféraient se référer au Traité fédératif de 1992 ou aux traités bilatéraux de répartition des compétences plutôt qu'à la loi fondamentale de l'Etat. De plus, le projet prévoyait la possibilité pour la Transnistrie de sortir de la Moldavie en cas de décision de cette dernière de s'unir à un autre Etat (sous-entendu la Roumanie) alors même que le droit de sécession, à l'empreinte fortement soviétique, n'est reconnu par aucun Etat fédéral moderne, pas même la Russie. Il est donc

---

<sup>273</sup> CIO.GAL/11/04, 13 février 2004. Sur ce projet, voir également : Ekaterina GRIGOREVA, « *Kishinevu i Tiraspolju predlozhen plan obedinenija* » [Un plan d'union est proposé à Chisinau et Tiraspol], *Izvestia*, 18 novembre 2003 et Hervé COLLET, « Moldavie : bilan de trois années d'effort pour essayer de régler le conflit transnistrien », 25 mai 2004, in [http://www.colisee.org/article.php?id\\_article=1206](http://www.colisee.org/article.php?id_article=1206).

<sup>274</sup> Alexandre RAHR, « Les prochains chantiers géopolitiques de Poutine », *Nezavisimaja Gazeta*, extraits dans *Courrier international* n° 702 du 15 avril au 21 avril 2004.

<sup>275</sup> Rappelons que le substantif « sujet » est employé dans la terminologie juridique russe pour désigner les entités composantes d'un Etat fédéral.

assez logique de la part des autorités moldaves d'avoir rejeté un projet qui faisait de l'Etat unitaire moldave une structure fédérale à l'existence précaire<sup>276</sup>.

Ces dernières années, ce sont surtout l'instabilité des rapports et la fluctuation des alliances entre les protagonistes du conflit qui ont empêché de trouver un consensus. Ainsi la Moldavie s'est-elle éloignée pendant un temps de la Russie en adoptant une politique ouvertement pro-européenne avant de sembler retomber dans son giron. En effet, lors des élections législatives du printemps 2005, la majorité au pouvoir en Moldavie, le Parti communiste moldave, pro-russe à l'origine, n'a pas obtenu la majorité qualifiée nécessaire pour l'élection du Président, ce qui a obligé le candidat sortant, Vladimir Voronin, à négocier avec l'opposition et à se faire élire sur un programme pro-européen, au risque de mécontenter la Fédération de Russie<sup>277</sup>. La Moldavie s'est alors rapprochée de l'autre pays médiateur dans le conflit, au grand dam de la Russie, puisque l'Ukraine, elle-même, n'a cessé d'affirmer, après la révolution orange de 2004 et malgré des oppositions internes, sa volonté d'intégrer l'Union européenne et l'O.T.A.N.<sup>278</sup>. Mais, depuis, les alliances semblent s'être de nouveau inversées au profit de la Russie, qui a profité entre autres des désaccords entre la Moldavie et la Roumanie, au moment de l'entrée de cette dernière dans l'Union européenne<sup>279</sup>, pour récupérer la première dans son orbite. Sur la promesse de la Moldavie de ne plus chercher à intégrer l'O.T.A.N. et celle de prendre ses distances avec le G.U.A.M., l'organisation formée avec l'Azerbaïdjan, la Géorgie et l'Ukraine pour contrer l'influence régionale de la Russie et se rapprocher de l'Union européenne<sup>280</sup>, la Russie

<sup>276</sup> On peut évoquer enfin l'initiative plutôt radicale lancée face à l'échec des projets de fédéralisation de la Moldavie. Lors d'un séminaire international organisé le 9 juin 2004 à Bucarest, Stanislav Belkovski, Directeur de l'Institut stratégique national de la Fédération de Russie, a proposé la réunion de la Moldavie à la Roumanie contre une reconnaissance de l'autodétermination de la Transnistrie au motif principal de l'artificialité de la Moldavie en tant qu'Etat et de l'absence de liens historiques entre la Moldavie et la Transnistrie (cf. Sorin ROSCA STANESCU, « Et si on échangeait la Transdnistrie contre la Bessarabie ? », *Ziua* et Viatcheslav SAMOCHKINE, « Un plan qui choque les Roumains », *Vremja Novostej*, dans *Courrier international* n° 711 du 17 au 23 juin 2004).

<sup>277</sup> Cf. Agnès BON, « Moldavie 2006. La contrainte russe », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1059, janvier-février 2006, pp. 67-69. L'auteur rappelle que Moscou a utilisé l'arme économique pour contrer la politique pro-européenne des autorités moldaves en imposant un embargo sur l'importation de produits moldaves (fruits, légumes, vin) sous des prétextes sanitaires et en suspendant les livraisons de gaz russe (p. 71).

<sup>278</sup> L'Ukraine a d'ailleurs proposé son propre plan de règlement du conflit qui visait à encourager la démocratisation de la Transnistrie comme tout préalable à une solution politique négociée. Sur ce plan, cf. Rapport de la Commission de suivi du Conseil de l'Europe sur le respect des obligations et des engagements de la Moldova (Doc. 11374, 14 septembre 2007). Les auteurs du rapport, tout en notant l'accueil en partie positif de ce plan du côté de la partie moldave, rappelaient que celui-ci risquait de légitimer le régime d'Igor Smirnov décrit comme antidémocratique.

<sup>279</sup> Cf. Luminita BOGDAN, « Rien ne va plus entre Bucarest et Chisinau », *Adevarul*, in *Courrier international*, n° 897, 10 janvier 1998. Les autorités moldaves se sont notamment plaintes de l'attribution massive de la citoyenneté roumaine aux ressortissants moldaves, assimilée à une forme de négation de l'identité moldave.

<sup>280</sup> Cf. Marie JEGO, « Moscou applique une nouvelle stratégie contre l'OTAN », *Le Monde*, 15 mars 2008 et Petru BOGATU, « Moldavie – un marché de dupes initié par le président », *Journal de Chisinau*, in *Courrier international*, n° 908, 27 mars 2008 et « Comment le Kremlin a négocié le « lâchage » de Tiraspol », *Courrier international*, n° 866, 7 juin 2007.

semble avoir renoncé à son jeu ambigu en relançant son idée de fédéralisation de la Moldavie et en n'entrevoyant, par là même, que le cadre territorial moldave comme solution au conflit. Ce rapprochement s'est vérifié à deux reprises. D'une part, lorsque les autorités transnistriennes ont organisé un référendum le 17 septembre 2006 visant à entériner le choix de l'indépendance et celui du rattachement à la Fédération de Russie, celle-ci, au même titre que l'ensemble de la communauté internationale, n'a pas reconnu la validité du scrutin<sup>281</sup>. Pourtant, l'adhésion quasi unanime des électeurs à la première option proposée, qui a entretenu le pouvoir transnistrien, notamment Igor Smirnov réélu triomphalement quelques mois plus tard, dans sa rhétorique indépendantiste<sup>282</sup>, aurait pu inciter la Russie à emboîter le pas de la Transnistrie. D'autre part, la proclamation d'indépendance du Kosovo le 17 février 2008 n'a pas créé le précédent escompté, à savoir le soutien des autorités russes à la cause indépendantiste transnistrienne. En effet, lors de l'examen des demandes de reconnaissance formulées par les régions sécessionnistes de Géorgie et de Moldavie le 13 mars 2008, les députés de la Douma, pourtant les plus enclins à défendre les revendications de ces régions, se sont contentés de proposer un statut différé, c'est-à-dire le report à une date indéterminée de la décision de reconnaissance d'indépendance, et l'ouverture de missions russes dans ces régions<sup>283</sup>. Toutefois, cela ne veut pas dire que la Russie s'est désolidarisée complètement de la cause transnistrienne. Au contraire, dans la mesure où l'admission de l'Union européenne et des Etats-Unis à la table des négociations en tant qu'observateurs en octobre 2005 n'a pas eu l'effet escompté, à savoir la relance du processus de négociations selon un format élargi « 5+2 »<sup>284</sup>, on peut penser que le mouvement de balancier est actuellement favorable à une intervention active de la Russie, ce que semble confirmer la reprise des négociations bilatérales avec la Moldavie et la promesse d'une rencontre à court terme entre les dirigeants moldave et transnistrien<sup>285</sup>. Jusqu'à la prochaine oscillation.

Cela dit, l'examen de la question transnistrienne ne saurait être complet sans la prise en compte de la juridicisation de ce conflit essentiellement politique. En effet,

<sup>281</sup> Cf. Florent PARMENTIER, « La Transnistrie. Politique de légitimité d'un Etat *de facto* », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1061, mai-juin 2007, pp. 72-73. Lors du référendum, il était demandé aux électeurs de répondre à deux questions : « Soutenez-vous le processus d'indépendance de la République de Transnistrie et son rattachement libre à la Fédération de Russie ? » et « Estimez-vous possible de renoncer à l'indépendance et d'entrer dans la République de Moldavie ? », ce qui revenait en fait à envisager seulement deux évolutions possibles pour la Transnistrie : le rattachement à la Russie ou le maintien dans la Moldavie.

<sup>282</sup> Dans l'interview accordée à la revue *Politique internationale* (n° 114, hiver 2007), Igor Smirnov ne cesse de se réfugier derrière l'arbitrage populaire et la légitimité qui en découle pour justifier l'orientation prise.

<sup>283</sup> Cf. Svetlana GAMOVA, « Une « feuille de route » pour les Etats non reconnus », *Nezavisimaja Gazeta, in Courrier international*, n° 907, 20 mars 2008 et Vladimir SOLOV'EV, « Sluchanija vysluchali vpolukha » [Les auditions ne sont écoutées que d'une oreille], *Kommersant*, 14 mars 2008.

<sup>284</sup> Cf. Rapport précité de la Commission de suivi sur la Moldavie (Doc. 11374, 14 septembre 2007).

<sup>285</sup> « Projet russe pour la Transdnistrie », *Courrier international*, n° 901, 7 février 2008 et « Comment Moscou a réglé le conflit Chisinau-Tiraspol (et donné une leçon à l'Occident !) », *Courrier international*, 8 avril 2008.

l'implication de la Russie dans le conflit, non sanctionnée par les instances diplomatiques et politiques internationales, l'a été d'un point de vue juridictionnel. A la suite d'une requête déposée par des ressortissants moldaves, arrêtés et condamnés par les autorités de la République autoproclamée de Transnistrie, contre la Moldavie et la Fédération de Russie, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu, le 8 juillet 2004, un arrêt saisissant tant par son volume (120 pages) que par sa décision finale de reconnaître la responsabilité de la Russie<sup>286</sup>.

Selon la méthode de l'établissement des faits au-delà de tout doute raisonnable, la Cour a considéré que la Russie avait accordé un soutien militaire, politique et économique aux autorités transnistriennes pendant et après le conflit armé de 1992. Par conséquent, après cette analyse minutieuse à la fois des faits et du droit (interne ou international) dans la question transnistrienne, la Cour a admis que sa jurisprudence sur l'interprétation extensive de la notion de juridiction était applicable, en l'espèce, à la Russie<sup>287</sup> et que cette dernière était donc responsable des violations commises par les autorités de Transnistrie. Autrement dit, vu sa position et son rôle dans le conflit, la Russie aurait pu et dû faire cesser les exactions perpétrées par ces autorités<sup>288</sup>.

Par cette décision, la Cour de Strasbourg a franchi un pas, là où les instances internationales n'ont jamais osé aller, pour des raisons essentiellement diplomatiques. On peut même déduire de cet arrêt et de ses motifs, parfois extrêmement éloquents, une condamnation par la Cour du droit de regard tel que peut l'exercer la Russie. Cette déduction s'avère d'autant plus vraie que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, chargé du suivi de l'exécution des arrêts, n'a pas hésité à quatre reprises à rappeler aux autorités russes leur obligation de mettre tout en œuvre pour obtenir la libération des requérants, encore détenus arbitrairement sur le territoire transnistrien<sup>289</sup>. On peut même noter une sorte de graduation dans le degré de responsabilité entre la Moldavie et la Fédération de Russie puisque ce sont surtout les autorités russes qui sont visées pour obtenir la libération des prisonniers<sup>290</sup>. De cette façon, la permanence de l'implication de la

<sup>286</sup> Arrêt *ILASCU et autres contre Moldova et Russie* du 8 juillet 2004 (requête n° 48787/99).

<sup>287</sup> Paragraphe 314 de l'arrêt : « La Cour a admis que, dans des circonstances exceptionnelles, les actes des Etats contractants accomplis ou produisant des effets en dehors de leur territoire peuvent s'analyser en l'exercice par eux de leur juridiction au sens de l'article 1 de la Convention. Ainsi qu'il ressort des principes pertinents du droit international, un Etat contractant peut voir engager sa responsabilité lorsque, par suite d'une action militaire légale ou non, il exerce en pratique le contrôle effectif sur une zone située en dehors de son territoire national (arrêt *Loizidou contre Turquie*, 23 mars 1995, Série A, n° 310) ».

<sup>288</sup> Il est important de souligner que la seule opinion intégralement dissidente dans ce jugement de la Cour émane du juge russe, Anatoli Kovler, qui n'hésite pas à dénoncer la juridicisation d'un problème qui devrait rester, selon lui, politique et diplomatique en raison de sa complexité géopolitique, qui critique le regard que la Cour a porté sur l'histoire du conflit et qui conteste l'interprétation extensive de la notion de juridiction.

<sup>289</sup> Résolution du 22 avril 2005 (ResDH(2005)42), résolution du 13 juillet 2005 (ResDH(2005)84), résolution du 1<sup>er</sup> mars 2006 (ResDH(2006)11) et résolution du 11 mai 2006 (ResDH(2006)26).

<sup>290</sup> Alors que dans les différentes résolutions, les efforts des autorités moldaves en vue de l'application de l'arrêt (la libération des requérants) sont loués et encouragés, les autorités russes se voient reprocher leur manque d'efficacité (sous-entendu de volonté) pour se conformer à l'arrêt, le Comité des Ministres se

Russie dans le conflit transnistrien est explicitement reconnue mais, surtout, on peut considérer que c'est le contrôle effectif du territoire transnistrien par la Russie qui est implicitement dénoncé<sup>291</sup>.

Finalement, l'attitude de la Russie, qui a tardé à appliquer l'arrêt de la Cour européenne<sup>292</sup>, peut être interprétée à l'aune de son appartenance au Conseil de l'Europe et, par extension, de sa conception de la démocratie et des droits de l'homme. Alors que l'admission de la Russie au sein du Conseil de l'Europe en 1996 visait à l'accompagner sur le chemin de la démocratie, plus de dix ans après, la conception toute particulière que la Russie peut avoir des droits de l'homme – des droits assujettis aux intérêts nationaux<sup>293</sup> – révèle finalement la position singulière de la Russie au sein même du Conseil de l'Europe et sa volonté de suivre sa propre voie, notamment dans les liens qu'elle entend nouer avec certains des Etats de son « étranger proche », tout en rejoignant le concert des Etats de droit<sup>294</sup>. Autrement dit, sans remettre en cause son appartenance au monde de la démocratie, la Russie entend être guidée avant tout par ses intérêts particuliers qui passent par un droit de regard sur l'évolution politique et économique de ses Etats voisins, ce qui nous amène à nous interroger de nouveau sur la nature impériale de la Russie.

## **2) La question de la nature impériale de la Russie**

A travers tout ce qui vient d'être dit, il est difficile de tirer des conclusions claires ou des lignes directrices sur le droit de regard de la Russie afin d'escompter y trouver des indices sur la nature et le fonctionnement de l'Etat russe, comme si la profusion d'informations était à l'image de la grandeur et de la complexité de ce pays. Cependant, il

---

déclarant « résolu à assurer, par tous les moyens à la disposition de l'Organisation, le respect des obligations de la Fédération de Russie en vertu de cet arrêt ». Dans une dernière résolution en date du 17 juillet 2007 (ResDH(2007)106), suite à la libération des deux derniers requérants, le Comité des Ministres soulignait les efforts déployés par les autorités moldaves alors qu'il exprimait « ses profonds regrets qu'en dépit de ces démarches, les autorités de la Fédération de Russie n'aient pas exploré activement toutes les voies effectives pour se conformer à l'arrêt de la Cour ».

<sup>291</sup> On peut s'attendre à des suites dans cette affaire puisque deux des requérants initiaux ont de nouveau porté plainte contre la Moldavie et la Fédération de Russie au motif de la prolongation de leur détention arbitraire une fois l'arrêt de la Cour rendu le 8 juillet 2004 (Requête n°23687/05 contre la Moldavie et la Fédération de Russie).

<sup>292</sup> Dans un communiqué de presse en date du 4 juin 2007, le Secrétaire général du Conseil de l'Europe, Terry Davis, s'est félicité de la libération des deux derniers requérants après quinze ans de détention illégale.

<sup>293</sup> Sur cette question des rapports Russie/Conseil de l'Europe et leurs conceptions différentes de la démocratie et des droits de l'homme, cf. Jean-Pierre MASSIAS, « La Russie et le Conseil de l'Europe : dix ans pour rien ? », *Russie. Nei.Visions*, n° 15, Ifri, janvier 2007, pp. 1-17.

<sup>294</sup> On peut d'ailleurs noter que la Russie est le seul Etat membre du Conseil de l'Europe à empêcher aujourd'hui l'entrée en vigueur du Protocole n° 14, visant à instaurer un certain nombre de réformes institutionnelles et procédurales en vue d'une rationalisation du travail de la Cour européenne, en refusant de le ratifier. Or, il ne fait guère de doute que ce refus est un moyen pour la Russie de bloquer le travail de la Cour devant laquelle près du tiers des requêtes est dirigé contre la Fédération de Russie.



est possible de distinguer deux orientations principales, à partir des exemples que nous avons choisi de traiter, et d'en tirer des conclusions générales.

Premièrement, le droit de regard de la Russie vis-à-vis des minorités russophones s'exerce principalement en vue de la préservation du rôle de la langue russe et de l'amélioration de la situation juridique de ses locuteurs. Dans ce cas-là, la Russie intervient sur la scène internationale pour défendre le sort de ses compatriotes à l'étranger en utilisant tous les moyens légaux qui sont mis à sa disposition par le droit international et tous les ressorts de la pratique des négociations internationales : conclusion d'accords bilatéraux ; utilisation de la tierce intervention devant la Cour européenne des droits de l'homme ; pression sur les organisations internationales, notamment européennes, par le biais de la technique du couplage. La Russie, dans un tel cas, ne se démarque pas spécialement des autres Etats, acteurs de la communauté internationale. Il serait donc outré d'interpréter la politique de la Russie à l'égard de ses compatriotes et, par extension, à l'égard de leurs Etats-résidents, en dépit d'applications parfois contestables notamment dans sa maîtrise de l'immigration, comme une survivance de l'impérialisme tsariste ou soviétique.

Deuxièmement, une orientation plus problématique a été esquissée à travers l'exemple de la Transnistrie. Cette orientation renvoie au rôle de la Russie dans l'espace post-soviétique, à sa volonté de conserver son rôle de « grand frère », et à partir de laquelle se profile un risque de retour à la domination politique et économique, comme celle qui existait à l'époque soviétique. Mais, au sein de cet espace, il est nécessaire de faire un *distinguo* entre deux catégories d'Etat : ceux qui ont intégré les structures euro-atlantiques et ceux qui n'en font pas partie. Vis-à-vis de la première catégorie, représentée pour l'instant uniquement par les Etats baltes, la Russie ne peut plus espérer influencer sur le destin politique de ces Etats même si certains épisodes démontrent que l'influence politique et économique de la Russie peut encore être sensible<sup>295</sup>. Dans l'autre cas envisagé, au contraire, la Russie semble s'octroyer un droit de regard en terme d'ingénierie constitutionnelle, c'est-à-dire qu'elle utilise ses nombreux moyens de pression sur des

---

<sup>295</sup> Par exemple, à l'automne 2004, le Parti du travail, dirigé par un millionnaire d'origine russe Viktor Ouspaskitch, était arrivé en tête au premier tour des élections législatives avant d'être battu finalement au second tour par une coalition de droite, qui voyait dans le chef du Parti du travail un pion manipulé par Moscou en raison de ses liens personnels avec le monde économique russe. Déjà, en avril 2004, le président de la République de Lituanie en exercice, Rolandas Paksas, avait été destitué par le Parlement pour cause de collusion avec le crime organisé russe et donc d'atteinte à la sécurité nationale. A l'automne 2005, ce fut au tour du Premier Ministre nommé à la suite des élections législatives de 2004, Algirdas Brazauskas, d'être accusé d'abus de pouvoir en raison de ses liens supposés avec la filiale locale de la société pétrolière russe Lukoil. Sous le coup des désaffections dans sa coalition gouvernementale, notamment celle du Parti du travail soupçonné de malversations financières et notamment celle du leader de ce parti réfugié en Russie, il a fini par démissionner un an plus tard (cf. Géraldine BERTRAND, « Lituanie 2005-2006. Avis de tempête », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1056, juillet-août 2006, pp. 39-51 et Alain GUILLEMOLES, « Le populisme se lève à l'Est », *Politique internationale*, n° 114, hiver 2007).

Etats, théoriquement indépendants mais en réalité dépendants de la Russie, notamment économiquement<sup>296</sup>, pour influencer sur le destin politique et constitutionnel de ces Etats. D'ailleurs, l'hostilité de la Russie à tout élargissement de l'Union européenne ou de l'O.T.A.N.<sup>297</sup> en direction de territoires qu'elle considère comme relevant prioritairement de sa sphère d'influence ou sa méfiance vis-à-vis de la Politique européenne de voisinage de l'Union européenne<sup>298</sup> confirment cette volonté de ne pas rester extérieure à l'évolution politique de son « étranger proche ».

A partir de là, on pourrait facilement en déduire que la Russie, intrinsèquement impériale, manifeste simplement son aspiration à l'hégémonie et à l'expansionnisme. Mais, cette conclusion, qui conforterait bien des idées reçues sur la Russie, présente à notre avis l'inconvénient majeur d'oublier que la politique extérieure de la Russie aujourd'hui ne s'inscrit pas dans une logique d'expansion continue comme aux temps de l'Empire des Tsars ou de l'Union soviétique et qu'elle ne répond pas à un plan d'ensemble délibérément impérialiste<sup>299</sup>. Elle s'inscrit davantage dans le cadre complexe et fluctuant des relations internationales au sein desquelles la Russie entend recouvrer une place de premier plan. Par exemple, alors que la Russie pourrait tirer prétexte du précédent créé par le Kosovo pour soutenir l'indépendance des régions sécessionnistes (Abkhazie, Ossétie du Sud, Transnistrie) et leur désir de rattachement<sup>300</sup>, cette dernière se contente de faire peser la menace d'une telle possibilité pour maintenir finalement le *statu quo* et préserver ainsi sa

---

<sup>296</sup> Sur l'arme économique, notamment énergétique, utilisée par la Russie dans l'espace post-soviétique, voir notamment le numéro de *Courrier international* intitulé « L'empire Gazprom : Comment Poutine utilise l'arme du gaz » (n° 849, 8 février 2007) et Alain GUILLEMOLES, « Gazprom : un géant au service du Kremlin », *Politique internationale*, n° 116, été 2007. Voir également Jérôme GUILLET, « Gazprom, partenaire prévisible : relire les crises énergétiques Russie-Ukraine et Russie-Belarus », *Russie.Nei.Visions*, n° 18, mars 2007, pp. 1-24. Tout en reconnaissant que les crises gazières s'inscrivent dans un contexte où les autorités russes cherchent à s'affirmer de plus en plus, l'auteur relativise cette vision d'une utilisation à des fins impérialistes de l'arme énergétique par la Russie en insistant sur le contexte économique externe d'envolée des prix (dont est dépendante également la Russie) et sur le contexte interne où les intérêts privés, même s'ils se confondent souvent avec le pouvoir politique, restent prégnants.

<sup>297</sup> Lors du sommet de l'O.T.A.N. à Bucarest en avril 2008, l'hostilité de la Russie a empêché les dirigeants de l'organisation de parvenir à un consensus sur l'octroi à la Géorgie et à l'Ukraine d'un « plan d'action pour l'adhésion », malgré la promesse formelle apportée à ces deux Etats d'une adhésion future.

<sup>298</sup> Afin de renforcer la coopération avec ses nouveaux voisins non candidats pour l'instant à l'adhésion, l'Union européenne élargie a proposé une relation privilégiée fondée sur un engagement mutuel en faveur de valeurs communes (démocratie et droits de l'homme, règle de droit, bonne gouvernance, principes d'économie de marché, développement durable), (COM(2004)373 final, 12 mai 2004). Voir également Thomas GOMART, « Le partenariat entre l'Union européenne et la Russie à l'épreuve de l'élargissement », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 479, juin 2004, pp. 1-6, Isabelle FACON, « Russie-Union européenne : l'enjeu du voisinage commun », *Annuaire français de relations internationales*, 2007, pp. 620-637 et Barbara LIPPERT, « La politique européenne de voisinage : perspectives internes et externes », *Politique étrangère*, 2008-1, pp. 39-50.

<sup>299</sup> Sur l'inconstance de la politique étrangère russe, cf. Thomas GOMART, « Vladimir Poutine ou les avatars de la politique étrangère russe », *Politique étrangère*, 3-4/2003, pp. 789-802 et « Politique étrangère russe : l'étrange inconstance », *Politique étrangère*, 1/2006, pp. 25-36.

<sup>300</sup> Sur l'opposition de la Russie à l'indépendance du Kosovo, cf. Oksana ANTONENKO, « Indépendance du Kosovo : pourquoi la Russie s'y oppose-t-elle ? », *Russie.Nei.Visions*, n° 21, juillet 2007, pp. 1-20.

sphère d'influence géostratégique et géopolitique. Au-delà de la peur de l'effet boule de neige sur ses propres régions, quoique largement hypothétique depuis la « pacification » de la Tchétchénie, la Russie n'a en fait aucun intérêt à chercher le rattachement de ces régions, ce qui serait le plus sûr moyen de favoriser l'intégration des Etats géorgien et ukrainien dans les structures euro-atlantiques. Elle a bien plus intérêt à maintenir un cadre informel de dépendance, à la fois politique et économique, au sein duquel ce sont surtout des rapports de force qui s'expriment et dont la maîtrise ne lui fait pas défaut. La Russie peut ainsi apparaître comme un interlocuteur incontournable dans la résolution de ces conflits gelés et, plus largement, comme une puissance qu'il ne faut pas négliger sur la scène internationale. Enfin, la faiblesse des projets d'intégration régionale, que ce soit celui de la Communauté des Etats indépendants<sup>301</sup> ou celui de l'Union Russie-Biélorussie, montre bien que la Russie n'entend pas formaliser outre mesure le cadre de ses relations avec son « étranger proche » de façon à ne pas avoir à négocier sur un pied de stricte égalité avec ses voisins.

Le cas de l'Union Russie-Biélorussie est à ce sujet particulièrement éclairant. Il s'agissait au départ « d'exaucer un désir profond d'intégration - et finalement de réunification - présent chez les « peuples-frères » séparés en 1991 »<sup>302</sup>. Pour entériner ce désir commun, plusieurs traités ont été signés entre la Biélorussie et la Russie dans les années quatre-vingt-dix dont le traité sur la « Communauté Russie-Biélorussie » signé le 2 avril 1996 et prévoyant la mise en place d'institutions communes (un conseil supérieur, un comité exécutif permanent et une assemblée parlementaire). A cette époque, il ne s'agissait pas de créer un Etat unifié mais seulement une union, qui relèverait du droit international, de deux Etats conservant leur souveraineté nationale, leur indépendance et leur intégrité territoriale. Par la suite, le processus d'unification des deux Etats au sein d'un Etat unique a semblé aller plus loin avec la signature d'un traité sur l'Union russo-biélorusse le 8 décembre 1999 bien que la promesse de faire valider cette union par le peuple ne fut pas tenue, la Douma se contentant de ratifier le traité<sup>303</sup>. Mais, cette Union, en raison du rôle essentiellement décoratif des institutions communes, à côté d'institutions nationales conservant leur pleine souveraineté, et en raison des inégalités notamment démographiques et économiques entre les deux pays, sans parler de l'évolution dictatoriale du régime

<sup>301</sup> Pour une description générale de la C.E.I., cf. Youri ROUBINSKI, *Les éclats de l'Empire ou la Communauté des Etats indépendants (CEI)*, Les Cahiers de l'Ifri, Paris, 2001, 164 p. Voir également Alda ENGOIAN, « L'espace post-soviétique se réorganise », *Courrier international* (article paru dans *Kommersant*), 9 octobre 2007.

<sup>302</sup> Olga ALEXANDROVA et Heinz TIMMERMAN, « Russie-Biélorussie-CEI : efforts d'intégration et tendances à la désintégration », *Politique étrangère*, printemps 1998, p. 93. Sur le processus de négociations amorcées dès le démembrement de l'Union soviétique, voir également Bruno DRWESKI, « Biélorussie : le dilemme de l'indépendance », in *Ukraine-Biélorussie-Russie, trois Etats en construction*, sous la coordination de Roberte BERTON-HOGGE et de Marie-Agnès CROSNIER, La Documentation française, Paris 1995, pp. 37-52.

<sup>303</sup> Pour une présentation générale de l'Union russo-biélorusse, cf. Youri ROUBINSKI, *op. cit.*, pp. 54-61.

politique biélorusse<sup>304</sup>, ne pouvait pas réellement fonctionner sur une base équilibrée et égalitaire. D'ailleurs, la proposition d'un rattachement pur et simple de la Biélorussie à la Fédération de Russie faite par Vladimir Poutine, sitôt arrivé au pouvoir<sup>305</sup>, ne doit pas être interprétée comme l'amorce d'une reconstitution de l'empire mais plutôt comme une provocation destinée à rappeler l'inégalité entre les parties en présence et, par là même, la position dominante de la Russie dans leurs relations.

Finalement, plutôt que de décrire la Russie comme un Etat néo-impérial, il nous semble plus pertinent de la qualifier d'Etat post-impérialiste ou transimpérialiste<sup>306</sup>. L'utilisation des préfixes « post » et « trans » présente l'avantage de souligner que la Russie est avant tout l'héritière d'une histoire impériale dont elle ne peut se départir complètement plutôt qu'un Etat qui tendrait volontairement à reconstituer l'empire défunt. En d'autres termes, pour la Russie, « il s'agit moins de reconstituer un empire déchu [...] que de consolider [sa] position géopolitique »<sup>307</sup>. Quant au qualificatif « impérialiste », préféré à celui d'« impérial », il permet de ne pas figer la Fédération de Russie dans une catégorie irréductible et de souligner qu'elle est un Etat, certes impérialiste dans ses méthodes de fonctionnement, mais un Etat en transition ou en devenir ... une fédération immature.

---

<sup>304</sup> Cf. Youri ROUBINSKI, *op. cit.*, p. 61 et Jean-Charles LALLEMAND, « Minsk : les liaisons dangereuses », *Politique internationale*, n° 117, automne 2007.

<sup>305</sup> Cf. Dmitri FOURMAN, « Poutine a raison de vouloir manger la Biélorussie », *Courrier international* (article paru dans *Moskovskie Novosti*), n° 617, 29 août 2002.

<sup>306</sup> Sur la notion de transimpérialisme appliquée aux relations extérieures de la Russie, cf. Celeste A. WALLANDER, « La Russie face à la mondialisation : la voie du transimpérialisme », *Politique étrangère*, Hors série, 2007-5, pp. 23-38.

<sup>307</sup> Arnaud KALIKA, *L'Empire aliéné. Le système du pouvoir russe*, CNRS Editions, Paris, 2008, p. 157.

## CONCLUSION

Ce travail avait pour objectif initial d'essayer de comprendre les raisons pour lesquelles la figure de l'empire est régulièrement attachée à la Russie alors que, depuis l'effondrement de l'Union soviétique, cette dernière est officiellement un Etat de droit fédéral. L'idée selon laquelle la Russie, quelque soit la forme d'Etat adoptée, tendrait à l'empire<sup>1</sup>, méritait d'être vérifiée et expliquée par une plongée dans un passé millénaire et méconnu. Ce voyage dans le temps nous a ainsi permis, d'une part, de comprendre que la Russie millénaire s'était effectivement construite en empire et, d'autre part, de saisir le poids d'un tel passé impérial, surtout à partir du moment où l'Empire avoué, celui des Tsars, avait laissé place à un empire masqué, l'Union soviétique. L'héritage impérial fut donc doublement pesant pour la Russie post-soviétique, cherchant à intégrer le cercle des fédérations classiques mais n'ayant aucune culture du fédéralisme<sup>2</sup>.

A partir de ce constat et au vu des balbutiements qu'elle a traversés depuis une quinzaine d'années, il serait facile de conclure que la Russie n'est pas ou ne peut pas être une fédération en raison de sa nature intrinsèquement impériale et que toute tentative de sa part de mettre en place un véritable Etat fédéral serait vouée à l'échec. Cette conclusion est, à notre avis, réductrice pour deux raisons principalement.

D'une part, elle fait fi des convergences entre les notions de fédération et d'empire que nous avons pu mettre en évidence à la fois sur le terrain de la théorie et celui de la pratique et qui nous amènent à penser qu'il existe une prédisposition pour les empires à se transformer en fédérations à partir du moment où ils quittent le domaine de la domination et de la contrainte pour intégrer l'ordre de la liberté et de l'association. Dès lors, il est assez logique que la Russie ait choisi le fédéralisme comme mode d'organisation de sa structure territoriale au moment où elle a rompu sur le plan des principes avec son passé impérial afin de devenir un Etat démocratique.

---

<sup>1</sup> Cf. Emil PAIN, « Nationalisme et représentation impériale dans le cas russe », *Outre-Terre*, n° 19, 2007/2, pp. 175-186.

<sup>2</sup> Cf. Cameron ROSS, « *Federalizm i demokratizatsija v Rossii* », in Rafael KHAKIMOV (sous la dir.), *Politiko-pravovye resursy federalizma v Rossii* [Les ressources politico-juridiques du fédéralisme en Russie], Institut du fédéralisme de Kazan, Kazan, 2006, p. 130.

D'autre part, elle occulte les efforts entrepris en Russie pour mettre en place un Etat de droit constitutionnel. La Constitution russe actuelle, malgré ses lacunes et ses contradictions, a le mérite d'exister. Or, celle-ci fait expressément du fédéralisme un des fondements de l'ordre constitutionnel. Et, même si dans la pratique, on doit constater une tendance très nette à la centralisation des relations fédératives, on ne doit pas en déduire pour autant l'incapacité définitive de la Russie à trouver un jour son équilibre fédéral.

De surcroît, il ne faut pas oublier que la décennie actuelle, qui est marquée par une politique de recentralisation et qui est placée sous le signe du « retour du Léviathan »<sup>3</sup>, a succédé à une période de décentralisation, qui a été poussée à son extrême avec la contestation du fondement constitutionnel de l'Etat. Rien ne dit que le mouvement de balancier ne va pas s'inverser de nouveau, même si on peut supposer en toute vraisemblance que la « verticale du pouvoir » est partie pour durer. Ces alternances entre périodes de décentralisation et de centralisation, que la Russie connaît depuis sa sortie de l'Union soviétique, sont finalement la meilleure illustration de la nature processuelle du fédéralisme. Il est dès lors normal que l'équilibre sur lequel repose tout système fédéral soit précaire. Et, dans ce domaine, la Russie ne fait pas figure d'exception.

De plus, si l'on considère que « le degré d'efficacité d'un régime politique ne dépend pas seulement de sa structure constitutionnelle mais bien davantage de l'acceptation par le public de la culture politique du fédéralisme, de la nécessité d'apprécier la diversité et de promouvoir le respect mutuel, d'un sens d'appartenance à la communauté avec ses règles, du respect des normes constitutionnelles et d'un esprit de tolérance et de compromis »<sup>4</sup>, on comprend mieux, à la lumière de son histoire impériale, les balbutiements qu'a pu traverser et que traverse encore la Russie dans la mise en place d'une fédération classique, qui serait acceptée et comprise par tous les acteurs des relations fédératives. En d'autres termes, sans confiance et sans culture juridique, qui ne peuvent s'acquérir qu'avec le temps, il ne faut pas s'attendre à ce que le fédéralisme russe fonctionne du jour au lendemain, et ce, d'autant plus qu'il n'existe pas de modèle idéal d'Etat fédéral.

Enfin, il ne faut pas faire preuve d'angélisme et croire qu'il a suffi à la Russie de se déclarer fédérale pour rompre complètement avec son passé impérial. Que ce soit dans ses rapports avec ses régions ou avec son « étranger proche », nous ne pouvons occulter le fait qu'elle entretient principalement des rapports de domination, qui s'expliquent aisément

---

<sup>3</sup> Vladimir GELMAN, « Le retour du Léviathan : la politique de recentralisation en Russie depuis 2000 », *Critiques internationales*, n° 34, 2007/1, pp. 103-125.

<sup>4</sup> Ronald WATTS, « Les principales tendances du fédéralisme au XXe siècle », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 10, n° 1, 2003, p. 17.

par son passé impérial. Mais, cela ne veut nullement dire que la Russie n'a de fédération que le nom ou qu'elle est incapable de renoncer à l'empire. Cela veut plutôt dire que la Russie est une jeune fédération, encore immature et tiraillée entre fédéralisme et impérialisme.

## **Annexes**

**Annexe 1.** Carte de la Fédération de Russie

**Annexe 2.** Présentation schématique de la division administrativo-territoriale sous la Russie moscovite et l'Empire des Tsars

**Annexe 3.** Constitution de la République socialiste fédérative soviétique de Russie du 10 juillet 1918 (extraits)

**Annexe 4.** Constitution de l'U.R.S.S. du 31 janvier 1924 (extraits)

**Annexe 5.** Constitution de l'U.R.S.S. du 5 décembre 1936 (extraits)

**Annexe 6.** Constitution de l'U.R.S.S. du 7 octobre 1977 (extraits)

**Annexe 7.** Division territoriale et administrative de l'U.R.S.S. en 1980 (tableau)

**Annexe 8.** Délimitation territoriale de l'Asie centrale de l'Empire des Tsars à 1936

**Annexe 9.** Composition nationale de l'U.R.S.S. (tableaux)

**Annexe 10.** Constitution de l'U.R.S.S. du 7 octobre 1977 révisée (extraits)

**Annexe 11.** Dates des déclarations de souveraineté et d'indépendance des Républiques socialistes soviétiques (tableau)

**Annexe 12.** Déclaration sur la souveraineté étatique de la République socialiste fédérative soviétique de Russie du 12 juin 1990

**Annexe 13.** Cartographie du démembrement de l'Union soviétique

**Annexe 14.** Constitution de la R.S.F.S.R. de 1978 (extraits)

**Annexe 15.** Traité fédératif du 31 mars 1992

**Annexe 16.** Constitution de la Fédération de Russie du 12 décembre 1993

**Annexe 17.** Composition nationale de la Russie d'après le recensement de 2002 (tableau)

**Annexe 18.** Carte des sujets de la Fédération de Russie

**Annexe 19.** Traité de délimitation des matières de compétence et des attributions signé avec le Tatarstan le 15 février 1994

**Annexe 20.** Loi fédérale du 6 octobre 1999 sur les principes généraux d'organisation des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs des sujets de la Fédération de Russie

**Annexe 21.** Carte des districts fédéraux

**Annexe 22.** Traité de délimitation des matières de compétence et des attributions entre les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'Etat de la République du Tatarstan du 26 juin 2007

**Annexe 23.** Remembrement de la Fédération de Russie (carte)

**Annexe 24.** La Russie et son « étranger proche » (tableau et carte)





Carte de la Fédération de Russie<sup>8</sup>

Source : <http://www.map-of-russia.org>

|                                                                                                                           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Présentation schématique de la division administrativo-territoriale sous la Russie moscovite et l'Empire des Tsars</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

➔ **Sous la Russie moscovite**

- Russie divisée en districts (*uezd*) dont les frontières correspondaient principalement aux frontières des anciennes principautés apanagées et dont une ville représentait le centre administratif et militaire
- Districts divisés en *stany* (pays) et en *volosty*, rattachés au *stan* ou représentant une unité autonome

➔ **Sous la Russie de Pierre le Grand**

- Décret du 18 décembre 1708 : division de la Russie en huit gouvernements (*gubernia*) sans précision du tracé de leurs frontières
- Réforme de 1719-1720 : création des provinces (*provintsia*), unités composantes des gouvernements, sans remise en cause des divisions inférieures anciennes (district, *stan*, *volost*)

➔ **Sous la Russie de Catherine II (réforme de 1775)**

- Démembrement des gouvernements en raison de l'augmentation de la population : division des nouveaux gouvernements en fonction du nombre d'habitants de sexe masculin (de 300 à 400 000)
- Division des gouvernements en provinces ou directement en districts (avec une population de 30 à 40 000 habitants)
- Division des districts en *volosty*
- Création des gouvernements généraux (réunion de plusieurs gouvernements) essentiellement à la périphérie (Turkestan par exemple)

⇒ ***Jusqu'à la révolution bolchevique, cette division générale administrative et territoriale sera conservée, sauf exceptions avec la création de régions (oblast') et d'arrondissements (okrug).***

**Constitution (loi fondamentale) de  
la République socialiste fédérative soviétique de Russie  
Adoptée par le Ve Congrès panrusse des Soviets le 10 juillet 1918  
(extraits)\***

Approuvée par le III<sup>e</sup> Congrès panrusse des Soviets en janvier 1918, la Déclaration des droits du peuple travailleur et exploité avec la Constitution de la République soviétique approuvée par le V<sup>e</sup> Congrès panrusse des Soviets forment la loi fondamentale de la République socialiste fédérative soviétique de Russie.

[...]

**Première division**

**Déclaration des droits du peuple travailleur et exploité**

**Chapitre premier**

1. La Russie est déclarée République des Soviets des députés d'ouvriers, de soldats et de paysans. Tout le pouvoir au centre et dans les localités appartient à ces Soviets.

2. La République soviétique de Russie se constitue sur la base d'une libre union des nations libres comme une Fédération de républiques soviétiques nationales.

[...]

**Chapitre quatrième**

[...]

8. S'efforçant par ailleurs de créer une union réellement libre et volontaire, et par conséquent, d'autant plus complète et solide, des classes laborieuses de toutes les nations de Russie, le III<sup>e</sup> Congrès panrusse des Soviets se limite à poser les principes fondamentaux de la Fédération des Républiques soviétiques de Russie, en accordant aux ouvriers et aux paysans de chaque nation la possibilité de décider librement dans leur propre Congrès national des Soviets s'ils désirent et sur quels fondements participer au gouvernement fédéral et aux autres institutions fédérales soviétiques.

---

\* Source : <http://www.constitution.garant.ru>. La traduction a été assurée par nos soins.

## **Deuxième division**

### **Dispositions générales de la Constitution de la République socialiste fédérative soviétique de Russie**

#### **Chapitre cinq**

[...]

10. La République russe est une communauté libre socialiste de tous les travailleurs de Russie. Tout le pouvoir dans les limites de la République socialiste fédérative soviétique de Russie appartient à toute la population ouvrière du pays, unie dans les Soviets urbains et ruraux.

11. Les Soviets des régions, qui se distinguent par des usages et une composition nationale particuliers, peuvent s'unir dans des unions régionales, à la tête desquelles, comme à la tête des unions régionales qui pourront se former par la suite, se trouvent les Congrès des Soviets régionaux et leurs organes exécutifs.

12. Le pouvoir suprême dans la République socialiste fédérative soviétique de Russie appartient au Congrès des Soviets de Russie et, dans la période entre les Congrès, au Comité exécutif central des Soviets de Russie.

[...]

22. La République socialiste fédérative soviétique de Russie, reconnaissant des droits égaux aux citoyens indépendamment de leur appartenance raciale et nationale, déclare contraire aux lois fondamentales de la République l'établissement ou l'admission de privilèges ou de prérogatives quelconques fondés sur ces motifs, ainsi que l'oppression de minorités nationales ou la limitation de leur égalité en droits d'une manière ou d'une autre.

[...]

## **Troisième division**

### **Construction du pouvoir soviétique**

#### **A. Organisation du pouvoir central**

#### **Chapitre six**

### **Du Congrès panrusse des Soviets de députés d'ouvriers, de paysans, de soldats de l'Armée rouge et de cosaques**

24. Le Congrès panrusse des Soviets est le pouvoir suprême de la République socialiste fédérative soviétique de Russie.

25. Le Congrès panrusse des Soviets est composé de représentants des Soviets urbains à raison d'un député pour 25 000 électeurs et de représentants des Congrès provinciaux des Soviets à raison d'un député pour 125 000 électeurs.

[...]

28. Le Congrès panrusse des Soviets choisit le Comité exécutif central des Soviets dont le nombre de membres ne doit pas dépasser 200.

[...]

30. Dans la période entre les Congrès, l'autorité suprême de la République est le Comité exécutif central des Soviets.

## **Chapitre sept**

### **Du Comité exécutif central des Soviets**

31. Le Comité exécutif central des Soviets est l'organe supérieur législatif, administratif et de contrôle de la République socialiste fédérative soviétique de Russie.

32. Le Comité exécutif central des Soviets donne la direction générale de l'activité du gouvernement ouvrier-paysan et de tous les organes du pouvoir soviétique dans le pays, unifie et coordonne les travaux en matière législative et administrative et surveille l'exécution de la Constitution, les décisions du Congrès panrusse des Soviets et des organes centraux du pouvoir soviétique.

[...]

## **Chapitre neuf**

### **Des matières de compétence du Congrès panrusse des Soviets et du Comité exécutif central des Soviets**

49. Sont du ressort de la compétence du Congrès panrusse des Soviets et du Comité exécutif central des Soviets toutes les questions d'importance étatique, comme :

a) la validation, la modification et l'adoption d'amendements de la Constitution de la République socialiste fédérative soviétique de Russie ;

b) la direction générale de toute la politique intérieure et extérieure de la République socialiste fédérative soviétique de Russie ;

c) l'établissement et la modification des frontières ainsi que l'expropriation de parties du territoire de la République socialiste fédérative soviétique de Russie ou bien de droits lui appartenant ;

d) l'établissement des frontières et des compétences des unions régionales soviétiques, entrant dans la composition de la République socialiste fédérative soviétique de Russie ainsi que la résolution des conflits entre elles ;

e) l'admission dans la composition de la République socialiste fédérative soviétique de Russie de nouveaux membres de la République soviétique et la reconnaissance de la sortie de la Fédération russe de parties particulières ;

f) la division administrative générale du territoire de la République socialiste fédérative soviétique de Russie et la validation des unions régionales ;

[...]

50. En sus des questions énumérées ci-dessus, sont du ressort de la compétence du Congrès panrusse des Soviets et du Comité exécutif central des Soviets toutes les questions qu'ils estiment pouvoir résoudre eux-mêmes.

51. Ressort de la compétence exclusive du Congrès panrusse des Soviets :

a) l'établissement, l'ajout et la modification des principes fondamentaux de la Constitution soviétique ;

[...]

## **B. Organisation du pouvoir local soviétique**

### **Chapitre douze**

#### **Des matières de compétence des organes locaux du pouvoir soviétique**

61. Les organes régionaux, provinciaux, de districts et de volosts ainsi que les Soviets de députés sont compétents pour :

a) l'exécution de toutes les décisions des organes supérieurs correspondants du pouvoir soviétique ;

b) l'adoption de toutes les mesures favorisant l'élévation du territoire au niveau culturel et économique ;

c) la résolution de toutes les questions, ayant une signification proprement locale (pour ce territoire) ;

d) l'unification de l'activité des Soviets dans les limites de ce territoire.

[...]

### **Cinquième division**

#### **Droit budgétaire**

[...]

81. Le Congrès panrusse des Soviets ou le Comité exécutif central des Soviets déterminent les types de revenus et de recettes qui entrent dans le budget de l'Etat et ceux qui sont mis à la disposition des Soviets locaux et fixent également les limites de l'imposition.

**Constitution (loi fondamentale) de  
l'Union des Républiques socialistes soviétiques  
Approuvée par le II<sup>e</sup> Congrès des Soviets de l'U.R.S.S. le 31 janvier 1924  
(extraits)\***

**Division première**

**Déclaration de formation de l'Union des Républiques socialistes soviétiques**

Depuis la fondation des républiques soviétiques, les Etats du monde sont partagés en deux camps : le camp du capitalisme et le camp du socialisme.

Là, dans le camp du capitalisme, la haine nationale et l'inégalité, l'esclavage colonial et la chauvinisme, l'oppression nationale et les pogroms, les brutalités et les guerres impérialistes.

Ici, dans le camp du socialisme, la confiance réciproque et la paix, la liberté nationale et l'égalité, la coexistence pacifique et la collaboration fraternelle entre les peuples.

Les tentatives du monde capitaliste, durant des décennies, pour résoudre la question nationale en unissant le développement libre des peuples avec le système de l'exploitation de l'homme par l'homme se sont avérées stériles. Au contraire, l'écheveau des contradictions nationales s'embrouille de plus en plus en menaçant l'existence même du capitalisme. La bourgeoisie s'est montrée incapable d'assurer la collaboration des peuples.

C'est seulement dans le camp des soviets, seulement dans les conditions de la dictature du prolétariat, réunissant autour d'elle la majorité de la population, qu'il a été possible d'éliminer à la racine le joug national, de créer un climat de confiance réciproque et de poser les fondements de la collaboration fraternelle entre les peuples.

[...]

Mais les années de guerre ne sont pas passées sans . Les champs dévastés, les usines arrêtés, les forces de production détruites et les ressources économiques épuisées, héritages de la guerre, rendent insuffisants les efforts isolés des diverses républiques en matière de reconstruction économique. Le rétablissement de l'économie populaire est apparu impossible avec l'existence séparée des républiques.

D'autre part, l'instabilité de la situation internationale et le danger de nouvelles agressions rendent inévitable la création d'un front unique des républiques soviétiques face à l'encerclement capitaliste.

---

\* Source : <http://www.constitution.garant.ru>. La traduction a été assurée par nos soins.

Enfin, la construction même du pouvoir soviétique, international par sa nature de classe, pousse les masses travailleuses des républiques soviétiques sur la voie de l'union en une seule famille socialiste.

Toutes ces circonstances exigent impérieusement l'union des républiques soviétiques en un seul Etat, capable d'assurer la sécurité extérieure, les progrès économiques intérieures et la liberté du développement national des peuples.

La volonté des peuples des républiques soviétiques, réunis il y a peu de temps en congrès de leurs soviets, et, qui ont adopté à l'unanimité la décision de former « l'Union des Républiques socialistes soviétiques » garantit que cette Union est une union libre de peuples égaux ; que chaque république possède le droit de sortir de l'Union ; que l'accès à l'Union est ouvert à toutes les républiques socialistes soviétiques déjà existantes ou celles qui naîtront dans le futur ; que le nouvel état fédératif sera le digne couronnement des fondements, établis dès octobre 1917, de la coexistence pacifique et de la collaboration fraternelle des peuples ; qu'il servira de rempart solide contre le capitalisme mondial et de nouveau pas décisif vers l'union des travailleurs de tous les pays dans une République socialiste soviétique mondiale.

## **Deuxième division**

### **Traité de formation de l'Union des Républiques socialistes soviétiques**

La République socialiste fédérative soviétique de Russie (R.S.F.S.R.), la République socialiste soviétique d'Ukraine (R.S.S.U.), la République socialiste soviétique de Biélorussie (R.S.S.B.) et la République socialiste fédérative soviétique de Transcaucasie (R.S.F.S.T. – République socialiste soviétique d'Azerbaïdjan, République socialiste soviétique de Géorgie, République socialiste soviétique d'Arménie) s'unissent en un seul Etat fédératif – « l'Union des Républiques socialistes soviétiques »

## **Chapitre I**

### **De la compétence des organes suprêmes du pouvoir de l'Union des Républiques socialistes soviétiques**

1. Ressort de la compétence de l'Union des Républiques socialistes soviétiques à travers ses organes suprêmes :
  - a) la représentation de l'Union dans les relations internationales, la conduite de toutes les relations diplomatiques, la conclusion de traités politiques et autres avec d'autres Etats ;
  - b) la modification des frontières extérieures de l'Union ainsi que le règlement des questions de modification de frontières entre les républiques fédérées ;



- c) la conclusion des traités relatifs à l'accueil dans l'Union de nouvelles républiques ;
- d) la déclaration de la guerre et la conclusion de la paix ;
- e) la conclusion d'emprunts intérieurs et extérieurs pour l'Union et l'autorisation d'emprunts intérieurs et extérieurs pour les républiques fédérées ;
- f) la ratification de traités internationaux ;
- g) la direction du commerce extérieur et l'établissement d'un système de commerce intérieur ;
- h) l'établissement des fondements et du plan général de l'économie nationale de l'Union, la détermination des branches d'industrie et des entreprises industrielles particulières, ayant une signification panunioniste, la conclusion de contrats de concession, soit pour l'Union, soit au nom des républiques fédérées ;
- i) la direction des transports et des postes et télégraphes ;
- j) l'organisation et la direction des forces armées de l'Union des R.S.S. ;
- k) l'approbation d'un budget étatique unique pour l'Union des R.S.S., dans lequel rentrent les budgets des républiques fédérées ; l'établissement des impôts et des revenus valables pour toute l'Union, ainsi que l'établissement de sommes prélevées sur eux ou ajoutées à eux afin de former les budgets des républiques fédérées ; l'autorisation d'impôts et de contributions supplémentaires pour la formation des budgets des républiques fédérées ;
- l) l'établissement d'un système monétaire et de crédit unique ;
- m) l'établissement des principes généraux en matière d'organisation agraire et d'utilisation de la terre ainsi que ceux de l'utilisation des sols, des forêts et des eaux sur tout le territoire de l'Union des R.S.S. ;
- n) la législation panunioniste sur l'immigration d'une république à une autre et l'établissement d'un fond de migration ;
- o) l'établissement de principes en matière d'organisation judiciaire et de procédure judiciaire ainsi qu'en matière de législation civile et pénale de l'Union ;
- p) l'établissement de lois fondamentales sur le travail,
- q) l'établissement de principes généraux dans le domaine de l'instruction publique ;
- r) l'établissement de mesures générales dans le domaine de l'hygiène publique ;
- s) l'établissement d'un système de mesures et de poids ;
- t) l'organisation d'une statistique pour toute l'Union ;
- u) la législation fondamentale dans le domaine de la citoyenneté de l'Union en rapport avec les droits des étrangers ;
- v) le droit d'amnistie étendu à tout le territoire de l'Union ;

- w) l'annulation des décisions des congrès des soviets et des comités centraux exécutifs des républiques fédérées, violant la présente Constitution ;
- x) la résolution des questions conflictuelles, surgissant entre les républiques fédérées ;

2. L'approbation et la modification des principes fondamentaux de la présente Constitution sont du ressort exclusif du Congrès des Soviets de l'Union des R.S.S.

## **Chapitre II**

### **Des droits souverains des républiques fédérées et de la citoyenneté de l'Union**

3. La souveraineté des républiques fédérées est restreinte que dans les limites indiquées dans la présente Constitution, et seulement pour les matières qui ressortent de la compétence de l'Union. En dehors de ces limites, chaque république fédérée réalise son pouvoir d'Etat de manière autonome ; l'Union des R.S.S. protège les droits souverains des républiques fédérées ;

4. Chacune des républiques fédérées garde le droit de sortir librement de l'Union ;

5. Les républiques fédérées, conformément à la présente Constitution, introduisent des modifications dans leurs constitutions ;

6. Le territoire des républiques fédérées ne peut être modifié sans leur consentement, de même que pour la modification, la limitation ou la suppression de l'article 4, le consentement de toutes les républiques, entrant dans la composition de l'Union des R.S.S., est exigé.

7. Pour les citoyens des républiques fédérées est établie une citoyenneté unique de l'Union.

## **Chapitre III**

### **Du Congrès des Soviets de l'Union des Républiques socialistes soviétiques**

8. L'organe suprême du pouvoir d'Etat de l'Union des Républiques socialistes soviétiques est le Congrès des Soviets et, dans la période entre les Congrès des Soviets, le Comité exécutif central, composé du Soviet de l'Union et du Soviet des Nationalités.

9. Le Congrès des Soviets de l'Union des Républiques socialistes soviétiques est composé de représentants des soviets urbains et des soviets des agglomérations urbaines à raison de 1 député pour 25 000 électeurs et des représentants des congrès des soviets provinciaux à raison de 1 député pour 125 000 électeurs.

[...]

## **Chapitre IV**

### **Du Comité exécutif central de l'Union des Républiques socialistes soviétiques**

13. Le Comité exécutif central de l'Union des R.S.S. se compose du Soviet de l'Union et du Soviet des Nationalités.

[...]

15. Le Soviet des Nationalités est formé des représentants des républiques socialistes soviétiques fédérées et autonomes à hauteur de 5 représentants pour chacune et des représentants des régions autonomes de la R.S.F.S.R. à hauteur de 1 représentant pour chacune. La composition du Soviet des Nationalités dans son ensemble est validée par le Congrès des Soviets de l'Union des R.S.S.

Remarque : les républiques autonomes d'Adjarie et d'Abkhazie et la région autonome d'Ossétie du Sud envoient chacune un représentant au Soviet des Nationalités.

[...]

17. Le Comité exécutif central de l'Union des R.S.S. promulgue les codes, les décrets, les décisions et les ordonnances, unifie le travail de l'Union des R.S.S. en matière législative et administrative et définit la sphère d'activités du Présidium du Comité exécutif central et du Soviet des Commissaires du peuple de l'Union des R.S.S.

18. Tous les décrets et décisions, qui fixent les règles générales de la vie politique et économique de l'Union des R.S.S., de même que ceux, qui introduisent des modifications fondamentales dans la fonctionnement existant des organes étatique de l'Union des R.S.S., doivent obligatoirement être soumis à l'examen et à la validation du Comité exécutif central de l'Union des R.S.S.

[...]

20. Le Comité exécutif central de l'Union des R.S.S. a le droit de suspendre ou d'annuler les décrets, décisions et ordonnances du Présidium du Comité exécutif central de l'Union des R.S.S., de même que ceux des Congrès des Soviets et des Comités exécutifs centraux des républiques fédérées et des autres organes du pouvoir sur le territoire de l'Union des R.S.S.

[...]

22. Les projets de loi, soumis à l'examen du Comité exécutif central de l'Union des R.S.S., n'acquièrent force de loi qu'après leur adoption tant par le Soviet de l'Union que par le Soviet des Nationalités et sont publiés au nom du Comité exécutif central de l'Union des R.S.S.

23. En cas de désaccord entre le Soviet de l'Union et le Soviet des Nationalités, la question est soumise à une commission de conciliation créée par eux.

24. Au cas où aucun accord ne serait trouvé devant la commission de conciliation, la question est transmise pour examen à une session commune du Soviet de l'Union et du

Soviet des Nationalités, et en cas d'absence de majorité des voix du Soviet de l'Union ou du Soviet des Nationalités, la question est transmise, à la demande d'un de ces organes, pour résolution au Congrès ordinaire ou extraordinaire des Soviets de l'Union des R.S.S.  
[...]

## **Chapitre V**

### **Du Présidium du Comité exécutif central de l'Union des R.S.S.**

29. Le Présidium du Comité exécutif central de l'Union des R.S.S., dans la période entre les sessions du Comité exécutif central de l'Union des R.S.S., est l'organe supérieur du pouvoir de l'Union des R.S.S. en matière législative, exécutive et administrative.

30. Le Présidium du Comité exécutif central de l'Union des R.S.S. veille à l'application de la Constitution de l'Union des R.S.S. et à l'exécution de toutes les décisions du Congrès des Soviets et du Comité exécutif central de l'Union des R.S.S par tous les organes du pouvoir.

31. Le Présidium du Comité exécutif central de l'Union des R.S.S. a le droit de suspendre et d'annuler les décisions du Soviet des Commissaires du peuple et celles des commissariats de l'Union des R.S.S., de même que celles des Comités exécutifs centraux et des Soviets des Commissaires des peuples des républiques fédérées.

32. Le Présidium du Comité exécutif central de l'Union des R.S.S. a le droit de suspendre les décisions des Congrès des Soviets des républiques fédérées, sous réserve de soumettre ultérieurement ces décisions à l'examen et à la ratification du Comité exécutif central de l'Union des R.S.S.

33. Le Présidium du Comité exécutif central de l'Union des R.S.S. promulgue les décrets, les décisions et les ordonnances, examine et valide les projets de décrets et de décisions, introduits par le Soviet des Commissaires du peuple, par les services particuliers de l'Union des R.S.S., par les Comités exécutifs centraux des républiques fédérées, leur présidium et les autres organes du pouvoir.

34. Les décrets et décisions du Comité exécutif central, de son Présidium, et du Soviet des Commissaires du peuple, sont publiés dans les langues usuelles des républiques fédérées (russe, ukrainien, biélorusse, géorgien, arménien, turco-tatare).

35. Le Présidium du Comité exécutif central de l'Union des R.S.S. résout les questions concernant les relations mutuelles entre le Soviet des Commissaires du peuple de l'Union des R.S.S. et les Commissariats du peuple de l'Union des R.S.S., d'une part, et entre les Comités exécutifs centraux des républiques fédérées et leur présidium, d'autre part.

[...]

## **Chapitre VI**

### **Du Soviet des Commissaires du peuple de l'Union des R.S.S.**

37. Le Soviet des Commissaires du peuple de l'Union des R.S.S. est l'organe exécutif et administratif du Comité exécutif central de l'Union des R.S.S. et est composé par le Comité exécutif central de la façon suivante :

Le président du Soviet des Commissaires du peuple de l'Union des R.S.S. ;

Les vice-présidents ;

Le commissaire du peuple aux Affaires étrangères ;

Le commissaire du peuple aux Affaires militaires et maritimes ;

Le commissaire du peuple au Commerce extérieur ;

Le commissaire du peuple aux Voies de communication ;

Le commissaire du peuple aux Postes et Télégraphes ;

Le commissaire du peuple à l'Inspection ouvrière et paysanne ;

Le président du Conseil supérieur de l'économie nationale ;

Le commissaire du peuple au Travail ;

Le commissaire du peuple au Ravitaillement ;

Le commissaire du peuple aux Finances.

[...]

## **Chapitre VII**

### **De la Cour suprême de l'Union des R.S.S.**

43. En vue d'affermir la légalité révolutionnaire sur le territoire de l'Union des R.S.S., est établie, auprès du Comité exécutif central de l'Union des R.S.S., une Cour suprême dont les compétences sont :

- a) la transmission aux Cours suprêmes des républiques fédérées des interprétations à suivre sur les questions de législation panunioniste,
- b) l'examen et l'appel devant le Comité exécutif central de l'Union des R.S.S., à la demande du procureur de la Cour suprême de l'Union des R.S.S., des décisions, résolutions et jugements des cours suprêmes des républiques fédérées, en cas de contradictions avec la législation panunioniste ou si ils affectent les intérêts des autres républiques ;
- c) la présentation de conclusions, à la demande du Comité exécutif central de l'Union des R.S.S., sur la légalité de telles ou telles décisions des républiques fédérées par rapport à la Constitution ;
- d) le règlement des litiges judiciaires entre les républiques fédérées ;

- e) l'examen des affaires concernant l'imputation à des hauts fonctionnaires de l'Union de crimes commis dans leurs fonctions.

[...]

## **Chapitre VIII**

### **Des Commissariats du peuple de l'Union des Républiques socialistes soviétiques**

[...]

50. Les Commissariats du peuple de l'Union des R.S.S. sont divisés en :

- a) commissariats du peuple panunionistes – uniques pour toute l'Union des R.S.S. ;
- b) commissariats du peuple unifiés de l'Union des R.S.S.

51. Les Commissariats du peuple panunionistes de l'Union des R.S.S. sont les commissariats du peuple :

Aux Affaires étrangères ;

Aux Affaires militaires et maritimes ;

Au Commerce extérieur ;

Aux Voies de communication ;

Aux Postes et Télégraphes.

52. Les Commissariats du peuple unifiés de l'Union des R.S.S. sont les commissariats du peuple :

Le Conseil supérieur de l'économie nationale ;

Au Ravitaillement ;

Au Travail ;

Aux Finances ;

A l'Inspection ouvrière et paysanne.

53. Les commissariats du peuple panunionistes de l'Union des R.S.S. ont auprès des républiques fédérées des délégués, qui leur sont directement subordonnés.

54. Les commissariats du peuple des républiques fédérées homonymiques sont les organes des commissariats unifiés du peuple de l'Union des R.S.S., dont ils réalisent les tâches sur le territoire des républiques fédérées.

[...]

## **Chapitre X**

### **Des républiques fédérées**

64. Dans les limites du territoire de chaque république fédérée, le Congrès des Soviets de la république et, dans l'intervalle entre les Congrès, son Comité exécutif central sont les organes suprêmes du pouvoir.

65. Les relations mutuelles entre les organes suprêmes du pouvoir des républiques fédérées et les organes suprêmes du pouvoir de l'Union des R.S.S. sont régies par la présente Constitution.

66. Les Comités exécutifs centraux des républiques fédérées choisissent en leur sein leurs présidiums, qui, dans la période entre les sessions des Comités exécutifs centraux, sont les organes supérieurs du pouvoir.

67. Les Comités exécutifs centraux des républiques fédérées forment leurs organes exécutifs – les Soviets des Commissaires du peuple – de la manière suivante :

Le président du Soviet des Commissaires du peuple ;

Les vice-présidents ;

Le président du Conseil supérieur de l'économie nationale ;

Le commissaire du peuple à l'Agriculture ;

Le commissaire du peuple aux Finances ;

Le commissaire du peuple au Ravitaillement ;

Le commissaire du peuple au Travail ;

Le commissaire du peuple aux Affaires intérieures ;

Le commissaire du peuple à la Justice ;

Le commissaire du peuple à l'Inspection ouvrière et paysanne ;

Le commissaire du peuple à l'Instruction ;

Le commissaire du peuple à l'Hygiène ;

Le commissaire du peuple à la Sécurité sociale ; et également,

Avec voix consultative ou délibérative, selon la décision des Comités exécutifs des républiques fédérées, les représentants des Commissaires du peuple de l'Union des R.S.S. aux Affaires étrangères, aux Affaires militaires et maritimes, aux Voies de communication, aux Postes et Télégraphes.

68. Le Conseil supérieur de l'économie nationale et les Commissariats du peuple au Ravitaillement, aux Finances, au Travail, à l'Inspection ouvrière et paysanne des républiques fédérées sont subordonnés aux Comités exécutifs centraux et aux Soviets des Commissaires du peuple des républiques fédérées pour exécuter les directives des commissariats du peuple correspondants de l'Union des R.S.S.

[...]

**Constitution (loi fondamentale) de  
l'Union des Républiques socialistes soviétiques  
Approuvée par le VIII<sup>e</sup> Congrès extraordinaire des Soviets de l'U.R.S.S.  
le 5 décembre 1936 (extraits)\***

[...]

## **Chapitre II**

### **La structure de l'Etat**

**Article 13.** L'Union des Républiques socialistes soviétiques est un Etat fédéral, formé sur la base de l'union volontaire de républiques socialistes soviétiques égales en droits :

La République socialiste fédérative soviétique de Russie,  
La République socialiste soviétique d'Ukraine,  
La République socialiste soviétique de Biélorussie,  
La République socialiste soviétique d'Ouzbékistan,  
La République socialiste soviétique du Kazakhstan,  
La République socialiste soviétique de Géorgie,  
La République socialiste soviétique d'Azerbaïdjan,  
La République socialiste soviétique de Lituanie,  
La République socialiste soviétique de Moldavie,  
La République socialiste soviétique de Lettonie,  
La République socialiste soviétique de Kirghizie,  
La République socialiste soviétique du Tadjikistan,  
La République socialiste soviétique d'Arménie,  
La République socialiste soviétique du Turkménistan,  
La République socialiste soviétique d'Estonie.

**Article 14.** Ressort de la compétence de l'Union des Républiques socialistes soviétiques en la personne de ses organes supérieurs du pouvoir d'Etat et de ses organes de l'administration d'Etat :

- a) la représentation de l'U.R.S.S. dans les relations internationales ; la conclusion, la ratification et la dénonciation des traités de l'U.R.S.S. avec les autres Etats ;

---

\* Source : <http://www.constitution.garant.ru>. Ces extraits tiennent compte des différentes révisions intervenues entre 1936 et 1977. La traduction a été assurée par nos soins.



l'établissement de l'orientation générale dans les relations mutuelles des républiques fédérées avec les Etats étrangers ;

- b) les questions relatives à la guerre et à la paix ;
- c) l'admission dans la composition de l'U.R.S.S. de nouvelles républiques ;
- d) le contrôle du respect de la Constitution de l'U.R.S.S. et la garantie de la conformité des Constitutions des républiques fédérées à la Constitution de l'U.R.S.S. ;
- e) la validation des modifications de frontières entre les républiques fédérées ;
- f) la validation de la formation de nouvelles républiques autonomes et de régions autonomes entrant dans la composition des républiques fédérées ;
- g) l'organisation de la défense de l'U.R.S.S. ; la direction de toutes les forces armées de l'U.R.S.S. ; l'établissement des principes directeurs de l'organisation des formations militaires des républiques fédérées ;
- h) le commerce extérieur sur la base du monopole d'Etat ;
- i) la défense de la sécurité étatique ;
- j) l'établissement des plans d'économie nationale de l'U.R.S.S. ;
- k) la validation d'un budget d'Etat unique de l'Union et du bilan de son exécution ; l'établissement des impôts et des recettes, entrant dans la formation des budgets fédérés, républicains et locaux ;
- l) la direction des banques, des établissements et des entreprises industriels et agricoles, et également des entreprises commerciales d'importance fédérale<sup>1</sup> ; la direction générale de l'industrie et de la construction d'importance fédérale-républicaine ;
- m) la direction du transport et des communications d'importance fédérale ;
- n) la direction du système monétaire et de crédit ;
- o) l'organisation de l'assurance étatique ;
- p) la conclusion et l'octroi de prêts ;
- q) l'établissement des principes fondamentaux dans l'utilisation de la terre, et également dans l'utilisation du sous-sol, des forêts et des eaux ;
- r) l'établissement des principes directeurs dans le domaine de l'instruction et de la santé publique ;
- s) l'organisation d'un système unique de statistique pour l'économie nationale ;
- t) l'établissement des fondements de la législation sur le travail ;
- u) l'établissement des fondements de la législation sur le système judiciaire et la procédure judiciaire, des fondements de la législation civile et pénale ;

---

<sup>1</sup> Littéralement, *vsesojuznyi* se traduit pas « panunioniste ». On peut traduire ce substantif également par « fédéral ».

- v) la législation sur la citoyenneté de l'Union, la législation sur les droits des étrangers ;
- w) l'établissement des fondements de la législation sur le mariage et la famille ;
- x) la promulgation des actes de l'Union sur l'amnistie.

**Article 15.** La souveraineté des républiques fédérées est restreinte seulement dans les limites indiquées à l'article 14 de la Constitution de l'U.R.S.S. En dehors de ces limites, chaque république fédérée réalise le pouvoir d'Etat de façon autonome. L'U.R.S.S. protège les droits souverains des républiques fédérées.

**Article 16.** Chaque république fédérée a sa propre Constitution, qui tient compte des particularités de la république et qui est formée en pleine conformité avec la Constitution de l'U.R.S.S.

**Article 17.** A chaque république fédérée est reconnu le droit de libre sortie de l'U.R.S.S.

**Article 18.** Le territoire des républiques fédérées ne peut être modifié sans leur consentement.

**Article 18a.** Chaque république fédérée a le droit d'entrer en relations directes avec des Etats étrangers, de conclure avec eux des accords et d'échanger des représentants diplomatiques et consulaires.

**Article 18b.** Chaque république fédérée possède ses forces militaires républicaines.

**Article 19.** Les lois de l'U.R.S.S. ont une force identique sur le territoire de toutes les républiques fédérées.

**Article 20.** En cas de divergence entre la loi de la république fédérée avec les lois fédérales, c'est la loi de l'Union qui agit.

**Article 21.** Pour les citoyens de l'U.R.S.S. est établie une citoyenneté fédérale unique.

Tout citoyen d'une république fédérée est citoyen de l'U.R.S.S.

**Article 22.** Dans la République socialiste fédérative soviétique de Russie se trouvent les républiques socialistes soviétiques autonomes : de Bachkirie, de Bouriatie, du Daghestan, de Kabarda-Balkarie, de Kalmoukie, de Carélie, des Komis, des Mariis, de Mordovie, d'Ossétie du Nord, de Tatarie, de Touva, d'Oudmourtie, de Tchétchéno-Ingouchie, de Tchouvachie, de Yakoutie ; les régions autonomes : des Adyghés, du Gorno-Altaïsk, des Juifs, des Kalmouks, des Karatchaïs-Tcherkesses, de Touva et des Khakasses.  
[...]

**Article 24.** Dans la République socialiste soviétique d'Azerbaïdjan se trouvent la république socialiste soviétique autonome du Nakhitchevan et la région autonome du Haut-Karabakh.

**Article 25.** Dans la République socialiste soviétique de Géorgie se trouvent les républiques socialistes soviétiques autonomes d'Abkhazie et d'Adjarie et la région autonome d'Ossétie du Sud.

**Article 26.** Dans la République socialiste soviétique d'Ouzbékistan se trouve la république socialiste soviétique autonome de Karakalpakie.

**Article 27.** Dans la République socialiste soviétique du Tadjikistan se trouve la région autonome de Gorno-Badakhchan.

**Article 28.** La résolution des questions relatives à la structure régionale, territoriale et administrativo-territoriale des républiques fédérées ressort de la compétence des républiques fédérées.

### **Chapitre III**

#### **Les organes supérieurs du pouvoir d'Etat de l'Union des Républiques socialistes soviétiques**

**Article 30.** Le Soviet suprême de l'U.R.S.S. est l'organe supérieur du pouvoir d'Etat de l'U.R.S.S.  
[...]

**Article 32.** Le pouvoir législatif de l'U.R.S.S.S. est réalisé exclusivement par le Soviet suprême de l'U.R.S.S.

**Article 33.** Le Soviet suprême de l'U.R.S.S. est composé de deux chambres : le Soviet de l'Union et le Soviet des Nationalités.

[...]

**Article 35.** Le Soviet des Nationalités est élu par les citoyens de l'U.R.S.S. dans les républiques fédérées et autonomes, les régions autonomes et les districts autonomes selon la règle suivante : 32 députés pour chaque république fédérée, 11 députés pour chaque république autonome, 5 députés pour chaque région autonome et 1 député pour chaque district national.

[...]

**Article 37.** Les deux chambres du Soviet suprême de l'U.R.S.S. – le Soviet de l'Union et le Soviet des Nationalités – sont égaux en droits.

**Article 38.** L'initiative législative appartient de la même manière au Soviet de l'Union et au Soviet des Nationalités.

**Article 39.** La loi est considérée comme validée, si elle est adoptée par les deux chambres du Soviet suprême à la majorité simple des voix de chaque chambre.

[...]

**Article 47.** En cas de désaccord entre le Soviet de l'Union et le Soviet des Nationalités, la question est transmise aux fins de résolution à une commission de conciliation, formée par les chambres sur une base paritaire. Si la commission de conciliation ne parvient pas à une décision de conciliation ou si la décision ne satisfait pas une des deux chambres, la question est examinée une deuxième fois par les chambres. En cas d'absence d'accord des deux chambres, le Présidium du Soviet suprême de l'U.R.S.S. dissout le Soviet suprême et convoque de nouvelles élections.

**Article 48.** Le Soviet suprême de l'U.R.S.S. élit en session commune des deux chambres le Présidium du Soviet suprême [...]

Le Présidium du Soviet suprême de l'U.R.S.S. est obligé de rendre des comptes au Soviet suprême de l'U.R.S.S. sur toutes ses activités.

**Article 49.** Le Présidium du Soviet suprême de l'U.R.S.S. :

[...]

c) interprète les lois en vigueur de l'U.R.S.S ;

[...]

f) annule les décisions et ordonnances du Conseil des Ministres de l'U.R.S.S. et des Conseils des Ministres des républiques fédérées en cas de non-conformité à la loi ;  
[...]

**Article 56.** Le Soviet suprême de l'U.R.S.S. forme en séance commune des deux chambres le Gouvernement de l'U.R.S.S. – le Conseil des Ministres de l'U.R.S.S.

#### **Chapitre IV**

#### **Les organes supérieurs du pouvoir d'Etat des républiques fédérées**

**Article 57.** Le Soviet suprême de la république fédérée est l'organe supérieur du pouvoir d'Etat de la république fédérée.  
[...]

**Article 59.** Le Soviet suprême de la république fédérée est l'organe législatif unique de la république.

**Article 60.** Le Soviet suprême de la république :

- a) adopte la Constitution de la République et y apporte les modifications conformément à l'article 16 de la Constitution de l'U.R.S.S ;
- b) valide les Constitutions des républiques autonomes se trouvant sur son territoire et fixe les frontières de leurs territoires ;
- c) valide le plan d'économie nationale et le budget de la république ;
- d) dispose du droit d'amnistie et de grâce sur les citoyens, condamnés par les organes judiciaires de la république fédérée ;
- e) institue une représentation de la république fédérée dans les relations internationales ;
- f) fixe les règles de formation des formations militaires républicaines.

**Article 61.** Le Soviet suprême de la république fédérée élit le Présidium du Soviet suprême [...].

[...]

**Article 63.** Le Soviet suprême de la république fédérée forme le Gouvernement de la république fédérée – le Conseil des Ministres de la république fédérée.

## **Chapitre V**

### **Les organes de l'administration d'Etat de l'Union des Républiques socialistes soviétiques**

**Article 64.** Le Conseil des Ministres de l'U.R.S.S. est l'organe exécutif et administratif supérieur du pouvoir d'Etat de l'Union des Républiques socialistes soviétiques.

[...]

**Article 66.** Le Conseil des Ministres de l'U.R.S.S. édicte des décisions et des ordonnances sur la base et en vue de l'exécution des lois en vigueur et vérifie l'exécution.

**Article 67.** Les décisions et ordonnances du Conseil des Ministres de l'U.R.S.S. sont obligatoires sur tout le territoire de l'U.R.S.S.

[...]

**Article 69.** Le Conseil des Ministres de l'U.R.S.S. a le droit dans les domaines de l'administration et de l'économie, relevant de la compétence de l'U.R.S.S., de suspendre les décisions et ordonnances des Conseils des Ministres des républiques fédérées, d'annuler les ordres et instructions des ministres de l'U.R.S.S. et des autres établissements placés sous sa dépendance.

[...]

**Article 74.** Les ministères de l'U.R.S.S. sont soit fédéraux soit fédéraux-républicains.

**Article 75.** Les ministères fédéraux dirigent les branches de l'administration d'Etat qui leur sont confiées sur tout le territoire de l'U.R.S.S. soit directement soit à travers des organes nommés par eux.

**Article 76.** Les ministères fédéraux-républicains dirigent les branches de l'administration d'Etat qui leur sont confiées à travers les ministères homonymes des républiques fédérées et gèrent directement seulement un nombre limité et fixé d'entreprises d'après une liste, validée par le Présidium du Soviet suprême de l'U.R.S.S.

**Article 77.** Parmi les ministères fédéraux se trouvent les ministères :

De l'Industrie aéronautique ;

De l'Industrie automobile ;

Du Commerce extérieur ;  
De l'Industrie gazière ;  
De l'Aviation civile ;  
De la Construction mécanique ;  
De la Construction mécanique pour l'élevage et la production alimentaire ;  
De la Construction mécanique pour l'industrie légère et alimentaire et pour les appareils de la vie courante ;  
De l'Industrie médicale ;  
De la Flotte maritime ;  
De l'Industrie pétrolière ;  
De l'Industrie de la défense ;  
De la Construction mécanique globale ;  
De la Construction d'appareils de précision, de moyens d'automatisation et des systèmes de gestion ;  
De l'Industrie des moyens de transmission ;  
Des Voies de communication ;  
De l'Industrie des appareils de radio ;  
De la Construction mécanique moyenne ;  
De l'Industrie des machines-outils et des outils ;  
De la Construction mécanique pour la construction, la voirie et les services municipaux ;  
De la Construction des entreprises de l'industrie pétrolière et gazière ;  
De l'Industrie navale ;  
De la Construction mécanique agricole et des tracteurs ;  
De la Construction des transports ;  
De la Construction mécanique lourde et des moyens de transport ;  
De la Construction mécanique chimique et pétrolière ;  
De l'Industrie chimique ;  
De l'Industrie du papier-cellulose ;  
De l'Industrie électronique ;  
De l'Industrie électrotechnique ;  
De la Construction mécanique énergétique.

**Article 78.** Parmi les ministères fédéraux-républicains se trouvent les ministères :

Des Affaires intérieures ;  
De l'Enseignement secondaire et supérieur spécialisé ;  
De la Géologie ;  
Des Approvisionnements ;

De la Santé publique ;  
Des Affaires étrangères ;  
De la Culture ;  
De l'Industrie légère ;  
De l'Industrie des bois et forêts ;  
De la Bonification des sols et de l'Exploitation de l'eau ;  
Des Travaux de constructions de montage et des Travaux spéciaux ;  
De l'Industrie de la viande et du lait ;  
De l'Industrie de la distillerie du pétrole et de la pétrochimie ;  
De la Défense ;  
De l'Industrie alimentaire ;  
De la Construction industrielle ;  
De l'Industrie des matériaux de construction ;  
De l'Education ;  
De la Pêche ;  
Des Communications ;  
De la Construction agricole ;  
De l'Agriculture ;  
De la Construction ;  
De la Construction des entreprises de l'industrie lourde ;  
Du Commerce ;  
De l'Industrie du charbon ;  
Des Finances ;  
De la Métallurgie non-ferreuse ;  
De la Sidérurgie ;  
De l'Energétique et de l'Electrification ;  
De la Justice.

## **Chapitre VI**

### **Les organes de l'administration d'Etat des républiques fédérées**

**Article 79.** Le Conseil des Ministres des républiques fédérées est l'organe supérieur exécutif et administratif du pouvoir d'Etat des républiques fédérées.

[...]

**Article 82.** Le Conseil des Ministres des républiques fédérées a le droit de suspendre les décisions et ordonnances des Conseils des Ministres des républiques



autonomes, d'annuler les décisions et ordonnances des comités exécutifs des Soviets de députés de travailleurs des territoires, des régions et des régions autonomes, et également les décisions et ordonnances des Conseils de l'économie nationale des districts administratifs économiques.

[...]

**Article 85.** Les ministres des républiques fédérées promulguent dans les limites des compétences des ministères correspondants des ordres et des instructions sur la base et en vue de l'exécution des lois de l'U.R.S.S. et des républiques fédérées, des décisions et ordonnances des Conseils des Ministres et de la république fédérée, des ordres et des instructions des ministères fédéraux-républicains de l'U.R.S.S.

**Article 86.** Les ministères de la république fédérée sont fédéraux-républicains ou républicains.

**Article 87.** Les ministères fédéraux-républicains dirigent la branche de l'administration d'Etat, qui leur est confiée et qui est soumise aussi bien au Conseil des Ministres de la république fédérée qu'au ministère fédéral-républicain de l'U.R.S.S. correspondant.

**Article 88.** Les ministères républicains dirigent la branche de l'administration d'Etat qui leur est confiée et qui est soumise directement au Conseil des Ministres de la république fédérée.

## **Chapitre VII**

### **Les organes supérieurs du pouvoir d'Etat des républiques socialistes soviétiques autonomes**

**Article 89.** Le Soviet suprême de la R.S.S.A. est l'organe supérieur du pouvoir d'Etat de la république autonome.

[...]

**Article 91.** Le Soviet suprême de la république autonome est l'organe législatif unique de la R.S.S.A.

**Article 92.** Chaque république autonome a sa Constitution qui tient compte des particularités de la république autonome et qui est formée en pleine conformité avec la Constitution de la république fédérée.

**Article 93.** Le Soviet suprême de la république autonome choisit le Présidium du Soviet suprême de la république autonome et forme le Conseil des Ministres de la république autonome, conformément à sa Constitution.

[...]

## **Chapitre IX**

### **La justice et le ministère public**

[...]

**Article 113.** Le Procureur général de l'U.R.S.S. est chargé de surveiller l'exécution exacte des lois par tous les ministères et les établissements qui leur sont dépendants de même que par les fonctionnaires, et également, par les citoyens de l'U.R.S.S.

[...]

## **Chapitre X**

### **Les droits fondamentaux et les obligations des citoyens**

[...]

**Article 126.** Conformément aux intérêts des travailleurs et afin de développer l'esprit d'initiative en matière d'organisation et l'activité politique des masses populaires, aux citoyens de l'U.R.S.S. est garanti le droit de s'unir dans des organisations sociales : unions professionnelles, unions coopératives, organisations de la jeunesse, organisations sportives et de défense, sociétés culturelles, techniques et scientifiques et les citoyens les plus actifs et conscients parmi la classe ouvrière, les paysans et l'intelligentsia s'unissent volontairement dans le Parti communiste de l'Union soviétique, qui est l'avant-garde des travailleurs dans leur lutte pour l'édification de la société communiste et qui représente la noyau dirigeant de toutes les organisations de travailleurs, aussi bien sociales qu'étatiques.

[...]

## **Chapitre XI**

### **Le système électoral**

**Article 134.** Les élections des députés dans tous les Soviets de députés des travailleurs [...] se font par les électeurs sur la base du suffrage universel, égal, direct et au scrutin secret.

[...]

### **Chapitre XIII**

#### **La révision de la Constitution**

**Article 146.** La révision de la Constitution de l'U.R.S.S. se fait seulement sur décision du Soviet suprême de l'U.R.S.S. adoptée à la majorité au moins des 2/3 des voix dans chacune de ses chambres.

**Constitution (loi fondamentale) de  
l'Union des Républiques socialistes soviétiques  
Approuvée par la VII<sup>e</sup> Session extraordinaire du Soviet suprême de  
l'U.R.S.S. le 7 octobre 1977 (extraits)\***

[...]

Poursuivant leur oeuvre créatrice, les travailleurs de l'Union soviétique ont assuré un développement rapide du pays dans tous les domaines, le perfectionnement du régime socialiste. L'alliance de la classe ouvrière, de la paysannerie kolkhozienne et de l'intelligentsia issue du peuple, l'amitié des nations et des ethnies de l'U.R.S.S. se sont consolidées. [...] Une fois menées à bien les tâches de la dictature du prolétariat, l'Etat soviétique est devenu l'Etat du peuple entier. Le rôle dirigeant du Parti communiste, avant-garde de tout le peuple, s'est accru.

Une société socialiste développée a été édiflée en U.R.S.S. [...]

C'est une société où les rapports sociaux socialistes sont venus à maturité, et dans laquelle, sur la base du rapprochement de toutes les classes et couches sociales, d'une égalité *de jure* et *de facto* de toutes les nations et ethnies, de leur coopération fraternelle, s'est formée une nouvelle communauté historique, le peuple soviétique.

[...]

C'est une société de démocratie authentique, dont le système politique garantit une gestion efficace de toutes les affaires sociales, une participation toujours plus active des travailleurs à la vie de l'Etat, où les libertés et droits réels des citoyens sont indissociables de leurs devoirs et de leur responsabilité à l'égard de la société.

La société socialiste développée est une étape nécessaire sur le chemin du communisme.

Le but suprême de l'Etat soviétique est de construire une société communiste sans classes où se développera l'auto-administration sociale communiste. [...]

Le peuple soviétique,

[...]

Maintenant la continuité des idées et des principes de la première Constitution soviétique de 1918, de la Constitution de l'U.R.S.S. de 1924 et de la Constitution de l'U.R.S.S. de 1936,

Consacre les fondements de la structure sociale et de la politique de l'U.R.S.S., définit les droits, les libertés et les devoirs des citoyens, les principes d'organisation et les buts de l'Etat socialiste du peuple entier, et les proclame dans la présente Constitution.

---

\* Traduction de Dmitri-Georges LAVROFF et Francis CONTE dans « La Constitution de l'Union des Républiques socialistes soviétiques du 7 octobre 1977 », R.D.P., n° 3, mai-juin 1978, pp. 716-748.

## **I. Les fondements de la structure sociale et de la politique de l'U.R.S.S.**

### **Chapitre premier**

#### **Le système politique**

**Article premier.** L'Union des Républiques socialistes soviétiques est un Etat socialiste du peuple entier, qui exprime la volonté et les intérêts des ouvriers, des paysans et des intellectuels, des travailleurs de toutes les nations et ethnies du pays.

**Article 2.** En U.R.S.S., tout le pouvoir appartient au peuple.  
Le peuple exerce le pouvoir d'Etat par l'intermédiaire des Soviets des députés du peuple, qui constituent la base politique de l'U.R.S.S.  
Tous les autres organes d'Etat sont soumis au contrôle des Soviets des députés du peuple et responsables devant eux.

**Article 3.** L'organisation et l'activité de l'Etat soviétique se conforment au principe du centralisme démocratique : tous les organes du pouvoir d'Etat de la base au sommet sont élus et doivent rendre compte de leur activité au peuple, les décisions des organes supérieurs sont exécutoires pour les organes inférieurs. Le centralisme démocratique allie la direction unique à l'initiative et à l'activité créatrices locales, à la responsabilité de chaque organe d'Etat et de chaque fonctionnaire pour la tâche qui lui est assignée.

**Article 4.** L'Etat soviétique et l'ensemble de ses organes fonctionnent sur la base de la légalité socialiste, assurent la protection de l'ordre légal, des intérêts de la société et des droits et libertés des citoyens.  
Les organismes d'Etat et les organisations sociales, les fonctionnaires sont tenus de respecter la Constitution de l'U.R.S.S. et les lois soviétiques.

[...]

**Article 6.** Le Parti communiste de l'Union soviétique est la force qui dirige et oriente la société soviétique, c'est le noyau de son système politique, des organismes d'Etat et des organisations sociales. Le P.C.U.S. existe pour le peuple et est au service du peuple.

Se fondant sur la doctrine marxiste-léniniste, le Parti communiste définit la perspective générale du développement de la société, les orientations de la politique intérieure et

étrangère de l'U.R.S.S., il dirige la grande œuvre créatrice du peuple soviétique, confère un caractère organisé et scientifiquement fondé à sa lutte pour la victoire du communisme.

Toutes les organisations du parti exercent leur activité dans le cadre de la Constitution de l'U.R.S.S.

[...]

**Article 9.** L'orientation fondamentale du développement du système politique de la société soviétique est l'approfondissement continu de la démocratie socialiste : une participation toujours plus large des citoyens à la gestion des affaires de l'Etat et de la société, le perfectionnement de l'appareil d'Etat, l'intensification de l'activité des organisations sociales, le renforcement du contrôle populaire, l'affermissement de la base juridique de la vie de l'Etat et de la société, l'élargissement de la publicité, la prise en considération permanente de l'opinion publique.

[...]

## **II. L'Etat et l'individu**

### **Chapitre 6**

#### **La citoyenneté de l'U.R.S.S.**

##### **L'égalité en droits des citoyens**

**Article 33.** En U.R.S.S. a été instituée une citoyenneté fédérale unique.  
Tout citoyen d'une république fédérée est citoyen de l'U.R.S.S.

[...]

**Article 34.** Les citoyens de l'U.R.S.S. sont égaux devant la loi, indépendamment de leur origine, de leur situation sociale et de leurs biens, de leur appartenance raciale et nationale, de leur sexe, de leur niveau d'instruction, de leur langue, de leur attitude vis-à-vis de la religion, du genre et du caractère de leurs occupations, de leur lieu de résidence et autres circonstances.

L'égalité en droits des citoyens de l'U.R.S.S. est garantie dans tous les domaines de la vie économique, politique, sociale et culturelle.

[...]

**Article 36.** Les citoyens de l'U.R.S.S. de races et de nationalités différentes jouissent de droits égaux.

L'exercice de ces droits est garanti par la politique de plein développement et de rapprochement de toutes les nations et ethnies de l'U.R.S.S., par l'éducation des citoyens dans l'esprit du patriotisme soviétique et de l'internationalisme socialiste, par la possibilité d'utiliser sa langue maternelle et les langues des autres peuples de l'U.R.S.S.

Toute restriction directe ou indirecte des droits, tout établissement de privilèges directs ou indirects pour les citoyens en raison de la race ou de la nationalité, de même que toute propagande d'exclusivisme, d'hostilité ou de mépris d'ordre racial ou national sont punis par la loi.

[...]

### **III. L'organisation étatique nationale de l'U.R.S.S.**

#### **Chapitre 8**

#### **L'U.R.S.S. : Etat fédéral**

**Article 70.** L'Union des Républiques socialistes soviétiques est un Etat multinational fédéral uni, constitué selon le principe du fédéralisme socialiste par suite de la libre autodétermination des nations et de l'association librement consentie des Républiques socialistes soviétiques égales en droits.

L'U.R.S.S. incarne l'unité étatique du peuple soviétique, groupe toutes les nations et ethnies en vue d'édifier en commun le communisme.

**Article 71.** Sont fédérées en Union des Républiques socialistes soviétiques :

La République socialiste fédérative soviétique de Russie,

La République socialiste soviétique d'Ukraine,

La République socialiste soviétique de Biélorussie,

La République socialiste soviétique d'Ouzbékistan,

La République socialiste soviétique du Kazakhstan,

La République socialiste soviétique de Géorgie,

La République socialiste soviétique d'Azerbaïdjan,

La République socialiste soviétique de Lituanie,

La République socialiste soviétique de Moldavie,

La République socialiste soviétique de Lettonie,

La République socialiste soviétique de Kirghizie,

La République socialiste soviétique du Tadjikistan,

La République socialiste soviétique d'Arménie,  
La République socialiste soviétique du Turkménistan,  
La République socialiste soviétique d'Estonie.

**Article 72.** Chaque république fédérée conserve le droit de se séparer librement de l'U.R.S.S.

**Article 73.** Sont du ressort de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, en la personne de ses organes supérieurs du pouvoir d'Etat et de l'administration d'Etat :

- 1) l'admission de nouvelles républiques au sein de l'U.R.S.S. ; l'approbation de la formation de nouvelles républiques autonomes et régions autonomes au sein des républiques fédérées ;
- 2) la détermination du tracé des frontières d'Etat de l'U.R.S.S. et la ratification des modifications des frontières entre les républiques fédérées ;
- 3) l'établissement des principes généraux d'organisation et d'activité des organes républicains et locaux du pouvoir d'Etat et de l'administration d'Etat ;
- 4) la garantie de l'unité de la réglementation législative sur tout le territoire de l'U.R.S.S., l'établissement des fondements de la législation de l'Union des Républiques socialistes soviétiques et des républiques fédérées ;
- 5) l'application d'une politique sociale et économique unique, la direction de l'économie nationale ; la détermination des principales orientations du progrès scientifique et technique et des mesures générales d'utilisation rationnelle et de protection des ressources naturelles ; l'élaboration et l'approbation des plans d'Etat de développement économique et social de l'U.R.S.S., l'approbation des bilans de leur exécution ;
- 6) l'établissement et l'approbation du budget d'Etat unique de l'U.R.S.S., l'approbation du bilan de son exécution ; la direction du système unique monétaire et de crédit ; la fixation des impôts et des recettes composant le budget d'Etat de l'U.R.S.S. ; la définition de la politique des prix et de la rémunération du travail ;
- 7) la direction des secteurs de l'économie nationale, des groupements et entreprises relevant de la compétence fédérale ; la direction générale des secteurs relevant de la compétence fédérale-républicaine ;
- 8) les questions de la guerre et de la paix, la défense de la souveraineté, la protection des frontières d'Etat et du territoire de l'U.R.S.S., l'organisation de la défense, la direction des Forces armées de l'U.R.S.S. ;
- 9) la garantie de la sécurité de l'Etat ;
- 10) la représentation de l'U.R.S.S. dans les relations internationales ; les liens de l'U.R.S.S. avec les Etats étrangers et les organisations internationales ; la définition



des modalités générales et la coordination des rapports des républiques fédérées avec les Etats étrangers et les organisations internationales ; le commerce extérieur et les autres formes d'activité économique extérieure sur la base du monopole de l'Etat ;

11) le contrôle du respect de la Constitution de l'U.R.S.S. et la garantie de la conformité des Constitutions des républiques fédérées avec la Constitution de l'U.R.S.S. ;

12) la solution des autres questions d'importance fédérale.

**Article 74.** Les lois de l'U.R.S.S. ont force égale sur le territoire de toutes les républiques fédérées. En cas de divergence entre la loi d'une république fédérée et la loi fédérale, cette dernière prévaut.

**Article 75.** Le territoire de l'Union des Républiques socialistes soviétiques est un et englobe le territoire des républiques fédérées.

La souveraineté de l'U.R.S.S. s'étend à tout son territoire.

## **Chapitre 9**

### **La République socialiste soviétique fédérée**

**Article 76.** La république fédérée est un Etat socialiste soviétique souverain uni aux autres républiques soviétiques au sein de l'Union des Républiques socialistes soviétiques.

En dehors des limites indiquées dans l'article 73 de la Constitution de l'U.R.S.S., la république fédérée exerce en toute indépendance le pouvoir d'Etat sur son territoire.

La république fédérée a sa Constitution, qui est conforme à la Constitution de l'U.R.S.S., et qui tient compte des particularités de la république.

**Article 77.** La république fédérée participe au règlement des questions qui relèvent de la compétence de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, dans le cadre du Soviet suprême de l'U.R.S.S., du Présidium du Soviet suprême de l'U.R.S.S., du Gouvernement de l'U.R.S.S. et des autres organes de l'Union des Républiques socialistes soviétiques.

La république fédérée assure le développement économique et social global sur son territoire, contribue à l'exercice, sur ce territoire, des prérogatives de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, met en œuvre les décisions des organes supérieurs du pouvoir d'Etat et de l'administration d'Etat de l'U.R.S.S.

Pour les questions de son ressort, la république fédérée coordonne et contrôle l'activité des entreprises, des administrations et organisations relevant de la compétence fédérale.

**Article 78.** Le territoire de la république fédérée ne peut être modifié sans son consentement. Les frontières entre républiques fédérées peuvent être modifiées par consentement mutuel des républiques concernées, cette décision devant être entérinée par l'Union des Républiques socialistes soviétiques.

**Article 79.** La république fédérée définit sa division en territoires, régions, districts autonomes et districts, et statue sur les autres questions relatives à son organisation administrative et territoriale.

**Article 80.** La république fédérée a le droit d'entrer en relations avec les Etats étrangers, de conclure des traités avec eux et d'échanger des représentants diplomatiques et consulaires, de participer aux activités des organisations internationales.

**Article 81.** Les droits souverains des républiques fédérées sont protégés par l'Union des Républiques socialistes soviétiques.

## **Chapitre 10**

### **La République socialiste soviétique autonome**

**Article 82.** La république autonome fait partie d'une république fédérée. La république autonome, en dehors des limites des droits de l'U.R.S.S. et de la république fédérée, résout en toute indépendance les questions qui relèvent de sa compétence.

La république autonome a sa Constitution qui est conforme à la Constitution de l'U.R.S.S. et à la Constitution de la république fédérée et qui tient compte des particularités de la république autonome.

**Article 83.** La république autonome participe à la solution des questions qui relèvent de la compétence de l'Union des Républiques socialistes soviétiques et de la république fédérée par l'intermédiaire des organes supérieurs du pouvoir d'Etat et de l'administration d'Etat respectivement de l'U.R.S.S. et de la république fédérée.

La république autonome assure le développement économique et social global sur son territoire, contribue à l'exercice, sur ce territoire, des prérogatives de l'U.R.S.S. et de la république fédérée, met en œuvre les décisions des organes supérieurs du pouvoir d'Etat et de l'administration d'Etat de l'U.R.S.S. et de la république fédérée.

Pour les questions de son ressort, la république autonome coordonne et contrôle l'activité des entreprises, des administrations et organisations relevant de la compétence fédérale et républicaine (république fédérée).

**Article 84.** Le territoire de la république autonome ne peut être modifié sans son consentement.

**Article 85.** Font partie de la République socialiste fédérative soviétique de Russie les Républiques socialistes soviétiques autonomes de Bachkirie, des Bouriates, du Daghestan, de Kabarda-Balkirie, de Kalmoukie, de Carélie, des Komis, des Mariis, de Mordovie, d'Ossétie du Nord, de Tatarie, de Touva, d'Oudmourtie, de Tchétchéno-Ingouchie, de Tchouvachie, de Yakoutie.

Fait partie de la République socialiste soviétique d'Ouzbékistan la République socialiste soviétique autonome de Kara-Kalpakie.

Font partie de la République socialiste soviétique de Géorgie les Républiques socialistes soviétiques autonomes d'Abkhazie et d'Adjarie.

Fait partie de la République socialiste soviétique d'Azerbaïdjan la République socialiste soviétique autonome du Nakhitchevan.

## **Chapitre 11**

### **La région autonome et le district autonome**

**Article 86.** La région autonome fait partie de la république fédérée ou du territoire. La loi sur la région autonome est adoptée par le Soviet suprême de la république fédérée sur proposition du Soviet des députés du peuple de la région autonome.

**Article 87.** Font partie de la République socialiste fédérative soviétique de Russie les régions autonomes des Adyghés, de Gorno-Altäisk, des Juifs, des Karatchaïs-Tcherkesses, des Khakasses.

Fait partie de la République socialiste soviétique de Géorgie la région autonome d'Ossétie du Sud.

Fait partie de la République socialiste soviétique de d'Azerbaïdjan la région autonome du Nagorno-Karabakh.

Fait partie de la République socialiste soviétique du Tadjikistan la région autonome de Gorno-Badakhchan.

**Article 88.** Le district autonome fait partie d'un territoire ou d'une région. La loi sur les districts autonomes est adoptée par le Soviet suprême de la république fédérée.

[...]

## **V. Les organes supérieurs du pouvoir d'Etat et de l'administration d'Etat de l'U.R.S.S.**

### **Chapitre 15**

#### **Le Soviet suprême de l'U.R.S.S.**

**Article 108.** Le Soviet suprême de l'U.R.S.S. est l'organe supérieur du pouvoir d'Etat de l'U.R.S.S.

Le Soviet suprême de l'U.R.S.S. est habilité à résoudre toutes les questions qui, aux termes de la présente Constitution, sont de la compétence de l'Union des Républiques socialistes soviétiques.

Sont du ressort exclusif du Soviet suprême de l'U.R.S.S. : l'adoption de la Constitution de l'U.R.S.S. et des amendements s'y rapportant ; l'admission de nouvelles républiques au sein de l'U.R.S.S., la ratification de la formation de nouvelles républiques autonomes et de nouvelles régions autonomes ; l'approbation des plans d'Etat de développement économique et social de l'U.R.S.S., du budget d'Etat de l'U.R.S.S. et de leurs bilans ; la constitution des organes de l'U.R.S.S. qui sont responsables devant lui.

Les lois de l'U.R.S.S. sont adoptées par le Soviet suprême de l'U.R.S.S., ou par voie de référendum organisé sur décision du Soviet suprême de l'U.R.S.S.

**Article 109.** Le Soviet suprême de l'U.R.S.S. se compose de deux chambres : le Soviet de l'Union et le Soviet des Nationalités.

Les Chambres du Soviet suprême de l'U.R.S.S. sont égales en droits.

**Article 110.** Le Soviet de l'Union et le Soviet des Nationalités se composent d'un nombre égal de députés.

[...]

Le Soviet des Nationalités est élu à raison de : 32 députés par république fédérée, 11 députés par république autonome, 5 députés par région autonome et 1 député par district autonome.

[...]

**Article 113.** Le droit d'initiative des lois au Soviet suprême de l'U.R.S.S. appartient au Soviet de l'Union et au Soviet des Nationalités, au Présidium du Soviet suprême de l'U.R.S.S., au Conseil des Ministres de l'U.R.S.S., aux républiques fédérées en la personne de leurs organes supérieurs du pouvoir d'Etat, aux commissions du Soviet suprême de l'U.R.S.S. et aux commissions permanentes de ses chambres, aux députés du

Soviet suprême de l'U.R.S.S., à la Cour suprême de l'U.R.S.S. et au Procureur général de l'U.R.S.S.

Le droit d'initiative des lois appartient également aux organisations sociales en la personne de leurs organes fédéraux.

**Article 114.** [...]

Une loi de l'U.R.S.S. est considérée comme adoptée si, dans chacune des Chambres du Soviet suprême de l'U.R.S.S., elle a recueilli la majorité des suffrages des députés de cette Chambre. Les décisions et autres actes du Soviet suprême de l'U.R.S.S. sont adoptés à la majorité des suffrages des députés du Soviet suprême de l'U.R.S.S.

[...]

**Article 115.** En cas de divergence entre le Soviet de l'Union et le Soviet des Nationalités, la question est renvoyée devant une commission de conciliation constituée par les Chambres sur une base paritaire, après quoi la question est examinée une seconde fois par le Soviet de l'Union et le Soviet des Nationalités réunis en séance commune. Si, dans ce cas également, aucun accord n'intervient, la question est reportée à l'examen de la session suivante du Soviet suprême de l'U.R.S.S. ou bien est soumise par ce dernier au référendum.

[...]

**Article 120.** Le Présidium du Soviet suprême de l'U.R.S.S. est élu parmi les députés et composé du Président du Présidium du Soviet suprême, du premier vice-président, des quinze vice-présidents – un par république fédérée – du secrétaire du Présidium et des vingt et un membres du Présidium du Soviet suprême de l'U.R.S.S.

**Article 121.** Le Présidium du Soviet suprême de l'U.R.S.S. :

[...]

4) veille au respect de la Constitution de l'U.R.S.S. et assure la conformité des Constitutions et des lois des républiques fédérées avec la Constitution et les lois de l'U.R.S.S. ;

5) interprète les lois de l'U.R.S.S. ;

[...]

6) annule les décisions et arrêtés du Conseil des Ministres de l'U.R.S.S. et des Conseils des Ministres des républiques fédérées au cas où ils ne sont pas conformes à la loi ;

[...]

**Article 122.** Dans l'intervalle des sessions du Soviet suprême de l'U.R.S.S. et sous réserve de ratification par ce dernier à sa session suivante, le Présidium du Soviet suprême de l'U.R.S.S. :

- 1) apporte en cas de nécessité des amendements aux actes législatifs en vigueur de l'U.R.S.S. ;
  - 2) entérine les modifications de frontières entre les républiques fédérées ;
- [...]

## **Chapitre 16**

### **Le Conseil des Ministres de l'U.R.S.S.**

**Article 128.** L'organe exécutif et administratif supérieur du pouvoir d'Etat de l'U.R.S.S. est le Conseil des Ministres de l'U.R.S.S., qui est le Gouvernement de l'U.R.S.S.

**Article 129.** Le Conseil des Ministres de l'U.R.S.S. est formé par le Soviet suprême de l'U.R.S.S. en séance commune du Soviet de l'Union et du Soviet des Nationalités et se compose du Président du Conseil des Ministres de l'U.R.S.S., des premiers vice-présidents et des vice-présidents, des ministres de l'U.R.S.S., des présidents des comités d'Etat de l'U.R.S.S.

Font partie, en vertu de leur charge, du Conseil des Ministres de l'U.R.S.S., les présidents des Conseils des Ministres des républiques fédérées.

[...]

**Article 134.** Le Conseil des Ministres de l'U.R.S.S. a le droit, pour les questions qui sont du ressort de l'U.R.S.S., de suspendre l'exécution des décisions et arrêtés des Conseils des Ministres des républiques fédérées, ainsi que d'annuler les actes des ministres de l'U.R.S.S., des comités d'Etat de l'U.R.S.S. et des autres organes qui relèvent de sa compétence.

**Article 135.** Le Conseil des Ministres de l'U.R.S.S. coordonne et oriente l'activité des ministères fédéraux et fédéraux-républicains et des comités d'Etat de l'U.R.S.S., ainsi que des autres organes qui relèvent de sa compétence.

Les ministères fédéraux et les comités d'Etat de l'U.R.S.S. dirigent les secteurs de l'administration qui leur sont confiés ou exercent la direction intersectorielle sur tout le territoire de l'U.R.S.S., directement ou par l'intermédiaire des organes créés par eux.

Les ministères fédéraux-républicains et les comités d'Etat de l'U.R.S.S. dirigent les secteurs de l'administration qui leur sont confiés ou exercent la direction intersectorielle, en règle générale, par l'intermédiaire des ministères, des comités d'Etat et des autres organes concernés des républiques fédérées, et administrent directement certains groupements et entreprises relevant de la compétence fédérale. La procédure de transfert des entreprises et des groupements de la compétence républicaine et locale à la compétence fédérale est définie par le Présidium du Soviet suprême de l'U.R.S.S.

Les ministères et les comités d'Etat de l'U.R.S.S. sont responsables de l'état et du développement des sphères d'administration qui leur sont confiées ; dans les limites de leur compétence ils publient des actes sur la base et en exécution des lois de l'U.R.S.S., d'autres décisions du Soviet suprême de l'U.R.S.S. et de son présidium, des décisions et arrêtés du Conseil des Ministres de l'U.R.S.S. ; en organisent et en contrôlent l'exécution.

[...]

## **VI. Les principes de la structure des organes du pouvoir d'Etat et de l'administration d'Etat des républiques fédérées**

### **Chapitre 17**

#### **Les organes supérieurs du pouvoir d'Etat et de l'administration d'Etat de la république fédérée**

**Article 137.** Le Soviet suprême de la république fédérée est l'organe supérieur du pouvoir d'Etat de la république fédérée.

Le Soviet suprême de la république fédérée est habilité à résoudre toutes les questions qui, aux termes de la Constitution de l'U.R.S.S. et de la Constitution de la république fédérée, sont de la compétence de la république fédérée.

Sont du ressort exclusif du Soviet suprême de la république fédérée : l'adoption de la Constitution de la république fédérée et des amendements s'y rapportant, l'approbation des plans d'Etat de développement économique et social, du budget d'Etat de la république fédérée et de leurs bilans, la constitution des organes qui sont responsables devant lui.

[...]

**Article 138.** Le Soviet suprême de la république fédérée élit le Présidium du Soviet suprême, organe permanent du Soviet suprême de la république fédérée, responsable devant lui de toute son activité. La composition et les pouvoirs du Présidium de la république fédérée sont définis par la Constitution de la république fédérée.

**Article 139.** Le Soviet suprême de la république fédérée forme le Conseil des Ministres de la république fédérée – Gouvernement de la république fédérée – organe exécutif et administratif supérieur du pouvoir d'Etat de la république fédérée.

[...]

**Article 141.** Le Conseil des Ministres de la république fédérée a le droit de suspendre l'exécution des décisions et arrêtés des Conseils des Ministres des républiques autonomes, d'annuler les décisions et arrêtés des comités exécutifs des Soviets des députés du peuple des territoires, régions, villes (relevant de l'autorité républicaine), des Soviets des députés du peuple des régions autonomes et, dans les républiques fédérées qui n'ont pas de division administrative en régions, des comités exécutifs des Soviets des députés du peuple des districts et des villes concernés.

**Article 142.** Le Conseil des Ministres de la république fédérée coordonne et oriente l'activité des ministères fédéraux-républicains et républicains, des comités d'Etat de la république fédérée, des autres organes relevant de sa compétence.

Les ministères fédéraux-républicains et les comités d'Etat de la république fédérée dirigent les secteurs de l'administration qui leur sont confiés ou exercent la direction intersectorielle, étant subordonnés aussi bien au Conseil des Ministres de la république fédérée qu'au ministère fédéral-républicain de l'U.R.S.S. ou au comité de l'Etat de l'U.R.S.S. concernés.

Les ministères et les comités d'Etat républicains dirigent les secteurs de l'administration qui leur sont confiés ou exercent la direction intersectorielle ; ils sont subordonnés au Conseil des Ministres de la république fédérée.

## **Chapitre 18**

### **Les organes supérieurs du pouvoir d'Etat et de l'administration d'Etat de la république autonome**

**Article 143.** Le Soviet suprême de la république autonome est l'organe supérieur du pouvoir d'Etat de la république autonome.

Sont du ressort exclusif du Soviet suprême de la république autonome : l'adoption de la Constitution de la république autonome et des amendements s'y rapportant, l'approbation des plans d'Etat de développement économique et social, ainsi que du budget d'Etat de la république autonome, la constitution des organes qui sont responsables devant lui.

[...]



**Article 144.** Le Soviet suprême de la république autonome élit le Présidium du Soviet suprême de la république autonome et forme le Conseil des Ministres de la république autonome, Gouvernement de la république autonome.

## **Chapitre 19**

### **Les organes locaux du pouvoir d'Etat et de l'administration d'Etat**

**Article 145.** Les Soviets des députés du peuple sont les organes du pouvoir d'Etat dans les territoires, régions, régions autonomes, districts autonomes, districts, villes, arrondissements urbains, localités et villages.

[...]

**Article 148.** Les Soviets locaux des députés du peuple adoptent des décisions dans les limites des pouvoirs que leur confère la législation de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, de la république fédérée et de la république autonome. [...]

**Article 149.** Les comités exécutifs sont les organes exécutifs et administratifs des Soviets locaux des députés du peuple qui les élisent parmi les députés.

[...]

## **VII. La justice, l'arbitrage et la surveillance du Procureur**

[...]

## **Chapitre 21**

### **Le Procureur**

**Article 164.** La surveillance suprême de l'exécution stricte et uniforme des lois par tous les ministères, comités d'Etat et départements, par les entreprises, les administrations et les organisations, par les organes exécutifs et administratifs des Soviets locaux des députés du peuple, par les kolkhozes, les coopératives et les autres organisations sociales, par les fonctionnaires, ainsi que par les citoyens incombe au Procureur général de l'U.R.S.S. et aux Procureurs qui lui sont subordonnés.

[...]

## **IX. L'action de la Constitution de l'U.R.S.S. et la procédure de révision constitutionnelle**

**Article 173.** La Constitution de l'U.R.S.S. a force juridique suprême. Toutes les lois et autres actes des organes d'Etat sont adoptés sur la base de la Constitution de l'U.R.S.S. et en conformité avec cette dernière.

**Article 174.** La Constitution de l'U.R.S.S. est modifiée sur décision du Soviet suprême de l'U.R.S.S., adoptée à la majorité des deux tiers au moins du nombre total des députés de chacune des ses deux chambres.

**Division territoriale et administrative  
de l'Union des Républiques socialistes soviétiques en 1980\***

| <i>Républiques fédérées</i> | <i>Républiques autonomes</i> | <i>Régions autonomes</i> | <i>Districts autonomes</i> | <i>Territoires et régions</i> | <i>Arrondissements</i> |
|-----------------------------|------------------------------|--------------------------|----------------------------|-------------------------------|------------------------|
| R.S.S. de Russie            | 16                           | 5                        | 10                         | 55                            | 1805                   |
| R.S.S. d'Ukraine            |                              |                          |                            | 25                            | 479                    |
| R.S.S. de Biélorussie       |                              |                          |                            | 6                             | 117                    |
| R.S.S. d'Ouzbékistan        | 1                            |                          |                            | 11                            | 148                    |
| R.S.S. du Kazakhstan        |                              |                          |                            | 19                            | 218                    |
| R.S.S. de Géorgie           | 2                            | 1                        |                            |                               | 65                     |
| R.S.S. d'Azerbaïdjan        | 1                            | 1                        |                            |                               | 61                     |
| R.S.S. de Lituanie          |                              |                          |                            |                               | 44                     |
| R.S.S. de Moldavie          |                              |                          |                            |                               | 37                     |
| R.S.S. de Lettonie          |                              |                          |                            |                               | 26                     |
| R.S.S. de Kirghizie         |                              |                          |                            | 3                             | 38                     |
| R.S.S. du Tadjikistan       |                              | 1                        |                            | 3                             | 43                     |
| R.S.S. d'Arménie            |                              |                          |                            |                               | 36                     |
| R.S.S. du Turkménistan      |                              |                          |                            | 5                             | 44                     |
| R.S.S. d'Estonie            |                              |                          |                            |                               | 15                     |

\* Source : Michel LESAGE, *L'administration soviétique*, Economica, Paris, 1981, p. 59. Les divisions nationales ne seront pas modifiées avant l'effondrement de l'Union soviétique.

## Délimitation territoriale de l'Asie centrale de l'Empire des Tsars à 1936\*

### ➔ Sous l'Empire des Tsars

- Gouvernorat des Steppes (Nord-Est de l'actuel Kazakhstan)
- Gouvernorat du Turkestan (Tachkent, Samarkand, Nord-Est de l'actuel Tadjikistan)
- Province de Transcaspienne (cœur du futur Turkménistan)
- Protectorats sur les Emirats de Khiva et de Bukhara

### ➔ Sous le gouvernement soviétique jusqu'en 1924

- *Avril 1918* : transformation du gouvernorat du Turkestan en république soviétique autonome du Turkestan rattachée à la Russie
- *Février 1920* : conquête de l'Emirat de Khiva et transformation en république populaire de Choresm
- *Août 1920* : transformation du gouvernorat des Steppes en république soviétique autonome kirghize (en fait kazakhe) rattachée à la Russie
- *1920* : transformation de la province de Transcaspienne en république soviétique autonome du Turkménistan rattachée à la Russie avec la région autonome des Karakalpaks
- *Septembre 1920* : conquête de l'Emirat de Bukhara et transformation en république populaire de Boukharie
- *1923* : transformation de la république populaire de Choresm en république soviétique
- *Septembre 1924* : transformation de la république populaire de Bukhara en république soviétique

---

\* Source : Olivier ROY, *La nouvelle Asie centrale ou la fabrication des nations*, Seuil, Paris, 1997, 325 p.

➔ **Sous le gouvernement soviétique à partir de 1924 (dissolution de toutes les entités administratives précédentes, application du principe « une ethnie = un territoire »)**

- République socialiste soviétique de Turkménie
- République socialiste soviétique d'Ouzbékistan incluant la république soviétique autonome du Tadjikistan
- République soviétique autonome de Kirghizie (en fait le Kazakhstan) et république soviétique autonome de Kara-Kirghizie (en fait la Kirghizie) rattachées à la Russie
- Région autonome de Karakalpakie rattachée à la Russie

➔ **Changements survenus en 1929-1930**

- 1929 : détachement du Tadjikistan de l'Ouzbékistan => le Tadjikistan devient une république soviétique de plein droit
- 1930 : la Kirghizie devient le Kazakhstan, la Kara-Kirghizie devient la Kirghizie

➔ **Changement survenu en 1932**

- Transformation de la région autonome de Karakalpakie en république autonome, toujours rattachée à la Russie

➔ **Changements survenus en 1936**

- Transfert de la république autonome de Karakalpakie à la république socialiste soviétique d'Ouzbékistan
- Transformation des républiques autonomes du Kazakhstan et de Kirghizie en républiques fédérées.

**1936 : fixation définitive du cadre territorial des républiques musulmanes**

### Composition nationale de l'Union des Républiques socialistes soviétiques

**Tableau 1.** Délimitation de la population de l'Union soviétique par nationalités d'après le recensement de 1989\*

|                           | Nombre de représentants de<br>chaque nationalité ou ethnie<br>peuplant l'U.R.S.S.<br>(en chiffres) | Proportion de chaque<br>nationalité ou ethnie au sein<br>de l'U.R.S.S.<br>(en %) |
|---------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Population globale</b> | <b>285 742 511</b>                                                                                 | <b>100</b>                                                                       |
| Russes                    | 145 155 489                                                                                        | 50,8                                                                             |
| Ukrainiens                | 44 186 006                                                                                         | 15,5                                                                             |
| Ouzbeks                   | 16 697 825                                                                                         | 5,8                                                                              |
| Biélorusses               | 10 036 251                                                                                         | 3,5                                                                              |
| Kazakhs                   | 8 135 818                                                                                          | 2,8                                                                              |
| Azeris                    | 6 770 403                                                                                          | 2,4                                                                              |
| Tatars                    | 6 648 760                                                                                          | 2,3                                                                              |
| Arméniens                 | 4 623 232                                                                                          | 1,6                                                                              |
| Tadjiks                   | 4 215 372                                                                                          | 1,5                                                                              |
| Géorgiens                 | 3 981 045                                                                                          | 1,4                                                                              |
| Moldaves                  | 3 352 352                                                                                          | 1,2                                                                              |
| Lituanien                 | 3 067 390                                                                                          | 1,1                                                                              |
| Turkmènes                 | 2 728 965                                                                                          | 0,95                                                                             |
| Kirghizes                 | 2 528 946                                                                                          | 0,9                                                                              |
| Allemands                 | 2 038 603                                                                                          | 0,7                                                                              |
| Tchouvaches               | 1 842 346                                                                                          | 0,65                                                                             |
| Lettons                   | 1 458 986                                                                                          | 0,5                                                                              |
| Bachkires                 | 1 449 157                                                                                          | 0,5                                                                              |
| Juifs                     | 1 378 344                                                                                          | 0,5                                                                              |

\* Source : Comité d'Etat aux Statistiques (Goskomstat), *Perepis' naselenija 1989 – Natsional'nyi sostav naselenija SSSR* (Recensement de la population de 1989 – Composition nationale de la population de l'U.R.S.S.), Moscou, 1991. Pour la traduction en français des noms des différentes nationalités et ethnies d'Union soviétique, nous nous sommes aidée du livre de Roger CARATINI, *Dictionnaire des nationalités et des minorités en U.R.S.S.*, Coll. Essentiels, Larousse, Paris, 1990, 272 p.

*Annexe 9. Composition nationale de l'U.R.S.S.*

|                                   |           |       |
|-----------------------------------|-----------|-------|
| Mordves                           | 1 153 987 | 0,4   |
| Polonais                          | 1 126 334 | 0,4   |
| Estoniens                         | 1 026 649 | 0,35  |
| Tchétyènes                        | 956 879   | 0,3   |
| Oudmourtes                        | 746 793   | 0,25  |
| Peuple des Mariis ou Tchérémisses | 670 868   | 0,2   |
| Avars                             | 600 989   | 0,2   |
| Ossètes                           | 597 998   | 0,2   |
| Lezguiens                         | 466 006   | 0,2   |
| Coréens                           | 438 650   | 0,15  |
| Karakalpaks                       | 423 520   | 0,15  |
| Bouriates                         | 421 380   | 0,15  |
| Kabardes                          | 390 814   | 0,1   |
| Yakoutes                          | 381 922   | 0,1   |
| Bulgares                          | 372 941   | 0,1   |
| Darguines                         | 365 038   | 0,1   |
| GreCs                             | 358 068   | 0,1   |
| Komis                             | 344 519   | 0,1   |
| Koumyks                           | 281 933   | 0,1   |
| Tatars de Crimée                  | 271 715   | 0,09  |
| Ouïgours                          | 262 643   | 0,09  |
| Tziganes                          | 262 015   | 0,09  |
| Ingouches                         | 237 438   | 0,08  |
| Turcs                             | 207 512   | 0,07  |
| Touvas                            | 206 629   | 0,07  |
| Gagaouzes                         | 197 768   | 0,07  |
| Peuples du Nord :                 | 184 448   | 0,07  |
| Nenets                            | 34 665    | 0,01  |
| Evenks                            | 30 163    | 0,01  |
| Khantys                           | 22 521    | 0,008 |
| Evens                             | 17 199    | 0,006 |
| Tchouktches                       | 15 184    | 0,005 |
| Nanaïs                            | 12 023    | 0,004 |

*Annexe 9. Composition nationale de l'U.R.S.S.*

|                |         |         |
|----------------|---------|---------|
| Koriaks        | 9 242   | 0,003   |
| Mansis         | 8 474   | 0,003   |
| Dolganés       | 6 945   | 0,0025  |
| Nivkhes        | 4 673   | 0,002   |
| Selkupes       | 3 612   | 0,001   |
| Oultches       | 3 233   | 0,001   |
| Itelmènes      | 2 481   | 0,0009  |
| Oudegueis      | 2 011   | 0,0007  |
| Saami          | 1 890   | 0,00065 |
| Esquimaux      | 1 719   | 0,0006  |
| Tchouvanets    | 1 511   | 0,0005  |
| Nganassanes    | 1 278   | 0,00045 |
| Youkaguirs     | 1 142   | 0,0004  |
| Kets           | 1 113   | 0,0004  |
| Orotches       | 915     | 0,0003  |
| Tofalares      | 731     | 0,00025 |
| Aléoutes       | 702     | 0,00025 |
| Néguidales     | 622     | 0,0002  |
| Enets          | 209     | 0,00007 |
| Oroks          | 190     | 0,00007 |
| Kalmouks       | 173 821 | 0,06    |
| Hongrois       | 171 420 | 0,06    |
| Karatchaïs     | 155 936 | 0,05    |
| Kurdes         | 152 717 | 0,05    |
| Komis-Permiaks | 152 060 | 0,05    |
| Roumains       | 146 071 | 0,05    |
| Caréliens      | 130 929 | 0,045   |
| Adhyghéens     | 124 826 | 0,04    |
| Laks           | 118 074 | 0,04    |
| Abkhazes       | 105 308 | 0,04    |
| Tabassarans    | 97 531  | 0,03    |
| Balkars        | 85 126  | 0,03    |
| Khakasses      | 80 328  | 0,03    |
| Nogays         | 75 181  | 0,03    |



*Annexe 9. Composition nationale de l'U.R.S.S.*

|                               |        |        |
|-------------------------------|--------|--------|
| Altaï-Kizi                    | 70 777 | 0,025  |
| Dougans                       | 69 323 | 0,02   |
| Finnois                       | 67 359 | 0,02   |
| Tcherkesses                   | 52 363 | 0,02   |
| Perses                        | 40 176 | 0,01   |
| Juifs d'Asie centrale         | 36 152 | 0,01   |
| Abazines                      | 33 613 | 0,01   |
| Tats                          | 30 669 | 0,01   |
| Baluchi ou Pashtu             | 28 796 | 0,01   |
| Assiryets                     | 26 160 | 0,01   |
| Talichis                      | 21 602 | 0,0075 |
| Rutules                       | 20 388 | 0,007  |
| Tsakhours                     | 19 972 | 0,007  |
| Agouls                        | 18 740 | 0,0065 |
| Juifs des Montagnes           | 18 513 | 0,0065 |
| Chors                         | 16 652 | 0,006  |
| Tchèques                      | 16 102 | 0,006  |
| Juifs-Géorgiens               | 16 054 | 0,006  |
| Vepses                        | 12 501 | 0,004  |
| Chinois                       | 11 355 | 0,004  |
| Slovaques                     | 9 060  | 0,003  |
| Oudines                       | 7 971  | 0,003  |
| Arabes                        | 7 747  | 0,003  |
| Afghans                       | 6 695  | 0,002  |
| Albanais                      | 3 988  | 0,001  |
| Vietnamiens                   | 3 396  | 0,001  |
| Espagnols                     | 3 172  | 0,001  |
| Mongols-Khalkas               | 2 950  | 0,001  |
| Koubines                      | 2 811  | 0,001  |
| Serbes                        | 2 685  | 0,0009 |
| Karaïmes                      | 2 602  | 0,0009 |
| Peuples d'Inde et du Pakistan | 1 728  | 0,0006 |
| Krymtchaks                    | 1 448  | 0,0005 |

*Annexe 9. Composition nationale de l'U.R.S.S.*

|                     |        |         |
|---------------------|--------|---------|
| Italiens            | 1 337  | 0,0005  |
| Ijores              | 820    | 0,0003  |
| Hollandais          | 794    | 0,0003  |
| Khorvates           | 780    | 0,0003  |
| Français            | 701    | 0,00025 |
| Japonais            | 683    | 0,0002  |
| Autrichiens         | 504    | 0,0002  |
| Anglais             | 348    | 0,0001  |
| Américains          | 277    | 0,0001  |
| Lives               | 226    | 0,00008 |
| Autres nationalités | 32 447 | 0,01    |

**Tableau 2** – Evolution de la composition ethnique des républiques fédérées\*

|                    | Taux d'homogénéité<br>(Part relative de la<br>nationalité titulaire)<br>% | Taux de territorialisation<br>(Part relative de la<br>nationalité résidant sur<br>son territoire)<br>% | Part relative des Russes<br>% |
|--------------------|---------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|
| <b>Russie</b>      |                                                                           |                                                                                                        |                               |
| 1926               | 77,8                                                                      | -                                                                                                      | 77,8                          |
| 1939               | 83,4                                                                      | -                                                                                                      | 83,4                          |
| 1959               | 83,3                                                                      | 85,7                                                                                                   | 83,3                          |
| 1970               | 82,8                                                                      | 83,5                                                                                                   | 82,8                          |
| 1979               | 82,6                                                                      | 82,6                                                                                                   | 82,6                          |
| 1989               | 81,5                                                                      | 82,6                                                                                                   | 81,5                          |
| <b>Ukraine</b>     |                                                                           |                                                                                                        |                               |
| 1926               | 80,6                                                                      | -                                                                                                      | 9,2                           |
| 1939               | 73,5                                                                      | -                                                                                                      | 12,9                          |
| 1959               | 76,8                                                                      | 86,3                                                                                                   | 16,9                          |
| 1970               | 74,9                                                                      | 86,6                                                                                                   | 19,4                          |
| 1979               | 73,6                                                                      | 86,2                                                                                                   | 21,1                          |
| 1989               | 72,7                                                                      | 84,7                                                                                                   | 22,0                          |
| <b>Biélorussie</b> |                                                                           |                                                                                                        |                               |
| 1926               | 80,6                                                                      | -                                                                                                      | 7,7                           |
| 1939               | 82,9                                                                      | -                                                                                                      | 6,5                           |
| 1959               | 81,1                                                                      | 82,5                                                                                                   | 8,2                           |
| 1970               | 81,0                                                                      | 80,5                                                                                                   | 10,4                          |
| 1979               | 79,4                                                                      | 80,0                                                                                                   | 11,9                          |
| 1989               | 77,8                                                                      | 78,7                                                                                                   | 13,2                          |
| <b>Lituanie</b>    |                                                                           |                                                                                                        |                               |
| 1959               | 79,3                                                                      | 92,4                                                                                                   | 8,5                           |
| 1970               | 80,1                                                                      | 94,1                                                                                                   | 8,6                           |
| 1979               | 80,0                                                                      | 95,1                                                                                                   | 8,9                           |
| 1989               | 79,6                                                                      | 95,3                                                                                                   | 9,4                           |
| <b>Lettonie</b>    |                                                                           |                                                                                                        |                               |
| 1959               | 62,0                                                                      | 92,8                                                                                                   | 26,6                          |
| 1970               | 56,8                                                                      | 93,9                                                                                                   | 29,8                          |
| 1979               | 53,7                                                                      | 93,4                                                                                                   | 32,8                          |

\* Source : Marie-Claude MAUREL, « La fin de l'Etat territorial ou la boîte de Pandore », in *Nations, Etat et territoire en Europe de l'Est et en U.R.S.S.*, Etudes coordonnées par Michel ROUX, L'Harmattan, Paris, 1992.

*Annexe 9. Composition nationale de l'U.R.S.S.*

|                    |      |      |      |
|--------------------|------|------|------|
| 1989               | 52,0 | 95,1 | 33,9 |
| <b>Estonie</b>     |      |      |      |
| 1959               | 74,6 | 90,2 | 20,1 |
| 1970               | 56,8 | 91,8 | 24,7 |
| 1979               | 64,7 | 92,9 | 27,9 |
| 1989               | 61,5 | 93,8 | 30,3 |
| <b>Moldavie</b>    |      |      |      |
| 1926               | 30,1 | -    | 8,5  |
| 1939               | 28,5 | -    | 10,2 |
| 1959               | 65,4 | 85,2 | 10,2 |
| 1970               | 64,6 | 85,3 | 11,6 |
| 1979               | 63,9 | 85,1 | 12,8 |
| 1989               | 64,5 | 83,4 | 12,9 |
| <b>Géorgie</b>     |      |      |      |
| 1926               | 67,0 | -    | 3,6  |
| 1939               | 61,4 | -    | 8,7  |
| 1959               | 64,3 | 96,6 | 10,1 |
| 1970               | 66,3 | 96,4 | 8,5  |
| 1979               | 68,8 | 96,1 | 7,4  |
| 1989               | 70,1 | 95,1 | 6,3  |
| <b>Arménie</b>     |      |      |      |
| 1926               | 84,4 | -    | 2,2  |
| 1939               | 82,8 | -    | 4,0  |
| 1959               | 88,0 | 55,7 | 3,2  |
| 1970               | 88,6 | 62,0 | 2,7  |
| 1979               | 89,7 | 65,6 | 2,3  |
| 1989               | 93,3 | 66,6 | 1,6  |
| <b>Azerbaïdjan</b> |      |      |      |
| 1926               | 62,1 | -    | 9,5  |
| 1939               | 58,4 | -    | 16,5 |
| 1959               | 67,5 | 85,0 | 13,6 |
| 1970               | 73,8 | 86,2 | 10,0 |
| 1979               | 78,1 | 86,0 | 7,9  |
| 1989               | 82,7 | 85,7 | 5,5  |
| <b>Kazakhstan</b>  |      |      |      |
| 1926               | 57,1 | -    | 19,7 |
| 1939               | 38,2 | -    | 40,3 |
| 1959               | 30,0 | 76,9 | 42,7 |
| 1970               | 32,6 | 79,9 | 42,4 |
| 1979               | 36,0 | 80,7 | 40,8 |
| 1989               | 39,7 | 80,3 | 37,8 |
| <b>Ouzbékistan</b> |      |      |      |
| 1926               | 74,2 | -    | 25,4 |

|                    |      |      |      |
|--------------------|------|------|------|
| 1939               | 64,4 | -    | 11,5 |
| 1959               | 62,2 | 83,7 | 13,4 |
| 1970               | 65,5 | 84,0 | 12,5 |
| 1979               | 68,7 | 84,8 | 10,8 |
| 1989               | 71,4 | 84,7 | 8,3  |
| <b>Kirghizie</b>   |      |      |      |
| 1926               | 66,6 | -    | 11,7 |
| 1939               | 51,7 | -    | 20,8 |
| 1959               | 40,5 | 86,4 | 30,2 |
| 1970               | 43,8 | 88,5 | 29,2 |
| 1979               | 47,9 | 88,5 | 25,9 |
| 1989               | 52,3 | 88,2 | 21,5 |
| <b>Tadjikistan</b> |      |      |      |
| 1926               | 74,6 | -    | 8,2  |
| 1939               | 59,6 | -    | 18,6 |
| 1959               | 60,9 | 92,4 | 17,3 |
| 1970               | 65,6 | 92,9 | 14,5 |
| 1979               | 68,4 | 93,3 | 12,6 |
| 1989               | 72,0 | 92,9 | 9,5  |

**Tableau 3** – Evolution de la composition ethnique des républiques autonomes\*

|                               | Total<br>d'habitants<br>(en milliers) | Peuple<br>autochtone<br>(en %) | Russes<br>(en %) | Autres<br>peuples<br>(en %) |
|-------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------|------------------|-----------------------------|
| <b>En R.S.F.S. de Russie</b>  |                                       |                                |                  |                             |
| <b>R.S.S.A :</b>              |                                       |                                |                  |                             |
| <i>des Bachkirs</i>           |                                       |                                |                  |                             |
| (Russes, Tatars, Tchouvaches) |                                       |                                |                  |                             |
| 1926                          | 2 695                                 | 23,7                           | 39,8             | 36,5                        |
| 1939                          | 3 159                                 | 21,2                           | 40,6             | 38,2                        |
| 1959                          | 3 340                                 | 22,1                           | 42,4             | 35,5                        |
| 1970                          | 3 818                                 | 23,4                           | 40,5             | 36,1                        |
| 1989                          | 3 964                                 | 23,0                           | 72,0             | 5,0                         |
| <i>des Bouriates</i>          |                                       |                                |                  |                             |

\* Source : Roger CARATINI, *Dictionnaire des nationalités et des minorités en U.R.S.S.*, Coll. Essentiels, Larousse, Paris, 1990, pp. 250-252.

|                                                                  |      |       |      |      |      |
|------------------------------------------------------------------|------|-------|------|------|------|
| (Russes, divers)                                                 |      |       |      |      |      |
|                                                                  | 1926 | 491   | 43,8 | 52,7 | 5,5  |
|                                                                  | 1939 | 546   | 21,3 | 72,0 | 6,7  |
|                                                                  | 1959 | 673   | 20,2 | 74,6 | 5,2  |
|                                                                  | 1970 | 812   | 22,0 | 73,5 | 4,5  |
|                                                                  | 1989 | 1 049 | 23,0 | 72,0 | 5,0  |
| <i>de Carélie</i>                                                |      |       |      |      |      |
| (Finnois, Ukrainiens)                                            |      |       |      |      |      |
|                                                                  | 1926 | 270   | 37,4 | 57,1 | 5,5  |
|                                                                  | 1939 | 469   | 23,2 | 63,2 | 15,6 |
|                                                                  | 1959 | 651   | 13,1 | 63,4 | 25,5 |
|                                                                  | 1970 | 713   | 11,8 | 68,1 | 20,1 |
|                                                                  | 1989 | 796   | 11,1 | 71,3 | 17,6 |
| <i>du Daghestan</i>                                              |      |       |      |      |      |
| (Avars, Daguiens, Lezguiens, Koumyks, Laks, Tabassarans, Azéris) |      |       |      |      |      |
|                                                                  | 1926 | 788   | -    | 12,5 | -    |
|                                                                  | 1939 | 930   | 76,3 | 14,3 | 9,6  |
|                                                                  | 1959 | 1 062 | 69,3 | 20,1 | 10,6 |
|                                                                  | 1970 | 1 429 | 74,3 | 14,7 | 11,0 |
|                                                                  | 1989 | 1 823 | 77,8 | 11,6 | 10,6 |
| <i>de Kabardo-Balkarie</i>                                       |      |       |      |      |      |
| (Russes, divers)                                                 |      |       |      |      |      |
|                                                                  | 1926 | 204   | 76,3 | 7,5  | 16,2 |
|                                                                  | 1939 | 359   | 53,7 | 35,9 | 10,4 |
|                                                                  | 1959 | 420   | 53,4 | 38,7 | 7,9  |
|                                                                  | 1970 | 588   | 53,7 | 37,2 | 9,6  |
|                                                                  | 1989 | 768   | 54,5 | 35,1 | 10,4 |
| <i>de Kalmoukie</i>                                              |      |       |      |      |      |
| (Russes, Kazakhs)                                                |      |       |      |      |      |
|                                                                  | 1926 | 142   | 75,6 | 10,7 | 13,7 |
|                                                                  | 1939 | 221   | 48,6 | 45,7 | 5,7  |
|                                                                  | 1959 | 185   | 35,1 | 55,9 | 9,0  |
|                                                                  | 1970 | 268   | 41,1 | 45,8 | 13,1 |
|                                                                  | 1989 | 325   | -    | -    | -    |
| <i>des Komis</i>                                                 |      |       |      |      |      |
| (Russes, Ukrainiens, Biélorusses)                                |      |       |      |      |      |

|                                                                     |      |       |      |      |      |
|---------------------------------------------------------------------|------|-------|------|------|------|
|                                                                     | 1926 | 207   | 92,2 | 6,6  | 1,2  |
|                                                                     | 1939 | 319   | 72,5 | 22,0 | 5,5  |
|                                                                     | 1959 | 815   | 30,1 | 48,6 | 21,3 |
|                                                                     | 1970 | 965   | 28,6 | 53,1 | 18,3 |
|                                                                     | 1989 | 1 265 | 25,3 | 56,7 | 18,0 |
| <i>des Maris</i><br>(Russes, Tatars, Tchouvaches)                   |      |       |      |      |      |
|                                                                     | 1926 | 482   | 51,4 | 43,6 | 5,0  |
|                                                                     | 1939 | 580   | 47,2 | 46,1 | 6,7  |
|                                                                     | 1959 | 648   | 43,1 | 47,8 | 9,1  |
|                                                                     | 1970 | 685   | 43,7 | 46,9 | 9,4  |
|                                                                     | 1989 | 754   | 43,5 | 47,3 | 9,8  |
| <i>de Mordovie</i><br>(Russes, Tatars)                              |      |       |      |      |      |
|                                                                     | 1939 | 1 188 | 34,1 | 60,5 | 5,4  |
|                                                                     | 1959 | 1 000 | 35,7 | 59,1 | 5,2  |
|                                                                     | 1970 | 10 29 | 35,4 | 58,9 | 5,7  |
|                                                                     | 1989 | 964   | 64,2 | 59,7 | 6,1  |
| <i>d'Ossétie du Nord</i><br>(Russes, Ingouches, Caucassiens divers) |      |       |      |      |      |
|                                                                     | 1926 | 152   | 84,2 | 6,6  | 9,2  |
|                                                                     | 1939 | 329   | 50,3 | 37,2 | 12,5 |
|                                                                     | 1959 | 451   | 47,8 | 39,6 | 12,6 |
|                                                                     | 1970 | 553   | 48,7 | 36,6 | 14,7 |
|                                                                     | 1989 | 638   | 50,5 | 33,9 | 15,6 |
| <i>de Tatarie</i><br>(Russes, Tchouvaches, Mordves, Oudmourtes)     |      |       |      |      |      |
|                                                                     | 1926 | 2 994 | 44,9 | 43,1 | 12,0 |
|                                                                     | 1939 | 2 915 | 48,8 | 42,9 | 8,3  |
|                                                                     | 1959 | 2 850 | 47,2 | 43,9 | 8,9  |
|                                                                     | 1970 | 3 131 | 49,1 | 42,4 | 8,5  |
|                                                                     | 1989 | 3 658 | 47,6 | 44,0 | 8,4  |
| <i>de Touva</i><br>(Russes, divers)                                 |      |       |      |      |      |
|                                                                     | 1959 | 172   | 57,0 | 40,1 | 2,1  |
|                                                                     | 1970 | 231   | 58,6 | 38,3 | 3,1  |
|                                                                     | 1989 | 314   | 60,5 | 36,1 | 3,4  |

|                                                                            |       |      |      |      |  |
|----------------------------------------------------------------------------|-------|------|------|------|--|
| <i>d'Oudmourtie</i><br>(Russes, Tatars)                                    |       |      |      |      |  |
| 1926                                                                       | 756   | 52,3 | 43,3 | 4,4  |  |
| 1939                                                                       | 1 219 | 39,4 | 55,7 | 4,9  |  |
| 1959                                                                       | 1 337 | 35,6 | 56,8 | 7,6  |  |
| 1970                                                                       | 1 418 | 34,2 | 57,1 | 8,7  |  |
| 1989                                                                       | 1 619 | 32,1 | 58,3 | 9,6  |  |
| <i>de Tchétchéno-Ingouchie</i><br>(Tchétchènes, Ingouches, Russes, divers) |       |      |      |      |  |
| 1926                                                                       | 385   | 93,8 | 2,6  | 3,6  |  |
| 1939                                                                       | 697   | 64,8 | 28,8 | 6,4  |  |
| 1959                                                                       | 710   | 41,1 | 49,0 | 9,9  |  |
| 1970                                                                       | 1 064 | 58,5 | 34,5 | 7,0  |  |
| 1989                                                                       | 1 290 | 64,5 | 29,0 | 6,5  |  |
| <i>de Tchouvachie</i><br>(Russes, Tatars, Mordves)                         |       |      |      |      |  |
| 1926                                                                       | 894   | 74,6 | 20,0 | 5,4  |  |
| 1939                                                                       | 1 077 | 72,2 | 22,4 | 5,4  |  |
| 1959                                                                       | 1 098 | 70,2 | 24,0 | 5,8  |  |
| 1970                                                                       | 1 224 | 70,0 | 24,5 | 5,5  |  |
| 1989                                                                       | 1 340 | 68,3 | 26,0 | 5,7  |  |
| <i>de Iakoutie</i><br>(Russes, peuples sibériens du Nord)                  |       |      |      |      |  |
| 1926                                                                       | 289   | 80,6 | 10,4 | 8,0  |  |
| 1939                                                                       | 413   | 56,5 | 35,5 | 8,0  |  |
| 1959                                                                       | 487   | 46,4 | 44,2 | 9,4  |  |
| 1970                                                                       | 664   | 43,0 | 47,3 | 9,7  |  |
| 1989                                                                       | 1 099 | 36,8 | 50,4 | 12,8 |  |
| <b>En R.S.S. de Géorgie</b>                                                |       |      |      |      |  |
| R.S.S.A. :                                                                 |       |      |      |      |  |
| <i>d'Abkhazie</i><br>(Géorgiens, Russes)                                   |       |      |      |      |  |
| 1926                                                                       | 201   | 27,8 | 6,2  | 66,0 |  |
| 1939                                                                       | 312   | 18,0 | 19,3 | 62,7 |  |



|                                                                |      |       |      |      |      |
|----------------------------------------------------------------|------|-------|------|------|------|
| <i>d'Adjarie</i><br>(Géorgiens, Russes)                        | 1959 | 405   | 15,1 | 21,4 | 63,5 |
|                                                                | 1970 | 487   | 15,9 | 19,1 | 65,0 |
|                                                                | 1989 | 538   | -    | -    | -    |
|                                                                |      |       |      |      |      |
|                                                                | 1926 | 132   | 53,7 | 7,7  | 38,6 |
|                                                                | 1939 | 200   | 63,7 | 15,2 | 21,1 |
|                                                                | 1959 | 245   | 72,8 | 13,4 | 13,8 |
|                                                                | 1970 | 310   | 67,5 | 11,5 | 12,0 |
|                                                                | 1989 | 382   | -    | -    | -    |
|                                                                |      |       |      |      |      |
| <b>En R.S.S. d'Azerbaïdjan</b>                                 |      |       |      |      |      |
| <i>R.S.S.A. du Nakhitchévan</i><br>(Azéris, Russes, Arméniens) |      |       |      |      |      |
|                                                                | 1926 | 105   | 84,3 | 1,8  | 13,9 |
|                                                                | 1939 | 127   | 85,6 | 2,0  | 12,4 |
|                                                                | 1959 | 141   | 90,2 | 2,2  | 7,6  |
|                                                                | 1970 | 202   | 93,8 | 1,9  | 4,3  |
|                                                                | 1989 | 300   | -    | -    | -    |
| <b>En R.S.S. d'Ouzbékistan</b>                                 |      |       |      |      |      |
| <i>R.S.S.A. de Karakalpakie</i><br>(Ouzbeks, Kazakhs, Russes)  |      |       |      |      |      |
|                                                                | 1939 | 470   | 33,8 | 5,3  | 60,9 |
|                                                                | 1959 | 510   | 30,6 | 4,5  | 64,9 |
|                                                                | 1970 | 702   | 31,0 | 3,6  | 65,4 |
|                                                                | 1989 | 1 245 | -    | -    | -    |

**Tableau 4** – Composition nationale en pourcentages de l'élite du Parti communiste d'Union soviétique (sur 193 membres du Bureau politique, du Bureau de l'organisation et du Secrétariat du Comité central du Parti)\*

---

\* Source : Anatoli VICHNEVSKI, *La faucille et le rouble. La modernisation conservatrice en U.R.S.S.*, NRF, Gallimard, Paris, 2000, p. 394, d'après A. TCHERNEV, *Les 229 guides du Kremlin*, Moscou, 1996.

**Constitution (loi fondamentale) du 7 octobre 1977, modifiée les 1<sup>er</sup> décembre 1988, 20 décembre 1989 et 14 mars 1990 (extraits)\***

[...]

Poursuivant leur œuvre créatrice, les travailleurs de l'Union soviétique ont assuré un développement rapide du pays dans tous les domaines, le perfectionnement du régime socialiste. L'alliance de la classe ouvrière, de la paysannerie kolkhozienne et de l'intelligentsia issue du peuple, l'amitié des nations et des ethnies de l'U.R.S.S. se sont consolidées. L'unité sociale, politique et idéologique de la société soviétique, dont la force motrice est la classe ouvrière, s'est réalisée. Ayant mené à bien les tâches de la dictature du prolétariat, l'État soviétique est devenu l'État du peuple entier\*.

[...]

**I. Les fondements de la structure sociale et de la politique de l'U.R.S.S.**

**Chapitre premier**

**Le système politique**

[...]

*Article 6. Le Parti communiste de l'Union soviétique, les autres partis politiques, ainsi que les organisations syndicales, les organisations de jeunes, les autres organisations sociales et les mouvements de masse, par l'intermédiaire de leurs représentants élus dans les Soviets des députés du peuple et sous d'autres formes, participent à l'élaboration de la politique de l'État soviétique, à la direction des affaires de l'État et des affaires sociales.*

*Article 7. Tous les partis politiques, les organisations sociales et les mouvements de masse, en exerçant les fonctions prévues par leurs programmes et statuts, agissent*

---

\* Texte traduit par Michel LESAGE dans *La crise du fédéralisme soviétique*, Notes et études documentaires, n° 4905, La Documentation française, Paris, 1990, pp. 119-151. Nous avons conservé les distinctions typographiques faites par Michel Lesage pour mettre en évidence les différentes révisions constitutionnelles : « Les formulations introduites par la révision constitutionnelle du 1<sup>er</sup> décembre 1988, et maintenues par les révisions constitutionnelles du 20 décembre 1989 et du 14 mars 1990, figurent en **caractères italiques** ; celles introduites par les révisions constitutionnelles du 20 décembre 1989 et du 23 décembre 1989 (article 125), et maintenues par la révision constitutionnelle du 14 mars 1990, sont en **caractères gras**; celles introduites par la révision constitutionnelle du 14 mars 1990 sont en **caractères italiques-gras** ».

\* Précision de Michel Lesage : « la révision du 14 mars 1990 a exclu la formule : « Le rôle dirigeant du Parti communiste, avant-garde de tout le peuple, s'est accru » ».

*dans le cadre de la Constitution et des lois soviétiques. Sont interdites la création et l'activité des partis, organisations et mouvements ayant pour but la modification par la force du régime constitutionnel et de l'intégrité de l'État socialiste, l'atteinte à sa sécurité, l'excitation de la discorde sociale, nationale et religieuse.*

[...]

## **Chapitre 2**

### **Le système économique**

**Article 10.** *Le système économique de l'U.R.S.S. se développe sur la base de la propriété des citoyens soviétiques, de la propriété collective et d'État.*

*L'État crée les conditions indispensables pour le développement des diverses formes de propriété et assure leur égale protection.*

*La terre, le sous-sol, les eaux, le monde végétatif et animal dans leur état naturel constituent un bien imprescriptible des peuples vivant sur le territoire concerné, soumis à la compétence des soviets des députés du peuple de l'U.R.S.S. et disponibles pour être utilisés par les citoyens, les entreprises, établissements et organisations.*

[...]

**Article 13.** *La propriété d'État est constituée par la propriété fédérale, la propriété des républiques fédérées, la propriété des républiques autonomes, régions autonomes, districts autonomes, territoires, régions et autres unités administratives territoriales (propriété communale).*

[...]

## **II. L'Etat et l'individu**

[...]

## **Chapitre 7**

**Les droits fondamentaux, les libertés et les obligations fondamentales des citoyens de l'U.R.S.S.**

[...]

**Article 51.** *Les citoyens de l'U.R.S.S. ont le droit de s'associer en partis politiques, en organisations sociales, de participer aux mouvements de masse, qui contribuent au développement de l'activité politique, de l'initiative et à la satisfaction de leurs intérêts les plus divers.*

*Les organisations sociales se voient garantir les conditions d'une bonne réalisation de leurs objectifs statutaires.*

[...]

### III. L'organisation étatique nationale de l'U.R.S.S.

[...]

#### Chapitre 9

##### La république socialiste soviétique fédérée

[...]

**Article 77.** La république fédérée participe au règlement des questions qui relèvent de l'Union des R.S.S., *au Congrès des députés du peuple de l'U.R.S.S.*, au Soviet suprême de l'U.R.S.S., au Présidium du Soviet suprême de l'U.R.S.S., ***au Conseil de la fédération***, au gouvernement de l'U.R.S.S. et au sein des autres organes de l'Union des républiques socialistes soviétiques.

[...]

### IV. Les soviets des députés du peuple et la procédure de leur élection

#### Chapitre 12

##### Le système et les principes d'activité des soviets des députés du peuple

**Article 89.** Les soviets des députés du peuple — le *Congrès des députés du peuple de l'U.R.S.S.* et le Soviet suprême de l'U.R.S.S., les *Congrès des députés du peuple*, les soviets suprêmes des républiques fédérées et autonomes, les soviets des députés du peuple **des régions autonomes, des districts autonomes**, des territoires, des régions et **autres unités administratives territoriales\*** constituent un système unique d'organes *représentatifs* du pouvoir d'État.

**Article 90.** [...]

**La date et la procédure de convocation des électeurs aux élections des députés du peuple des républiques fédérées et autonomes, des soviets locaux des députés du peuple de l'U.R.S.S. sont fixées par les lois des républiques fédérées et autonomes.**

**Article 91.** Les questions fédérales, républicaines ou locales les plus importantes sont réglées lors des séances des Congrès des députés du peuple, des sessions des soviets

---

\* Précision de Michel Lesage : « les régions autonomes et districts autonomes sont énumérés avant les territoires et régions ; « autres unités administratives territoriales » remplacent « arrondissements, villes, arrondissements urbains, villages et bourgs » ».

suprêmes et des soviets locaux des députés du peuple ou soumises par ceux-ci au référendum.

**Les soviets suprêmes des républiques fédérées et autonomes sont élus directement par les électeurs et, dans les républiques où est prévu l'établissement d'un Congrès, par le Congrès des députés du peuple. Les Présidiums des soviets suprêmes et des soviets locaux des députés du peuple sont formés et les présidents des soviets élus conformément aux constitutions des républiques fédérées et autonomes.**

[...]

## **Chapitre 13**

### **Le système électoral**

**Article 95.** Les élections des députés du peuple ont lieu *dans des circonscriptions électorales uninominales ou plurinominales*, au suffrage universel, égal et direct et au scrutin secret.

**Si la Constitution de la république le prévoit, une partie des députés des républiques fédérées et autonomes peuvent être élus par les organisations sociales.**

**Article 96.** [...]

*Les personnes faisant partie du Conseil des ministres de l'U.R.S.S., des Conseils des ministres des républiques fédérées et autonomes, des comités exécutifs des soviets locaux des députés du peuple, à l'exception des présidents de ces organes, les dirigeants des services, sections et directions des comités exécutifs des soviets locaux, les juges et arbitres d'État ne peuvent être députés du Soviet qui les nomme ou les élit.*

[...]

## **V. Les organes supérieurs du pouvoir d'État et de l'administration d'État de l'U.R.S.S.**

### **Chapitre 15**

#### **Le Congrès des députés du peuple de l'U.R.S.S. et le Soviet suprême de l'U.R.S.S.**

**Article 108.** *Le Congrès des députés du peuple de l'U.R.S.S. est l'organe supérieur du pouvoir d'État de l'U.R.S.S.*

*Le Congrès des députés du peuple de l'U.R.S.S. est habilité à examiner et régler tout problème relevant de la compétence de l'Union des R.S.S.*

*Relèvent de la compétence exclusive du Congrès des députés du peuple de l'U.R.S.S. :*

*1) l'adoption de la Constitution de l'U.R.S.S. et de ses amendements ;*

- 2) l'adoption des décisions relevant de la compétence de l'Union des R.S.S. sur les problèmes de la structure étatique nationale ;
- 3) la fixation de la frontière d'État de l'U.R.S.S. ; l'approbation des modifications de frontières entre les républiques fédérées ;
- 4) la fixation des orientations fondamentales de la politique intérieure et extérieure de l'U.R.S.S. ;
- 5) l'approbation des plans perspectifs d'État et des programmes fédéraux les plus importants de développement économique et social de l'U.R.S.S. ;
- 6) l'élection du Soviet suprême de l'U.R.S.S. et du président du Soviet suprême de l'U.R.S.S. ;
- 7) l'approbation de la nomination du président du Conseil des ministres de l'U.R.S.S. ;
- 8) l'approbation de l'élection du président du Comité de contrôle populaire de l'U.R.S.S., du président de la Cour suprême de l'U.R.S.S., de la nomination du Procureur général de l'U.R.S.S., de l'Arbitre principal d'État de l'U.R.S.S. ;
- 9) l'élection du Comité de surveillance constitutionnelle de l'U.R.S.S., **sur proposition du président du Soviet suprême de l'U.R.S.S.** ;
- 10) l'annulation des actes adoptés par le Soviet suprême de l'U.R.S.S. ;
- 11) l'adoption de la décision d'organiser un vote populaire (référendum).

Le Congrès des députés du peuple de l'U.R.S.S. adopte les lois de l'U.R.S.S. et des arrêtés à la majorité des voix du nombre total des députés de l'U.R.S.S. **Les arrêtés du Congrès des députés du peuple de l'U.R.S.S., sur le rappel du Président du Soviet Suprême de l'U.R.S.S. ou de son premier vice-président, sont adoptés à la majorité des deux tiers du nombre total des députés.**

**Article 109.** Le Congrès des députés du peuple de l'U.R.S.S. est composé de 2 250 députés élus selon les modalités suivantes :

- 750 députés des circonscriptions électorales territoriales ayant un nombre égal d'électeurs ;
- 750 députés des circonscriptions électorales nationales-territoriales à raison de trente-deux députés par république fédérée, onze députés par république autonome, cinq députés par région autonome et un député par district autonome ;
- 750 députés des organisations sociales fédérales, selon les normes fixées par la loi sur les élections des députés du peuple de l'U.R.S.S.

[...]

**Article 111.** Le Soviet suprême de l'U.R.S.S. est l'organe **législatif et de contrôle** du pouvoir d'État de l'U.R.S.S., fonctionnant en permanence.

*Le Soviet suprême de l'U.R.S.S. est élu au scrutin secret parmi les députés du peuple de l'U.R.S.S. par le Congrès des députés et lui rend compte.*

*Le Soviet suprême de l'U.R.S.S. se compose de deux chambres : le Soviet de l'Union et le Soviet des nationalités, ayant un nombre égal de membres. Les chambres du Soviet suprême de l'U.R.S.S. sont égales en droit.*

*Les chambres sont élues au Congrès des députés du peuple par un vote de l'ensemble des députés. Le Soviet de l'Union est élu parmi les députés du peuple de l'U.R.S.S. des circonscriptions électorales territoriales et les députés du peuple de l'U.R.S.S. des organisations sociales, en tenant compte du nombre d'électeurs dans la république fédérée ou la région. Le Soviet des nationalités est élu parmi les députés du peuple de l'U.R.S.S. des circonscriptions nationales-territoriales et les députés du peuple de l'U.R.S.S. des organisations sociales à raison de onze députés par république fédérée, quatre par république autonome, deux par région autonome et un par district autonome.*

*Le Congrès des députés du peuple de l'U.R.S.S. renouvelle chaque année **jusqu'à** un cinquième des membres du Soviet de l'Union et du Soviet des nationalités.*

[...]

**Article 113.** *Le Soviet suprême de l'U.R.S.S. :*

- 1) décide des élections des députés du peuple de l'U.R.S.S. et approuve la composition de la commission électorale centrale pour l'élection des députés du peuple de l'U.R.S.S. ;*
- 2) nomme, **sur proposition du président de l'U.R.S.S.**, le président du Conseil des ministres de l'U.R.S.S. ;*
- 3) approuve, sur proposition du président du Conseil des ministres de l'U.R.S.S., la composition du Conseil des ministres de l'U.R.S.S. et les modifications qui y sont apportées ; sur proposition du Conseil des ministres de l'U.R.S.S. crée et supprime les ministères de l'U.R.S.S. et les comités d'État de l'U.R.S.S. ;*
- 4) élit le Comité de contrôle populaire de l'U.R.S.S., la Cour suprême de l'U.R.S.S., nomme le Procureur général de l'U.R.S.S., l'Arbitre principal d'État de l'U.R.S.S. ; approuve la composition du collège de la Prokuratura de l'U.R.S.S. et du collège de l'Arbitrage d'État de l'U.R.S.S. ;*
- 5) entend régulièrement les comptes rendus des organes qu'il a formés ou élus ainsi que des fonctionnaires qu'il a nommés ou élus ;*
- 6) garantit l'unité de la régulation législative sur tout le territoire de l'U.R.S.S., établit les fondements de la législation de l'Union des R.S.S. et des républiques fédérées ;*
- 7) assure, dans les limites des compétences de l'Union des R.S.S., la régulation législative **des modalités de réalisation des droits, libertés et obligations constitutionnelles des citoyens**<sup>\*</sup>, des rapports de propriété, de l'organisation de la direction de l'économie*

---

<sup>\*</sup> Précision de Michel Lesage : « cette formule figurait précédemment à la fin du paragraphe ».



nationale et de l'édification sociale et culturelle, du système budgétaire et financier, de la rémunération du travail et de la formation des prix, des impôts, de la protection de l'environnement et de l'utilisation des ressources naturelles, ainsi que d'autres rapports ;

8) interprète les lois de l'U.R.S.S. ;

9) établit les principes généraux d'organisation et de fonctionnement des organes républicains et locaux de pouvoir et de l'administration d'État ; fixe les fondements du statut juridique des organisations sociales ;

10) présente à l'approbation du Congrès des députés du peuple de l'U.R.S.S. les projets de plans perspectifs d'État et les programmes fédéraux les plus importants de développement économique et social de l'U.R.S.S. ; approuve les plans d'État de développement économique et social de l'U.R.S.S., le budget d'État de l'U.R.S.S.; assure le contrôle de l'exécution des plans et du budget ; approuve les comptes rendus de leur exécution ; apporte en cas de nécessité des modifications au plan et au budget ;

11) ratifie et dénonce les traités internationaux de l'U.R.S.S. ;

12) assure le contrôle de l'octroi de prêts d'État, de l'aide économique ou autre aux États étrangers, ainsi que de la conclusion d'accords relatifs à des emprunts et crédits d'État obtenus de source étrangère ;

13) fixe les mesures fondamentales dans le domaine de la défense et de la garantie de la sécurité de l'État ; **introduit l'état de siège ou l'état d'exception dans tout le pays** ; déclare l'état de guerre en cas de nécessité d'exécuter les obligations découlant des traités internationaux de défense mutuelle contre l'agression ;

14) prend la décision de faire appel à des contingents des forces armées de l'U.R.S.S. en cas de nécessité d'exécuter les obligations **internationales contractuelles pour le maintien de la paix et de la sécurité** ;

15) établit les grades militaires, les rangs diplomatiques et autres titres spéciaux ;

16) institue les ordres et médailles de l'U.R.S.S. ; établit les titres honorifiques de l'U.R.S.S. ;

17) édicte les actes fédéraux sur l'amnistie ;

18) a le droit d'annuler les arrêtés et ordonnances du Conseil des ministres de l'U.R.S.S. ;

19) annule les arrêtés et ordonnances des Conseils des ministres des républiques fédérées au cas où ils ne sont pas conformes à la Constitution et aux lois de l'U.R.S.S. ;

20) statue sur les autres problèmes qui relèvent de la compétence de l'Union des R.S.S., à l'exception de ceux qui relèvent de la compétence exclusive du Congrès des députés du peuple de l'U.R.S.S.

Le Soviet suprême de l'U.R.S.S. adopte les lois de l'U.R.S.S. et des arrêtés.

Les lois et arrêtés adoptés par le Soviet suprême de l'U.R.S.S. ne peuvent être en contradiction avec les lois et autres actes adoptés par le Congrès des députés du peuple de l'U.R.S.S.

**Article 114.** L'initiative des lois au *Congrès des députés du peuple* et au Soviet suprême de l'U.R.S.S. appartient aux députés du peuple de l'U.R.S.S., au Soviet de l'Union, au Soviet des nationalités, au *président du Soviet suprême de l'U.R.S.S.*, aux commissions permanentes des chambres et aux *comités* du Soviet suprême de l'U.R.S.S., au ***président de l'U.R.S.S.\****, au Conseil des ministres de l'U.R.S.S., au *Comité de surveillance constitutionnelle de l'U.R.S.S.*, aux républiques fédérées ***et autonomes*** représentées par leurs organes supérieurs du pouvoir d'État, ***aux régions autonomes, aux districts autonomes***, au *Comité de contrôle populaire de l'U.R.S.S.*, à la Cour suprême de l'U.R.S.S., au Procureur général de l'U.R.S.S. et à *l'Arbitre principal d'État de l'U.R.S.S.*  
L'initiative des lois appartient également aux organisations sociales représentées par leurs organes fédéraux et à *l'Académie des sciences de l'U.R.S.S.*

**Article 115.** [...]

Les projets de lois et les autres questions les plus importantes de la vie de l'État peuvent être soumis à la discussion populaire par décision du Soviet suprême de l'U.R.S.S.\* prise à son initiative ou sur proposition d'une république fédérée *représentée par son organe supérieur du pouvoir d'État.*

**Article 116.** *Chaque chambre du Soviet suprême de l'U.R.S.S. a le droit d'examiner n'importe quel problème relevant de la compétence du Soviet suprême de l'U.R.S.S.*

*Les problèmes de développement économique et social et de structure de l'État ayant une importance générale pour l'ensemble du pays ; les droits, libertés et obligations des citoyens de l'U.R.S.S. ; la politique étrangère de l'U.R.S.S. ; la défense et la sécurité d'État de l'U.R.S.S., sont principalement soumis à l'examen du Soviet de l'Union.*

*Les problèmes de garantie de l'égalité nationale, des intérêts des nations, ethnies et groupes nationaux combinés aux intérêts généraux et aux exigences d'un État soviétique multinational ; le perfectionnement de la législation de l'U.R.S.S. régulant les relations interethniques sont principalement soumis à l'examen du Soviet des nationalités.*

*Chacune des chambres adopte des arrêtés sur les problèmes relevant de sa compétence.*

*L'arrêté adopté par l'une des chambres est, en cas de besoin, transmis à l'autre chambre et revêt après son approbation la force d'un arrêté du Soviet suprême de l'U.R.S.S.*

[...]

**Article 118.** *Le Présidium du Soviet suprême de l'U.R.S.S., **présidé par le président du Soviet suprême de l'U.R.S.S.**, est créé pour organiser le travail du Soviet suprême de*

---

\* Précision de Michel Lesage : « au lieu du Présidium du Soviet suprême de l'U.R.S.S. »

\* Précision de Michel Lesage : « l'article 114 de la Constitution de 1977 donnait également ce droit au Présidium du Soviet suprême de l'U.R.S.S. ».

*l'U.R.S.S. Font partie du Présidium du Soviet suprême de l'U.R.S.S. : le président du Soviet de l'Union et le président du Soviet des nationalités, **leurs vice-présidents**, les présidents des commissions permanentes des chambres et des comités du Soviet suprême de l'U.R.S.S., d'autres députés du peuple de l'U.R.S.S., à raison d'un par république fédérée, et également de deux représentants des républiques autonomes et d'un représentant des régions autonomes et des districts autonomes.*

*Le Présidium du Soviet suprême de l'U.R.S.S. **assure** la préparation des séances du Congrès et des sessions du Soviet suprême de l'U.R.S.S. ; coordonne l'activité des commissions permanentes des chambres et des comités du Soviet suprême de l'U.R.S.S. ; organise la réalisation des discussions populaires des projets de lois de l'U.R.S.S. et des autres questions les plus importantes de la vie de l'État ; assure la publication dans les langues des républiques fédérées des textes des lois de l'U.R.S.S. et des autres actes, adoptés par le Congrès des députés du peuple de l'U.R.S.S., le Soviet suprême de l'U.R.S.S., ses chambres, **le président de l'U.R.S.S.***

*Le Présidium du Soviet suprême de l'U.R.S.S. prend des décrets et adopte des arrêtés.*

*[...]*

**Article 124.** *Le Comité de surveillance constitutionnelle de l'U.R.S.S. est élu par le Congrès des députés du peuple de l'U.R.S.S. parmi les spécialistes de la politique et du droit. Il comprend un président, un vice-président et **vingt-cinq** membres du Comité, **dont un pour** chacune des républiques fédérées.*

*Le mandat des personnes élues au Comité de surveillance constitutionnelle est de dix ans. Les personnes élues au Comité de surveillance constitutionnelle ne peuvent être simultanément membres des organes dont les actes font l'objet de la surveillance du Comité.*

*Dans l'exécution de leurs obligations, les personnes élues au Comité de surveillance constitutionnelle de l'U.R.S.S. sont indépendantes et soumises uniquement à la Constitution de l'U.R.S.S.*

*Le Comité de surveillance constitutionnelle de l'U.R.S.S. :*

*1) sur saisine du Congrès des députés du peuple de l'U.R.S.S. présente à celui-ci ses conclusions sur la conformité à la Constitution de l'U.R.S.S. des projets de lois de l'U.R.S.S. **et des autres actes** soumis à l'examen du Congrès ;*

*2) **sur proposition d'au moins un cinquième des députés du peuple de l'U.R.S.S., du président de l'U.R.S.S., des organes supérieurs du pouvoir d'État des républiques fédérées, présente au Congrès des députés du peuple de l'U.R.S.S. ses conclusions sur la conformité à la Constitution de l'U.R.S.S. des lois de l'U.R.S.S. et des autres actes adoptés par le Congrès ;***

*sur saisine du Congrès des députés des peuples de l'U.R.S.S., sur proposition du Soviet suprême de l'U.R.S.S., présente ses conclusions sur la conformité des décrets du président de l'U.R.S.S. à la Constitution et aux lois de l'U.R.S.S.*

**3) sur saisine du Congrès des députés du peuple de l'U.R.S.S., sur proposition du Soviet suprême de l'U.R.S.S., du président de l'U.R.S.S.\* , des organes supérieurs du pouvoir d'État des républiques fédérées, présente au Congrès des députés du peuple de l'U.R.S.S. ou au Soviet suprême de l'U.R.S.S. ses conclusions sur la conformité à la Constitution de l'U.R.S.S. des Constitutions des républiques fédérées et des lois des républiques fédérées, et, en ce qui concerne ces dernières, également aux lois de l'U.R.S.S. ;**

**4) sur saisine du Congrès des députés du peuple de l'U.R.S.S., sur proposition d'au moins un cinquième des membres du Soviet suprême de l'U.R.S.S., du président de l'U.R.S.S.\* , des organes supérieurs du pouvoir d'État des républiques fédérées, présente au Soviet suprême de l'U.R.S.S. ou au président de l'U.R.S.S. ses conclusions sur la conformité à la Constitution de l'U.R.S.S. et aux lois de l'U.R.S.S. adoptées par le Congrès des députés du peuple de l'U.R.S.S. des actes du Soviet suprême de l'U.R.S.S. et de ses chambres, des projets d'actes présentés à l'examen de ces organes et des arrêtés et ordonnances du Conseil des ministres de l'U.R.S.S. et, en ce qui concerne ces derniers, également aux lois de l'U.R.S.S. adoptées par le Soviet suprême de l'U.R.S.S.; sur la conformité à la Constitution et aux lois de l'U.R.S.S. des traités internationaux et des autres obligations internationales de l'U.R.S.S. et des républiques fédérées ;**

**5) sur saisine du Congrès des députés du peuple de l'U.R.S.S., sur proposition du Soviet suprême de l'U.R.S.S., de ses chambres, du président de l'U.R.S.S.\* , des commissions permanentes des chambres et des comités du Soviet suprême de l'U.R.S.S., du Conseil des ministres de l'U.R.S.S., des organes supérieurs du pouvoir d'État des républiques fédérées, du Comité de contrôle populaire de l'U.R.S.S., de la Cour suprême de l'U.R.S.S., du procureur général de l'U.R.S.S., de l'Arbitre principal d'État de l'U.R.S.S., des organes fédéraux des organisations sociales et de l'Académie des sciences de l'U.R.S.S., donne ses conclusions sur la conformité à la Constitution de l'U.R.S.S. et aux lois de l'U.R.S.S. des actes juridiques normatifs des autres organes de l'État et des organisations sociales, sur lesquels conformément à la Constitution de l'U.R.S.S. la surveillance du procureur ne s'exerce pas.**

**Le Comité de surveillance constitutionnelle a le droit également, de sa propre initiative, de présenter des conclusions sur la conformité à la Constitution de l'U.R.S.S. et aux lois de l'U.R.S.S. des actes des organes supérieurs de pouvoir et de**

---

\* Précision de Michel Lesage : « au lieu du Présidium du Soviet suprême de l'U.R.S.S. ».

\* Précision de Michel Lesage : « au lieu du Présidium du Soviet suprême de l'U.R.S.S. ».

\* Précision de Michel Lesage : « au lieu du Présidium du Soviet suprême de l'U.R.S.S. ».

**l'administration d'État de l'U.R.S.S., des autres organes formés ou élus par le Congrès des députés du peuple de l'U.R.S.S. et du Soviet suprême de l'U.R.S.S.**

*Au cas où un acte ou certaines de ses dispositions apparaissent **non conformes\*** à la Constitution de l'U.R.S.S. ou à une loi de l'U.R.S.S., le Comité de surveillance constitutionnelle de l'U.R.S.S. présente ses conclusions à l'organe qui a édicté l'acte en vue d'éliminer la violation constatée. L'adoption par le Comité de telles conclusions suspend l'exécution de l'acte ou de ses dispositions particulières **non conformes** à la Constitution ou à une loi de l'U.R.S.S., à l'exclusion des lois de l'U.R.S.S. adoptées par le Congrès des députés du peuple de l'U.R.S.S. et des Constitutions des républiques fédérées. L'acte ou certaines de ses dispositions, qui selon les conclusions du Comité, violent les droits et libertés des citoyens, cessent d'être en vigueur dès l'adoption de ces conclusions.*

**L'organe qui a adopté l'acte le met en conformité avec la Constitution de l'U.R.S.S. ou la loi de l'U.R.S.S. Si la non conformité n'est pas éliminée, le Comité de surveillance constitutionnelle de l'U.R.S.S. fait des représentations respectivement au Congrès des députés du peuple de l'U.R.S.S., au Soviet suprême de l'U.R.S.S. ou au Conseil des ministres de l'U.R.S.S. en vue de l'annulation des actes **non conformes** à la Constitution ou à une loi de l'U.R.S.S. émanant des organes ou des fonctionnaires qui relèvent d'eux.**

**Seule une décision du Congrès des députés du peuple de l'U.R.S.S., prise à la majorité des deux tiers du nombre total des députés du peuple de l'U.R.S.S., peut écarter les conclusions du Comité.**

*L'organisation et la procédure de fonctionnement du Comité de surveillance constitutionnelle de l'U.R.S.S. sont fixées par la loi sur la surveillance constitutionnelle en U.R.S.S.*

[...]

## **Chapitre 15-1**

### **Le président de l'U.R.S.S.**

**Article 127. Le chef de l'État soviétique - l'Union des républiques socialistes soviétiques - est le président de l'U.R.S.S.**

**Article 127-1. Peut être élu président de l'U.R.S.S. tout citoyen de plus de 30 ans et de moins de 65 ans. La même personne ne peut être président de l'U.R.S.S. au-delà de deux mandats.**

---

\* Précision de Michel Lesage : « Loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988 : « contraires » ».

***Le président de l'U.R.S.S. est élu par les citoyens de l'U.R.S.S. au suffrage universel, égal et direct, au scrutin secret pour une durée de cinq ans\*. Le nombre de candidats au poste de président de l'U.R.S.S. n'est pas limité. L'élection du président de l'U.R.S.S. est considérée valable si au moins cinquante pour cent des électeurs y ont pris part.***

***Est élu le candidat ayant reçu plus de la moitié des voix des électeurs ayant pris part au scrutin, dans l'ensemble de l'U.R.S.S. et dans la majorité des républiques fédérées.***

***La procédure d'élection du président de l'U.R.S.S. est fixée par une loi de l'U.R.S.S.***

***Le président de l'U.R.S.S. ne peut être député du peuple. La personne devenue président de l'U.R.S.S. ne peut recevoir de salaire que pour cette fonction.***

***Article 127-2. Lors de son entrée en fonction le président de l'U.R.S.S. prête serment lors d'une séance du Congrès des députés du peuple de l'U.R.S.S.***

***Article 127-3. Le président de l'U.R.S.S. :***

- 1) est le garant du respect des droits et libertés des citoyens soviétiques, de la Constitution et des lois de l'U.R.S.S. ;***
- 2) prend les mesures nécessaires pour protéger la souveraineté de l'Union des R.S.S. et des républiques fédérées, la sécurité et l'intégrité territoriale du pays, pour mettre en application les principes de la structure nationale étatique de l'U.R.S.S. ;***
- 3) représente l'Union des républiques socialistes soviétiques à l'intérieur du pays et dans les relations internationales ;***
- 4) garantit la collaboration des organes supérieurs du pouvoir et de l'administration d'État de l'U.R.S.S. ;***
- 5) présente au Congrès des députés du peuple de l'U.R.S.S. des rapports annuels sur la situation du pays, informe le Soviet suprême de l'U.R.S.S. des problèmes les plus importants de la politique intérieure et extérieure de l'U.R.S.S. ;***
- 6) présente au Soviet suprême de l'U.R.S.S. les candidatures aux postes de président du Conseil des ministres de l'U.R.S.S., de président du Comité de contrôle populaire de l'U.R.S.S., de président du Soviet suprême de l'U.R.S.S., de procureur général de***

---

\* Précision de Michel Lesage : « Section III-1 de la loi de l'U.R.S.S. du 14 mars 1990 sur l'établissement du poste de président de l'U.R.S.S. et les amendements et les adjonctions à la Constitution (loi fondamentale) de l'U.R.S.S. : « Le premier président de l'U.R.S.S. est élu par le Congrès des députés du peuple de l'U.R.S.S. pour un mandat de cinq ans. Pour cette élection, les candidatures au poste de président de l'U.R.S.S. peuvent être présentées par les organisations sociales représentées par leurs organes fédéraux, par le Soviet suprême de l'U.R.S.S., par chacune de ses chambres, par les groupes de députés du peuple de l'U.R.S.S. d'au moins cent membres et par les républiques fédérées représentées par leurs organes supérieurs du pouvoir d'État. Est élu le candidat ayant reçu plus de la moitié des voix du nombre total des députés du peuple de l'U.R.S.S. Si lors du scrutin, aucun des candidats ne recueille plus de la moitié des voix, un second tour est organisé entre les deux candidats ayant reçu le plus grand nombre de voix ». En application de ces dispositions, le 14 mars 1990, le congrès des députés du peuple de l'U.R.S.S. a élu M. Gorbatchev président de l'U.R.S.S., par 1 329 voix contre 495 et 54 bulletins nuls sur 1 878 votants (sur 2 245 députés). Il était l'unique candidat. Il est entré en fonction le 15 mars, dès sa prestation de serment ».

*l'U.R.S.S., d'arbitre principal d'État et présente ensuite ces fonctionnaires au Congrès des députés du peuple de l'U.R.S.S. pour approbation ; propose au Soviet suprême de l'U.R.S.S. et au Congrès des députés du peuple de l'U.R.S.S. de mettre fin aux fonctions de ces mêmes fonctionnaires à l'exclusion du président de la Cour suprême de l'U.R.S.S. ;*

*7) saisit le Soviet suprême de l'U.R.S.S. du problème de la démission ou de l'acceptation de la démission du Conseil des ministres de l'U.R.S.S. ; en accord avec le président du Conseil des ministres de l'U.R.S.S. révoque et nomme les membres du gouvernement de l'U.R.S.S. en demandant ultérieurement l'approbation du Soviet suprême de l'U.R.S.S. ;*

*8) signe les lois de l'U.R.S.S. ; a le droit dans le délai de deux semaines de renvoyer la loi au Soviet suprême de l'U.R.S.S. pour une seconde délibération. Si le Soviet suprême de l'U.R.S.S., à la majorité des deux tiers des voix dans chacune des chambres, confirme sa décision précédente, le président de l'U.R.S.S. signe la loi ou soumet le problème à l'examen du Congrès des députés du peuple de l'U.R.S.S. ;*

*9) a le droit de suspendre l'effet des arrêtés et ordonnances du Conseil des ministres de l'U.R.S.S. ;*

*10) coordonne l'activité des organes de l'État pour garantir la défense du pays ; est le commandant suprême des Forces armées de l'U.R.S.S. ; attribue les titres militaires supérieurs ; nomme les juges des tribunaux militaires ;*

*11) conduit les négociations et signe les traités internationaux de l'U.R.S.S. ; reçoit les lettres de créance et de rappel des représentants diplomatiques des États étrangers accrédités auprès de lui ; nomme et rappelle les représentants diplomatiques de l'U.R.S.S. dans les États étrangers et près des organisations internationales ; attribue les rangs diplomatiques supérieurs et autres titres spéciaux ;*

*12) décerne les ordres et médailles de l'U.R.S.S. ; confère les titres honorifiques de l'U.R.S.S. ;*

*13) règle les problèmes d'adoption de la citoyenneté de l'U.R.S.S., de retrait et de déchéance de la citoyenneté soviétique, accorde le droit d'asile ; exerce la grâce ;*

*14) proclame la mobilisation générale ou partielle ; proclame l'état de guerre en cas d'agression militaire contre l'U.R.S.S. et saisit immédiatement le Soviet suprême de l'U.R.S.S. de l'examen de cette question ; proclame dans l'intérêt de la défense de l'U.R.S.S. et de la sécurité de ses citoyens l'état de siège dans certaines localités. La procédure d'introduction et le régime de l'état de siège sont fixés par la loi ;*

*15) dans l'intérêt de la garantie de la sécurité des citoyens de l'U.R.S.S., avertit préalablement de la proclamation de l'état d'exception dans certaines localités, et l'introduit, en cas de nécessité, à la demande ou avec l'accord du Présidium du Soviet suprême ou de l'organe supérieur du pouvoir d'État de la République concernée. En l'absence de cet accord, il introduit l'état d'exception en présentant immédiatement la*

décision prise à la ratification du Soviet suprême de l'U.R.S.S. L'arrêté du Soviet suprême de l'U.R.S.S. sur cette question est pris à la majorité des deux tiers du nombre total de ses membres.

Dans les cas mentionnés au premier paragraphe du présent alinéa, il peut introduire l'administration présidentielle temporaire en respectant la souveraineté et l'intégrité territoriale de la république fédérée.

Le régime de l'état d'exception ainsi que celui de l'administration présidentielle sont fixés par la loi ;

16) au cas où les désaccords entre le Soviet de l'Union et le Soviet des nationalités du Soviet suprême de l'U.R.S.S. ne peuvent être résolus conformément à la procédure prévue par l'article 117 de la Constitution, le président de l'U.R.S.S. examine le problème litigieux en vue d'élaborer la solution adéquate. Si la tentative de conciliation échoue et que naît une menace réelle d'interruption de l'activité normale des organes supérieurs du pouvoir et de l'administration d'État, le président peut saisir le Congrès des députés du peuple de l'U.R.S.S. de la proposition d'élire le Soviet suprême de l'U.R.S.S. dans une nouvelle composition.

Article 127-4. Le président de l'U.R.S.S. préside le Conseil de la fédération dont sont membres les fonctionnaires supérieurs d'État des républiques fédérées. Les fonctionnaires supérieurs d'État des républiques autonomes, des régions autonomes et districts autonomes ont le droit de participer aux séances du Conseil de la fédération. Le Conseil de la fédération examine les problèmes du respect du traité d'Union ; examine les mesures visant à mettre en œuvre la politique nationale de l'État soviétique ; présente au Soviet des nationalités du Soviet suprême de l'U.R.S.S. les recommandations pour résoudre les litiges et régler les situations conflictuelles dans les relations interethniques ; coordonne l'activité des républiques fédérées et garantit leur participation à la solution des problèmes d'importance fédérale relevant de la compétence du président de l'U.R.S.S.

Les problèmes touchant les intérêts des peuples, n'ayant pas de formation nationale propre, sont examinés au Conseil de la fédération avec la participation des représentants de ces peuples.

Le président du Soviet suprême de l'U.R.S.S. et les présidents des chambres ont le droit de participer aux séances du Conseil de la fédération.

[...]

Article 127-7. Le président de l'U.R.S.S., sur la base et pour exécution de la Constitution de l'U.R.S.S. et des lois de l'U.R.S.S., adopte des décrets ayant force obligatoire sur tout le territoire du pays.



**Article 127-8.** *Le président de l'U.R.S.S. bénéficie de l'inviolabilité et ne peut être révoqué que par le Congrès des députés du peuple de l'U.R.S.S., en cas de violation de la Constitution de l'U.R.S.S. et des lois de l'U.R.S.S. Une telle décision est prise par au moins les deux tiers des voix du nombre total des députés, par le Congrès des députés du peuple de l'U.R.S.S., de sa propre initiative ou sur celle du Soviet suprême de l'U.R.S.S., en tenant compte des conclusions du Comité de surveillance constitutionnelle.*

[...]

## **Chapitre 16**

### **Le Conseil des ministres de l'U.R.S.S.**

[...]

**Article 130.** Le Conseil des ministres de l'U.R.S.S. est responsable devant le Congrès des députés du peuple et le Soviet suprême de l'U.R.S.S. et leur rend compte.

*Le Conseil des ministres nouvellement formé présente à l'examen du Soviet suprême de l'U.R.S.S. le programme de ses activités futures pour la durée de son mandat.*

Le Conseil des ministres de l'U.R.S.S. rend compte de son travail au Soviet suprême de l'U.R.S.S. au moins une fois par an **et informe régulièrement le président de l'U.R.S.S. de son activité.**

**Le Soviet suprême de l'U.R.S.S. peut, de sa propre initiative ou sur proposition du président de l'U.R.S.S., exprimer la défiance au gouvernement de l'U.R.S.S., ce qui entraîne sa démission. L'arrêté relatif à la défiance est adopté à la majorité des deux tiers du nombre total des membres du Soviet suprême de l'U.R.S.S.**

[...]

## **VI. Les fondements de la structure des organes du pouvoir d'État et de l'administration d'État dans les républiques fédérées**

### **Chapitre 17**

#### **Les organes supérieurs du pouvoir d'État et de l'administration d'État de la république fédérée**

**Article 137.** Les organes supérieurs du pouvoir d'État des républiques fédérées sont les soviets suprêmes des républiques fédérées, et dans les républiques fédérées où est prévu l'établissement de congrès, les congrès des députés du peuple.

**Article 138.** Les compétences, la structure et la procédure de fonctionnement des organes supérieurs du pouvoir d'État des républiques fédérées sont fixées par les Constitutions et les lois des républiques fédérées.

[...]

## **Chapitre 18**

**Les organes supérieurs du pouvoir d'État et de l'administration d'État de la république autonome**

**Article 143.** Les organes supérieurs du pouvoir d'État des républiques autonomes sont les soviets suprêmes des républiques autonomes, et dans les républiques autonomes où est prévu l'établissement de congrès, les congrès des députés du peuple.

**Article 144.** Le Soviet suprême de la république autonome forme le Conseil des ministres de la république autonome — gouvernement de la république autonome — **organe exécutif et administratif supérieur du pouvoir d'État de la république autonome.**

## **Chapitre 19**

**Les organes locaux du pouvoir d'État et de l'administration d'État**

**Article 145.** Les organes du pouvoir d'État dans **les régions autonomes, les districts autonomes\***, les territoires, les régions, les arrondissements, les villes, les arrondissements urbains, les bourgs, les agglomérations rurales **et les autres unités administratives territoriales formées conformément aux lois des républiques fédérées et autonomes** sont les soviets des députés du peuple correspondants.

[...]

**Article 149.** *L'activité des soviets des députés du peuple des territoires, régions, régions autonomes, districts autonomes, arrondissements, villes, arrondissements urbains, est organisée par leurs présidioms, présidés par les présidents des soviets et dans les soviets de villes (subordonnés aux arrondissements), de bourgs et de villages, par les présidents de ces soviets.*

---

\* Précision de Michel Lesage : « La loi du 20 décembre 1989 a placé les régions autonomes et districts autonomes avant les autres subdivisions administratives ».

**Article 150.** *Les comités exécutifs élus par les soviets locaux des députés du peuple en sont les organes exécutifs et administratifs.*

[...]

## **IX. L'autorité juridique de la Constitution de l'U.R.S.S. et la procédure de révision**

[...]

**Article 174.** La Constitution de l'U.R.S.S. est modifiée sur décision du *Congrès des députés du peuple de l'U.R.S.S.* adoptée à la majorité des deux tiers au moins du nombre total des députés du peuple de l'U.R.S.S. (34).

**Tableau des déclarations de souveraineté et d'indépendance des républiques fédérées de l'U.R.S.S.**

| Républiques           | Dates de déclaration de souveraineté | Date de déclaration d'indépendance        |
|-----------------------|--------------------------------------|-------------------------------------------|
| R.S.F.S. de Russie    | 12 juin 1990                         |                                           |
| R.S.S. de Biélorussie | 27 juillet 1990                      | 26 août 1991                              |
| R.S.S. d'Ukraine      | 16 juillet 1990                      | 24 août 1991                              |
| R.S.S. de Moldavie    | 13 juin 1990                         | 27 août 1991                              |
| R.S.S. d'Estonie      | 16 novembre 1988                     | 30 mars 1990<br>20 août 1991 (référendum) |
| R.S.S. de Lettonie    | 28 juillet 1989                      | 4 mai 1990<br>20 août 1991 (référendum)   |
| R.S.S. de Lituanie    | 18 mai 1989                          | 11 mars 1990<br>20 août 1990              |
| R.S.S. d'Arménie      | 24 août 1990                         | 21 septembre 1991<br>(référendum)         |
| R.S.S. d'Azerbaïdjan  | 23 septembre 1989                    | 30 août 1991                              |
| R.S.S. de Géorgie     | 23 août 1990                         | 9 avril 1991<br>(référendum)              |
| R.S.S. du Kazakhstan  | 25 octobre 1990                      | 16 décembre 1991                          |
| R.S.S. du Kirghizstan | 2 décembre 1990                      | 31 août 1991                              |
| R.S.S. d'Ouzbékistan  | 23 août 1990                         | 31 août 1991                              |
| R.S.S. du Tadjikistan | 24 août 1990                         | 9 septembre 1991                          |

*Annexe 11. Déclarations de souveraineté et d'indépendance des républiques de l'U.R.S.S.*

|                        |              |                 |
|------------------------|--------------|-----------------|
| R.S.S. de Turkménistan | 22 août 1990 | 27 octobre 1991 |
|------------------------|--------------|-----------------|

**Déclaration sur la souveraineté étatique de la République socialiste  
fédérative soviétique de Russie du 12 juin 1990\***

Le Premier Congrès des députés du peuple de la R.S.F.S.R. :

- en reconnaissant l'importance historique du destin de la Russie,
- en témoignant de son respect pour les droits souverains de tous les peuples, entrant dans la composition de l'Union des républiques socialistes soviétiques,
- en exprimant la volonté des peuples de la R.S.F.S.R.,

Proclame solennellement la souveraineté étatique de la République socialiste fédérative soviétique de Russie sur tout son territoire et manifeste sa résolution de créer un Etat de droit démocratique dans l'Union des R.S.S. renouvée.

1. La République socialiste fédérative soviétique de Russie est un Etat souverain, créé historiquement par les peuples réunis en son sein.
2. La souveraineté de la R.S.F.S.R. est une condition naturelle et indispensable pour l'existence de la structure étatique de la Russie, possédant une histoire pluriséculaire, une culture et des traditions arrivées à maturité.
3. Le détenteur de la souveraineté et la source du pouvoir étatique en R.S.F.S.R. est le peuple multinational. Le peuple réalise le pouvoir étatique directement ou par l'intermédiaire des organes représentatifs sur le fondement de la Constitution de la R.S.F.S.R.
4. La souveraineté étatique de la R.S.F.S.R. est proclamée au nom d'objectifs supérieurs – la garantie pour chaque homme du droit imprescriptible à une vie digne, au libre développement et à l'utilisation de sa langue maternelle, et pour chaque peuple – le droit à l'autodétermination dans les formes nationales-étatiques et nationales-culturelles élues par eux.
5. Pour la défense des garanties politiques, économique et juridiques de la souveraineté de la R.S.F.S.R. est établi :
  - la plénitude du pouvoir de la R.S.F.S.R. pour la résolution de toutes les questions relatives à la vie étatique et sociale, à l'exclusion de celles qui ont été transférées volontairement dans la compétence de l'Union des R.S.S. ;
  - la supériorité de la Constitution de la R.S.F.S.R. et des lois de la R.S.F.S.R. sur tout le territoire de la R.S.F.S.R. ; l'application des actes de l'Union des R.S.S., contredisant les droits souverains de la R.S.F.S.R., est suspendue par la République sur son territoire. Les différends entre la République et l'Union sont résolus selon le régime, établi par le Traité d'Union ;

---

\* Source : <http://www.constitution.garant.ru>. La traduction a été assurée par nos soins.

- le droit exclusif du peuple à la possession, l'utilisation et la gestion des biens nationaux de la Russie ;
  - la représentation plénipotentiaire de la Russie dans les autres républiques fédérées et dans les Etats étrangers ;
  - le droit de la République de participer à l'exécution des attributions transmises à l'U.R.S.S.
6. La République socialiste fédérative soviétique de Russie s'unit avec les autres républiques au sein de l'Union sur le fondement d'un Traité. La R.S.F.S.R. reconnaît et respecte les droits souverains des républiques fédérées et de l'Union des R.S.S.
7. La R.S.F.S.R. conserve le droit de sortir librement de l'Union selon le régime, établi par le Traité d'Union et la législation fondée sur ce dernier.
8. Le territoire de la R.S.F.S.R. ne peut être modifié sans la volonté du peuple, exprimée au moyen d'un référendum.
9. Le Congrès des députés du peuple de la R.S.F.S.R. confirme la nécessité d'augmenter les droits des républiques autonomes, des régions autonomes, des districts autonomes ainsi que des territoires et des régions de la R.S.F.S.R. Les questions concrètes pour la réalisation de ces droits doivent être fixées par la législation de la R.S.F.S.R. sur l'organisation nationale-étatique et administrativo-territoriale de la Fédération.
10. A tous les citoyens et individus sans citoyenneté, vivant sur le territoire de la R.S.F.S.R. sont garantis les droits et libertés, prévus par la Constitution de la R.S.F.S.R., par la Constitution de l'U.R.S.S. et par les normes du droit international reconnues par tous.  
Aux représentants des nations et des nationalités, vivant en R.S.F.S.R. dans les limites de leurs formations nationales-étatiques ou n'en possédant pas sur le territoire de la R.S.F.S.R., sont garantis les droits légaux politiques, économiques, ethniques et culturels  
Les citoyens de la R.S.F.S.R. dans les limites de la République se trouvent sous la protection de la R.S.F.S.R.
11. Sur tout le territoire de la R.S.F.S.R. est établie une citoyenneté républicaine de la R.S.F.S.R. Chaque citoyen de la R.S.F.S.R. conserve la citoyenneté de l'Union.
12. La R.S.F.S.R. garantit à tous les citoyens, aux partis politiques, aux organisations sociales, aux mouvements de masse et aux organisations religieuses, agissant dans le cadre de la Constitution de la R.S.F.S.R., des possibilités juridiques égales pour participer à la gestion des affaires de l'Etat et de la société.
13. La séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire est le principe le plus important du fonctionnement de la R.S.F.S.R. comme Etat de droit.
14. La R.S.F.S.R. déclare son attachement aux principes de droit international reconnus par tous et sa volonté de vivre avec tous les Etats et les peuples dans la paix et la concorde, d'adopter toutes les mesures pour interdire les confrontations dans les

relations internationales, interrépublicaines, et les relations entre les nations, tout en faisant valoir les intérêts des peuples de la Russie.

15. La présente Déclaration constitue le fondement pour la préparation d'une nouvelle Constitution de la R.S.F.S.R., la conclusion d'un Traité d'Union et le perfectionnement de la législation républicaine.

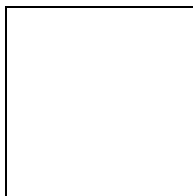
Président du Soviet suprême de la R.S.F.S.R.

Boris N. Eltsine

Moscou, Kremlin, 12 juin 1990



|                                               |
|-----------------------------------------------|
| <b>Le démembrement de l'Union soviétique*</b> |
|-----------------------------------------------|



---

\* Source : <http://www.atlas-historique.net/1989-aujourd'hui/cartes/ExUrss.html>

**Constitution (loi fondamentale) de  
La République socialiste fédérative soviétique de Russie  
Approuvée par la VII<sup>e</sup> Session extraordinaire du Soviet suprême de la  
R.S.F.S.R. le 12 avril 1978 (extraits)\***

[...]

Le pouvoir soviétique a garanti à tous les peuples de Russie l'égalité en droits et l'autodétermination libre, a donné aux travailleurs des droits et libertés entièrement démocratiques. La formation de la R.S.F.S.R. a assuré au peuple russe, à toutes les nations et nationalités de la Fédération de Russie des conditions favorables au développement harmonieux économique, social et culturel, en tenant compte des particularités nationales dans la famille fraternelle des peuples soviétiques.

L'union de la R.S.F.S.R. avec les autres républiques fédérées dans l'Union des R.S.S. a multiplié les forces et les possibilités des peuples du pays de réaliser les réformes fondamentales socio-économiques.

[...]

La République socialiste fédérative soviétique de Russie est une république égale en droits entrant dans la composition de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, qui personnifie l'unité étatique du peuple soviétique, unit toutes les nations et nationalités pour l'édification commune du communisme.

Le peuple de la République socialiste fédérative soviétique de Russie,

Dirigé par les idées du communisme scientifique,

Se considérant comme une partie intangible du peuple soviétique,

Maintenant la continuité des idées et des principes de la Constitution de la R.S.F.S.R. de 1918, de la Constitution de la R.S.F.S.R. de 1925, de la Constitution de la R.S.F.S.R. de 1937, conformément à la Constitution (loi fondamentale) de l'Union des R.S.S., qui fixe les fondements de la structure sociale et de la politique de l'U.R.S.S., qui établit les droits, les libertés et les devoirs des citoyens, les principes d'organisation et les objectifs de l'Etat socialiste du peuple tout entier, adopte et proclame la présente Constitution.

---

\* Source : <http://www.constitution.garant.ru>. La traduction a été assurée par nos soins.

## **I. Les fondements de la structure sociale et de la politique de la R.S.F.S.R.**

### **Chapitre premier**

#### **Le système politique**

**Article 1.** La République socialiste fédérative soviétique de Russie est un Etat socialiste du peuple entier, qui exprime la volonté et les intérêts des ouvriers, des paysans et des intellectuels, des travailleurs de toutes les nations et nationalités du pays.

**Article 2.** Tout le pouvoir dans la R.S.F.S.R. appartient au peuple.

Le peuple exerce le pouvoir d'Etat par l'intermédiaire des Soviets des députés du peuple, qui constituent la base politique de la R.S.F.S.R.

Tous les autres organes d'Etat sont soumis au contrôle des Soviets des députés du peuple et responsables devant eux.

**Article 3.** L'organisation et l'activité de l'Etat soviétique se conforment au principe du centralisme démocratique : tous les organes du pouvoir d'Etat de la base au sommet sont élus et doivent rendre compte de leur activité au peuple, les décisions des organes supérieurs sont exécutoires pour les organes inférieurs. Le centralisme démocratique allie la direction unique à l'initiative et à l'activité créatrices locales, à la responsabilité de chaque organe d'Etat et de chaque fonctionnaire pour la tâche qui lui est assignée.

**Article 4.** L'Etat soviétique et l'ensemble de ses organes fonctionnent sur la base de la légalité socialiste, assurent la protection de l'ordre légal, des intérêts de la société et des droits et libertés des citoyens.

Les organismes d'Etat et les organisations sociales, les fonctionnaires sont tenus de respecter la Constitution de l'U.R.S.S., la Constitution de la R.S.F.S.R. et les lois soviétiques.

[...]

**Article 6.** Le Parti communiste de l'Union soviétique est la force qui dirige et oriente la société soviétique, c'est le noyau de son système politique, des organismes d'Etat et des organisations sociales. Le P.C.U.S. existe pour le peuple et est au service du peuple.

Se fondant sur la doctrine marxiste-léniniste, le Parti communiste définit la perspective générale du développement de la société, les orientations de la politique intérieure et étrangère de l'U.R.S.S., il dirige la grande œuvre créatrice du peuple

soviétique, confère un caractère organisé et scientifiquement fondé à sa lutte pour la victoire du communisme.

Toutes les organisations du parti exercent leur activité dans le cadre de la Constitution de l'U.R.S.S.

[...]

**Article 9.** L'orientation fondamentale du développement du système politique de la société soviétique est l'approfondissement continu de la démocratie socialiste : une participation toujours plus large des citoyens à la gestion des affaires de l'Etat et de la société, le perfectionnement de l'appareil d'Etat, l'intensification de l'activité des organisations sociales, le renforcement du contrôle populaire, l'affermissement de la base juridique de la vie de l'Etat et de la société, l'élargissement de la publicité, la prise en considération permanente de l'opinion publique.

[...]

## **II. L'Etat et l'individu**

### **Chapitre 5**

#### **La citoyenneté de la R.S.F.S.R.**

##### **L'égalité en droits des citoyens**

**Article 31.** Conformément à la citoyenneté fédérale unique établie en U.R.S.S., chaque citoyen de la R.S.F.S.R. est citoyen de l'U.R.S.S.

[...]

Les citoyens des autres républiques fédérées bénéficient sur le territoire de la R.S.F.S.R. des mêmes droits que les citoyens de la R.S.F.S.R.

**Article 32.** Les citoyens de la R.S.F.S.R. sont égaux devant la loi, indépendamment de leur origine, de leur situation sociale et de leurs biens, de leur appartenance raciale et nationale, de leur sexe, de leur niveau d'instruction, de leur langue, de leur attitude vis-à-vis de la religion, du genre et du caractère de leurs occupations, de leur lieu de résidence et autres circonstances.

L'égalité en droits des citoyens de la R.S.F.S.R. est garantie dans tous les domaines de la vie économique, politique, sociale et culturelle.

[...]

**Article 34.** Les citoyens de la R.S.F.S.R. de races et de nationalités différentes jouissent de droits égaux.

L'exercice de ces droits est garanti par la politique de plein développement et de rapprochement de toutes les nations et ethnies de l'U.R.S.S., par l'éducation des citoyens dans l'esprit du patriotisme soviétique et de l'internationalisme socialiste, par la possibilité d'utiliser sa langue maternelle et les langues des autres peuples de l'U.R.S.S.

Toute restriction directe ou indirecte des droits, tout établissement de privilèges directs ou indirects pour les citoyens en raison de la race ou de la nationalité, de même que toute propagande d'exclusivisme, d'hostilité ou de mépris d'ordre racial ou national sont punis par la loi.

[...]

### **III. La structure nationale-étatique et administrativo-étatique de la R.S.F.S.R.**

#### **Chapitre 7**

#### **La R.S.F.S.R. : république fédérée dans l'U.R.S.S.**

**Article 68.** La République socialiste fédérative soviétique de Russie est un Etat souverain soviétique socialiste. Dans le but de construire avec succès la société communiste, de consolider l'unité économique et politique, de garantir la sécurité et la défense du pays, à partir de l'autodétermination libre des nations, sur le fondement du libre consentement et de l'égalité en droits, la République socialiste fédérative soviétique de Russie, avec les républiques socialistes soviétiques (la République socialiste soviétique d'Ukraine, la République socialiste soviétique de Biélorussie, la République socialiste soviétique d'Ouzbékistan, la République socialiste soviétique du Kazakhstan, la République socialiste soviétique de Géorgie, la République socialiste soviétique d'Azerbaïdjan, la République socialiste soviétique de Lituanie, la République socialiste soviétique de Moldavie, la République socialiste soviétique de Lettonie, la République socialiste soviétique de Kirghizie, la République socialiste soviétique du Tadjikistan, la République socialiste soviétique d'Arménie, la République socialiste soviétique du Turkménistan, la République socialiste soviétique d'Estonie) s'est unie dans l'Union des Républiques socialistes soviétiques – Etat fédéral multinational uni.

Partant de là, la R.S.F.S.R. garantit à l'Union des R.S.S., en la personne de ses organes supérieurs du pouvoir d'Etat et de l'administration, les droits fixés par l'article 73 de la Constitution de l'U.R.S.S.

En dehors des matières, indiquées dans l'article 73 de la Constitution de l'U.R.S.S., la R.S.F.S.R. exerce en toute indépendance le pouvoir d'Etat sur son territoire.

**Article 69.** La R.S.F.S.R. conserve le droit de se séparer librement de l'U.R.S.S.

**Article 70.** Le territoire de la R.S.F.S.R. ne peut être modifié sans son consentement. Les frontières entre la R.S.F.S.R. et les autres républiques fédérées peuvent être modifiées par consentement mutuel des républiques concernées, cette décision devant être entérinée par l'Union des R.S.S.

**Article 71.** Font partie de la République socialiste fédérative soviétique de Russie les républiques socialistes soviétiques autonomes : de Bachkirie, des Bouriates, du Daghestan, de Kabarda-Balkirie, de Kalmoukie, de Carélie, des Komis, des Mariis, de Mordovie, d'Ossétie du Nord, de Tatarie, de Touva, d'Oudmourtie, de Tchétchéno-Ingouchie, de Tchouvachie, de Yakoutie.

Dans la R.S.F.S.R., on trouve :

Des territoires : de l'Altaï, de Krasnodar, de Krasnoïarsk, du Primorie, de Stavropol, de Khabarovsk ;

Des régions : de l'Amour, d'Arkhangelsk, d'Astrakhan, de Belgorod, de Briansk, de Vladimir, Volgograd, de Vologda, de Voronej, de Gorki, d'Ivanovo, d'Irkoutsk, de Kaliningrad, de Kalinine, de Kalouga, du Kamtchatka, de Kemerovo, de Kirov, de Kouïbychev, de Kostroma, de Kourgan, de Koursk, de Leningrad, de Lipetsk, de Magadan, de Moscou, de Mourmansk, de Novgorod, de Novossibirsk, d'Omsk, d'Orenbourg, d'Orel, de Penza, de Perm, de Pskov, de Rostov, de Riazan, de Saratov, de Sakhaline, de Sverdlovsk, de Smolensk, de Tambov, de Tomsk, de Toula, de Tioumen, d'Oulianovsk, de Tcheliabinsk, de Tchita, d'Iaroslavl ;

Des villes de sujétion républicaine : Moscou et Leningrad ;

Des régions autonomes, qui entrent dans la composition des territoires : des Adyghés, de Gorno-Altaïsk, des Juifs, des Karatchaïs-Tcherkesses, des Khakasses ;

Des districts autonomes, qui entrent dans la composition des territoires ou des régions : des Bouriates d'Aguinskoë, des Komi-Permiaks, des Koriaks, des Nenets, de Taïmyr (des Dolgano-Nenets), des Bouriates d'Oust-Orda, des Khanty-Mansi, des Tchouktches, des Evenks, des Iamalo-Nenets.

**Article 72.** Sont du ressort de la République socialiste fédérative soviétique de Russie, en la personne de ses organes supérieurs du pouvoir d'Etat et de l'administration :

- 1) l'adoption de la Constitution de la R.S.F.S.R. et l'introduction de modifications dans la Constitution ;
- 2) le contrôle du respect de la Constitution de la R.S.F.S.R. et la garantie de la conformité des Constitutions des républiques autonomes à la Constitution de la R.S.F.S.R. ;

- 3) la présentation pour approbation au Soviet suprême de l'U.R.S.S. de la formation de nouvelles républiques autonomes et régions autonomes au sein de la R.S.F.S.R. ;
- 4) la législation de la R.S.F.S.R. ;
- 5) la défense de l'ordre étatique, des droits et libertés des citoyens ;
- 6) l'établissement des règles d'organisation et d'activité des organes républicains et locaux du pouvoir d'Etat et de l'administration ;
- 7) la conduite d'une politique unique socio-économique, la direction de l'économie de la R.S.F.S.R. ; l'assurance du progrès scientifique et technique et l'exécution de mesures en vue d'une utilisation rationnelle et de la défense des ressources naturelles ;
- 8) la préparation et l'approbation des plans étatiques de développement économique et social de la R.S.F.S.R., du budget étatique de la R.S.F.S.R. et l'approbation des bilans sur leur réalisation ; la direction de l'exécution des budgets étatiques des républiques autonomes, des budgets des territoires, des régions et des villes de sujétion républicaine ;
- 9) l'établissement conformément à la législation de l'Union des R.S.S. des revenus, qui composent le budget étatique de la R.S.F.S.R. ;
- 10) la direction des branches de l'économie nationale d'importance fédérale-républicaine et républicaine, des unions et des entreprises d'importance républicaine ;
- 11) l'établissement d'un régime d'utilisation des terres, du sous-sol, des forêts et des eaux ; la défense de l'environnement ;
- 12) la direction de l'économie du logement et du service municipal, du commerce et de l'alimentation collective, du service public de la population, de la construction d'habitats, de l'aménagement des villes et des autres points d'habitation, de la construction des routes et des transports ;
- 13) la direction de l'instruction publique, des organisations et des établissements culturels et scientifiques de la R.S.F.S.R., de la santé publique, de la culture physique et du sport, de la sécurité sociale ; la défense des monuments historiques et culturels ;
- 14) l'amnistie et la grâce des citoyens, condamnés par les tribunaux de la R.S.F.S.R. ;
- 15) la représentation de la R.S.F.S.R. dans les relations internationales ;
- 16) la résolution des autres questions d'importance républicaine.

**Article 73.** La R.S.F.S.R. détermine sa division en territoire, région, district et arrondissement et résout les autres questions de structure administrativo-territoriale.

**Article 74.** La R.S.F.S.R. participe à la résolution des questions, qui relèvent de la compétence de l'Union des R.S.S., au sein du Soviet suprême de l'U.R.S.S., du Présidium du Soviet suprême de l'U.R.S.S., du gouvernement de l'U.R.S.S. et des autres organes de l'U.R.S.S.

La R.S.F.S.R. garantit le développement économique et social complet sur son territoire, favorise l'exercice sur ce territoire des prérogatives de l'Union des R.S.S., met en œuvre les décisions des organes supérieurs du pouvoir d'Etat et de l'administration de l'U.R.S.S.

Sur les questions, qui relèvent de sa compétence, la R.S.F.S.R. coordonne et contrôle l'activité des entreprises, des établissements et des organisations qui relèvent de la compétence fédérale.

**Article 75.** La R.S.F.S.R. a le droit d'entrer en relations avec des Etats étrangers, de conclure avec eux des traités et d'échanger des représentants diplomatiques et consulaires, de participer à l'activité des organisations internationales.

**Article 76.** Les lois de la R.S.F.S.R. sont obligatoires sur le territoire de la R.S.F.S.R.

**Article 77.** Les droits souverains de la R.S.F.S.R. conformément à la Constitution de l'U.R.S.S. sont protégés par l'Union des R.S.S.

## **Chapitre 8**

### **La République socialiste soviétique autonome**

**Article 78.** La république autonome est un Etat socialiste soviétique, qui entre dans la composition de la République socialiste fédérative soviétique de Russie.

La république autonome, en dehors des limites des droits de l'U.R.S.S. et de la R.S.F.S.R., résout en toute indépendance les questions qui relèvent de sa compétence.

La république autonome a sa Constitution qui est conforme à la Constitution de l'U.R.S.S. et à la Constitution de la R.S.F.S.R. et qui tient compte des particularités de la république autonome.

**Article 79.** La république autonome participe à la solution des questions qui relèvent de la compétence de la R.S.F.S.R. et de l'Union des Républiques socialistes soviétiques par l'intermédiaire des organes supérieurs du pouvoir d'Etat et de l'administration respectivement de la R.S.F.S.R. et de l'U.R.S.S.



La république autonome assure le développement économique et social global sur son territoire, contribue à l'exercice, sur ce territoire, des prérogatives de l'U.R.S.S. et de la R.S.F.S.R., met en œuvre les décisions des organes supérieurs du pouvoir d'Etat et de l'administration de l'U.R.S.S. et de la R.S.F.S.R.

Pour les questions de son ressort, la république autonome coordonne et contrôle l'activité des entreprises, des établissements et des organisations relevant de la compétence fédérale et républicaine (R.S.F.S.R.).

**Article 80.** Le territoire de la république autonome ne peut être modifié sans son consentement.

**Article 81.** Les lois de la R.S.F.S.R. sont obligatoires et ont une force identique sur le territoire de toutes les républiques autonomes. En cas de divergence d'une loi de la république autonome avec une loi de la R.S.F.S.R., s'applique la loi de la R.S.F.S.R.

## **Chapitre 9**

### **La région autonome et le district autonome**

**Article 82.** La région autonome fait partie de la R.S.F.S.R. et entre dans un territoire.

La loi sur la région autonome est adoptée par le Soviet suprême de la R.S.F.S.R. sur proposition du Soviet des députés du peuple de la région autonome.

**Article 83.** Aux organes du pouvoir d'Etat et d'administration de la région autonome est garanti le droit d'avoir des relations avec les organes du pouvoir d'Etat et d'administration de la R.S.F.S.R., soit par l'intermédiaire des organes du pouvoir d'Etat et d'administration des territoires, soit directement.

**Article 84.** Le district autonome fait partie d'un territoire ou d'une région.

La loi sur les districts autonomes est adoptée par le Soviet suprême de la R.S.F.S.R.

## **IV. Les Soviets des députés du peuple de la R.S.F.S.R. et le régime de leur élection**

### **Chapitre 10**

#### **Le système et le principe d'activité des Soviets des députés du peuple**

**Article 85.** Les Soviets des députés du peuple – le Soviet suprême de la R.S.F.S.R., les Soviets suprêmes des républiques autonomes, les Soviets des députés du peuple des territoires et des régions, les Soviets des députés du peuple des régions autonomes et des districts autonomes, les Soviets des députés du peuple des arrondissements, des villes, des quartiers dans les villes, des bourgs et des villages – forment un système unique d'organes du pouvoir d'Etat.

[...]

### **Chapitre 11**

#### **Le système électoral**

**Article 91.** Les élections des députés dans tous les Soviets des députés du peuple se font sur le fondement du suffrage universel, égal, direct et secret.

[...]

**Article 96.** Le droit de présentation des candidatures à la députation appartient aux organisations du Parti communiste de l'Union soviétique, aux unions professionnelles, à l'Union communiste léniniste fédérale de la Jeunesse, aux organisations coopératives et aux autres organisations sociales, aux collectifs de travail, et également aux réunions de militaires par corps de troupe.

## **V. Les organes supérieurs du pouvoir d'Etat et d'administration de la R.S.F.S.R.**

### **Chapitre 13**

#### **Le Soviet suprême de la R.S.F.S.R.**

**Article 104.** Le Soviet suprême de la R.S.F.S.R. est l'organe supérieur du pouvoir d'Etat de la R.S.F.S.R.

Le Soviet suprême de la R.S.F.S.R. est habilité à résoudre toutes les questions qui, aux termes de la Constitution de l'U.R.S.S. et de la Constitution de la R.S.F.S.R., sont de la compétence de la R.S.F.S.R.

Sont du ressort exclusif du Soviet suprême de la R.S.F.S.R. : l'adoption de la Constitution de la R.S.F.S.R. et des amendements s'y rapportant, la présentation pour approbation au Soviet suprême de l'U.R.S.S. de la formation de nouvelles républiques autonomes et régions autonomes dans la composition de la R.S.F.S.R., l'approbation des plans d'Etat de développement économique et social de la R.S.F.S.R., du budget d'Etat de la R.S.F.S.R. et de leurs bilans, la constitution des organes qui sont responsables devant lui.

[...]

**Article 105.** Le Soviet suprême de la R.S.F.S.R. est composé de 975 députés, élus dans les circonscriptions électorales avec un nombre égal d'habitants.

[...]

**Article 108.** Le droit d'initiative législative au sein du Soviet suprême de la R.S.F.S.R. appartient au Présidium du Soviet suprême de la R.S.F.S.R., au Conseil des Ministres de la R.S.F.S.R., aux républiques autonomes en la personne de leurs organes supérieurs du pouvoir d'Etat, aux commissions permanentes et autres du Soviet suprême de la R.S.F.S.R., aux députés du Soviet suprême de la R.S.F.S.R., à la Cour suprême de la R.S.F.S.R., au Procureur de la R.S.F.S.R.

Les organisations sociales en la personne de leurs organes fédéraux et républicains possèdent également le droit d'initiative législative.

[...]

**Article 113.** Le Soviet suprême de la R.S.F.S.R. élit le Présidium du Soviet suprême de la R.S.F.S.R. – organe permanent du Soviet suprême de la R.S.F.S.R., responsable devant lui pour toute son activité et assurant dans les limites, prévues par la présente Constitution, les fonctions d'organe supérieur du pouvoir d'Etat de la R.S.F.S.R. dans l'intervalle de ses sessions.

**Article 114.** Le Présidium du Soviet suprême de la R.S.F.S.R. est élu parmi les députés et se compose d'un Président du Présidium du Soviet suprême, de dix-sept vice-présidents au nombre duquel entrent les représentants du Président – un pour chaque république autonome, le Secrétaire du Présidium et vingt membres du Présidium du Soviet suprême de la R.S.F.S.R.

**Article 115.** Le Présidium du Soviet suprême de la R.S.F.S.R. :

[...]

4) assure le contrôle du respect de la Constitution de la R.S.F.S.R. ; garantit la conformité des Constitutions et des lois des républiques autonomes à la Constitution et aux lois de la R.S.F.S.R. ;

[...]

6) interprète les lois de la R.S.F.S.R. ;

7) assure la direction de l'activité des Soviets locaux des députés du peuple ;

8) détermine le régime pour la résolution des questions de structure administrativo-territoriale ; établit et modifie les frontières et la division en arrondissements des territoires, des régions, des régions autonomes et des districts autonomes ; [...]

10) annule les arrêtés et les ordonnances du Conseil des Ministres de la R.S.F.S.R., des Conseils des Ministres des républiques autonomes, les décisions des Soviets des députés du peuple des territoires, des régions et des villes (villes de sujétion républicaine), des Soviets des députés du peuple des régions autonomes en cas de leur non-conformité à la loi ;

[...]

17) exerce les autres prérogatives, établies par la Constitution et les lois de la R.S.F.S.R.

**Article 116.** Le Présidium du Soviet suprême de la R.S.F.S.R. dans l'intervalle des sessions du Soviet suprême sous la condition de la confirmation par ce dernier à la session suivante :

1) introduit en cas de nécessité les modifications dans les actes législatifs de la R.S.F.S.R. en vigueur ;

2) approuve les modifications de frontières des républiques autonomes ; forme les nouveaux territoires, régions et districts autonomes ;

[...]

## Chapitre 14

### Le Conseil des Ministres de la R.S.F.S.R.

**Article 122.** Le Conseil des Ministres de la R.S.F.S.R. – le Gouvernement de la R.S.F.S.R. est l'organe supérieur exécutif et administratif du pouvoir d'Etat de la R.S.F.S.R.

[...]

**Article 125.** Le Conseil des Ministres est habilité à résoudre toutes les questions d'administration de l'Etat, relevant de la compétence de la R.S.F.S.R. tant qu'elles n'entrent pas, conformément à la Constitution, dans la compétence du Soviet suprême de la R.S.F.S.R. et du Présidium du Soviet suprême de la R.S.F.S.R.

Dans les limites de ses attributions, le Conseil des Ministres de la R.S.F.S.R. :

[...]

7) oriente et vérifie le travail des Conseils des Ministres des républiques autonomes, assure la direction de l'activité des comités exécutifs des Soviets locaux des députés du peuple.

[...]

**Article 128.** Le Conseil des Ministres de la R.S.F.S.R., dans les limites de sa compétence, a le droit de suspendre l'exécution des arrêtés et ordonnances des Conseils des Ministres des républiques autonomes, et également d'annuler les décisions et ordonnances des comités exécutifs des Soviets des députés du peuple des territoires, régions, villes (villes de sujétion républicaine), des comités exécutifs des Soviets des députés du peuple des régions autonomes.

[...]

## **VI. Les organes supérieurs du pouvoir d'Etat et d'administration des républiques autonomes**

### **Chapitre 15**

#### **Le Soviet suprême de la république autonome**

**Article 131.** Le Soviet suprême de la république autonome est l'organe supérieur du pouvoir d'Etat de la république autonome.

Le Soviet suprême de la république autonome est habilité à résoudre toutes les questions qui relèvent de la compétence de la république autonome en vertu de la Constitution de l'U.R.S.S., de la Constitution de la R.S.F.S.R. et de la Constitution de la république autonome.

Sont du ressort exclusif du Soviet suprême de la république autonome : l'adoption de la Constitution de la république autonome et des amendements s'y rapportant, l'approbation des plans d'Etat de développement économique et social, ainsi que du budget d'Etat de la république autonome et de ses bilans d'exécution, la constitution des organes qui sont responsables devant lui.

Les lois de la république autonome sont adoptées par le Soviet suprême de la république autonome.

**Article 132.** Le Soviet suprême de la république autonome élit le Présidium du Soviet suprême – organe permanent du Soviet suprême de la république autonome,

responsable devant lui pour toute son activité et assurant dans les limites, prévues par la Constitution, les fonctions d'organe supérieur du pouvoir d'Etat de la R.S.F.S.R. dans l'intervalle de ses sessions.

La composition et les prérogatives du Présidium du Soviet suprême de la république autonome sont fixées par la Constitution de la république autonome.

## **Chapitre 16**

### **Le Conseil des Ministres de la république autonome**

**Article 133.** Le Conseil des Ministres de la république autonome – Gouvernement de la république autonome - organe supérieur exécutif et administratif du pouvoir d'Etat de la république autonome est formé par le Soviet suprême de la république autonome.

[...]

**Article 135.** Le Conseil des Ministres de la république autonome dans les limites de sa compétence a le droit d'annuler les décisions et les ordonnances des comités exécutifs des Soviets des députés du peuple des arrondissements et des villes (villes de sujétion républicaine).

[...]

## **VII. Les organes locaux du pouvoir d'Etat et d'administration dans la R.S.F.S.R.**

### **Chapitre 17**

#### **Les Soviets locaux des députés du peuple**

**Article 137.** Les Soviets des députés du peuple sont les organes du pouvoir d'Etat dans les territoires, régions, régions autonomes, districts autonomes, arrondissements, villes, arrondissements urbains, localités et villages.

[...]

**Article 140.** Les Soviets locaux des députés du peuple adoptent des décisions dans les limites des pouvoirs que leur confère la législation de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, de la R.S.F.S.R. et de la république autonome.

[...]

**Article 143.** Les Soviets locaux des députés du peuple, en assurant la direction de l'activité des Soviets inférieurs, ont le droit d'annuler les actes des Soviets inférieurs en cas de non-conformité de ces actes à la législation.

[...]

## **Chapitre 18**

### **Les comités exécutifs des Soviets locaux des députés du peuple**

**Article 145.** Les comités exécutifs sont les organes exécutifs et administratifs des Soviets locaux des députés du peuple qui les élisent parmi les députés selon la composition suivante : un président, des vice-présidents, un secrétaire et des membres.

[...]

**Article 149.** Les comités exécutifs des Soviets des députés du peuple ont le droit d'annuler les décisions et ordonnances des comités exécutifs des Soviets inférieurs des députés du peuple.

## **VIII. Le plan d'Etat de développement économique et social de la R.S.F.S.R.**

### **Le budget d'Etat de la R.S.F.S.R.**

[...]

## **Chapitre 20**

### **Le budget d'Etat de la R.S.F.S.R.**

**Article 158.** Le budget d'Etat de la R.S.F.S.R. est une partie composante du budget unique d'Etat de l'U.R.S.S.

**Article 159.** Le budget d'Etat de la R.S.F.S.R. se compose du budget républicain de la R.S.F.S.R., des budgets d'Etat des républiques autonomes et des budgets locaux.

[...]

## **IX. La Justice, l'arbitrage et le contrôle du procureur**

[...]

### **Chapitre 22**

#### **La Prokuratura**

**Article 176.** La surveillance suprême de l'exécution stricte et uniforme des lois par tous les ministères, comités d'Etat et départements, par les entreprises, les administrations et les organisations, par les organes exécutifs et administratifs des Soviets locaux des députés du peuple, par les kolkhozes, les coopératives et les autres organisations sociales, par les fonctionnaires, ainsi que par les citoyens incombe au Procureur général de l'U.R.S.S., au Procureur de la R.S.F.S.R. et aux procureurs inférieurs qui lui sont subordonnés.

**Article 177.** Le Procureur de la R.S.F.S.R., les procureurs des républiques autonomes, des territoires, des régions et des régions autonomes sont nommés par le Procureur général de l'U.R.S.S.

Les procureurs des districts autonomes, les procureurs des arrondissements et des villes sont nommés par le Procureur de la R.S.F.S.R. et sont confirmés par le Procureur général de l'U.R.S.S.

[...]

## **X. L'effet de la Constitution de la R.S.F.S.R. et la procédure de révision constitutionnelle**

**Article 173.** Toutes les lois et autres actes des organes d'Etat de la R.S.F.S.R. sont adoptés sur la base de la Constitution de la R.S.F.S.R. et en conformité avec cette dernière.

**Article 174.** La modification de la Constitution de la R.S.F.S.R. se fait sur décision du Soviet suprême de la R.S.F.S.R., adoptée à la majorité des deux tiers au moins du nombre total des députés du Soviet suprême de la R.S.F.S.R.



|                                             |
|---------------------------------------------|
| <b>LE TRAITE FEDERATIF DU 31 MARS 1992*</b> |
|---------------------------------------------|

**Traité sur la délimitation des matières de compétence et des attributions entre les organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'Etat des républiques souveraines au sein de la Fédération de Russie**

Nous, représentants plénipotentiaires des organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et des organes du pouvoir d'Etat des républiques souveraines au sein de la Fédération de la Russie,

Manifestant notre respect à l'égard de l'histoire, des traditions, de la culture, de la langue et de la dignité des peuples de la Fédération de Russie,

Reconnaissant notre responsabilité dans la conservation de l'unité étatique des peuples de la Fédération de Russie, constituée historiquement, et l'intégrité des républiques et territoires la constituant,

Ayant pour objectif d'atteindre et de renforcer la concorde entre les nations, la confiance et la compréhension mutuelle,

Réalisant la priorité des droits et des libertés de l'homme et du citoyen indépendamment de l'appartenance nationale et du territoire de résidence, et également le droit des peuples à l'autodétermination,

Aspirant à un renouvellement qualitatif des relations fédératives sur le fondement d'une libre délimitation des attributions et de leur réalisation effective,

Considérant que, dans les limites de leurs attributions, les organes du pouvoir d'Etat des républiques au sein de la Fédération de Russie exercent de façon autonome ce pouvoir sur les territoires correspondants,

Nous fondant sur la Déclaration sur la souveraineté étatique de la Fédération de Russie, les Déclarations sur la souveraineté étatique des républiques au sein de la Fédération de Russie, les décisions du Congrès des députés du peuple de la Fédération de Russie et du Soviet suprême de la Fédération de Russie en matière de structure fédérative et de relations fédératives dans la Fédération de Russie,

Avons convenu de ce qui suit :

Article I. 1. Relèvent de la compétence des organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie :

- a) l'adoption et la modification de la Constitution de la Fédération de Russie et des lois fédérales, le contrôle de leur observation ;
- b) la structure fédérative et le territoire de la Fédération de Russie ;

---

\* Source : <http://www.constitution.garant.ru>. La traduction a été réalisée par nos soins.

- c) la réglementation des droits et des libertés de l'homme et du citoyen, la réglementation et la défense des droits des minorités nationales ; la citoyenneté de la Fédération de Russie ;
- d) l'établissement du système des organes fédéraux des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, le régime de leur organisation et de leur activité ; la formation des organes fédéraux étatiques ;
- e) la propriété étatique fédérale et sa gestion ;
- f) l'établissement des principes de la politique fédérale et les programmes fédéraux dans le domaine du développement étatique, économique, écologique, social, culturel et national de la Fédération de Russie ;
- g) l'établissement des principes juridiques du marché unique ; la réglementation financière, la réglementation en matière de change, la réglementation en matière de crédit, la réglementation douanière, l'émission de monnaie, les fondements de la politique monétaire ; les services économiques fédéraux, comprenant les banques fédérales ;
- h) le budget fédéral ; les impôts et taxes fédéraux ; les fonds fédéraux pour le développement national ;
- i) les systèmes énergétiques fédéraux, l'énergie nucléaire, les matériaux fissiles ; les transports, les voies de communications, l'information et les communications fédérales ; l'activité dans le cosmos ;
- j) la politique extérieure et les relations internationales de la Fédération de Russie, les traités internationaux de la Fédération de Russie ; les questions de guerre et de paix ;
- k) les relations économiques extérieures de la Fédération de Russie ;
- l) la défense et la sécurité ; la production militaire ; la fixation du régime de vente et d'achat de l'armement, des munitions, des techniques militaires et des autres biens militaires ; la production des matériaux fissiles, des matières toxiques, des substances narcotiques et le régime de leur utilisation ;
- m) le statut et la défense de la frontière étatique, des eaux territoriales, de l'espace aérien, de la zone économique et du plateau continental de la Fédération de Russie ;
- n) le système judiciaire ; la *prokuratura* (parquet) ; la législation pénale, la législation en matière de procédure pénale, la législation en matière d'exécution pénale ; l'aministie et la grâce ; la législation civile, la législation en matière de procédure civile et la législation en matière de procédure d'arbitrage ;
- o) le droit fédéral en matière de conflits des lois ;

- p) le service météorologique, les standards, les étalons, le système métrique et la mesure du temps ; la géodésie et la cartographie ; les statistiques et la comptabilité officielles ;
- q) les décorations d'Etat et les titres honorifiques de la Fédération de Russie ;
- r) le service fédéral d'Etat.

2. Les organes du pouvoir des républiques au sein de la Fédération de Russie participent à l'exécution des attributions fédérales dans les limites et les formes, établies par la Constitution de la Fédération de Russie et les lois fédérales.

3. Aux républiques au sein de la Fédération de Russie est garantie une représentation au sein des organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie.

Article II. 1. Relèvent de la compétence commune des organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et des organes du pouvoir d'Etat des républiques au sein de la Fédération de Russie :

- a) la garantie de la conformité des Constitutions et des lois des républiques au sein de la Fédération de Russie à la Constitution et aux lois de la Fédération de Russie ;
- b) la défense des droits et des libertés de l'homme et du citoyen, des droits des minorités nationales ; la garantie de la légalité, de l'ordre juridique et de la sécurité publique ; le régime des zones frontalières ;
- c) la délimitation de la propriété étatique ;
- d) l'utilisation de la nature, la défense de l'environnement et la garantie de la sécurité écologique ; les territoires naturels particulièrement protégés ; la préservation des monuments historiques et de la culture ;
- e) les questions générales en matière d'éducation, de formation, de science, de culture, de culture physique et de sport ;
- f) la coordination des questions de santé publique, la protection de la famille, de la maternité, de la paternité et de l'enfance ; la protection sociale, y compris la sécurité sociale ;
- g) la mise en application de mesures dans la lutte contre les catastrophes, les cataclysmes, les épidémies et la liquidation de leurs conséquences ;
- h) l'établissement des principes généraux en matière d'imposition et de taxation ;
- i) la législation administrative, la législation en matière de procédure administrative, la législation du travail, la législation de la famille, la législation sur la terre, la législation sur l'habitat, la législation sur l'eau, la législation forestière ; la législation sur les sous-sols, sur la protection de l'environnement ; la réglementation juridique de la propriété intellectuelle ;

- j) le système judiciaire, le barreau, le notariat ; les cadres des organes de protection de l'ordre juridique ;
- k) la protection du milieu traditionnel de l'habitat et du mode de vie traditionnel des petites communautés ethniques ;
- l) l'établissement des principes généraux d'organisation de l'autoadministration locale.

2. Sur les questions, indiquées dans le point 1 du présent article, les organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie publient les Principes de la législation, conformément auxquels les organes du pouvoir des républiques au sein de la Fédération de Russie exercent leur propre réglementation juridique, comprenant l'adoption de lois et d'autres actes juridiques.

3. Les projets de lois dans les matières de compétence commune, indiquées dans le point 1 du présent article, sont transmis aux républiques au sein de la Fédération de Russie, dont les propositions correspondantes sont examinées par le Soviet suprême de la Fédération de Russie.

Article III. 1. Les républiques (Etats) au sein de la Fédération de Russie possèdent toute la plénitude du pouvoir d'Etat (législatif, exécutif, judiciaire) sur leur territoire, à l'exception des attributions, qui sont transmises (attribuées) dans la compétence des organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie conformément au présent Traité. Le territoire et le statut de la république au sein de la Fédération de Russie ne peuvent être modifiés sans son consentement.

2. Les républiques au sein de la Fédération de Russie sont des membres autonomes des relations internationales et des relations économiques extérieures, des accords avec les autres républiques, territoires, régions, régions autonomes et districts autonomes de la Fédération de Russie, si cela ne contredit pas la Constitution et les lois de la Fédération de Russie, le présent Traité. La coordination des relations internationales et des relations économiques extérieures des républiques au sein de la Fédération de Russie est réalisée par les organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie avec les républiques au sein de la Fédération de Russie.

3. La terre et le sous-sol, les eaux, le monde animal et végétal sont le bien (propriété) des peuples, vivant sur le territoire des républiques correspondantes. Les questions de possession, d'utilisation et de disposition de la terre, des sous-sols, des eaux et des autres ressources naturelles sont réglementées par les Principes de la législation de la Fédération de Russie et par la législation des républiques au sein de la Fédération de Russie. Par une entente mutuelle des organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération

de Russie et des organes du pouvoir d'Etat des républiques au sein de la Fédération de Russie, est défini le statut des ressources naturelles fédérales.

4. Dans le cas où l'état d'exception est introduit par les organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie sur le territoire d'une république au sein de la Fédération de Russie, le consentement des organes du pouvoir d'Etat de cette république est indispensable. Si les circonstances, servant de fondement pour l'introduction de l'état d'exception, touchent seulement le territoire d'une république au sein de la Fédération de Russie, l'état d'exception dans cette république peut être introduit par les organes du pouvoir d'Etat de cette république avec notification directe au Président de la Fédération de Russie et au Soviet suprême de la Fédération de Russie et s'applique conformément à la législation fédérale.

Article IV. 1. Les organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie, en accord avec les organes du pouvoir d'Etat d'une république au sein de la Fédération de Russie, peuvent transférer à ces organes l'exécution d'une partie de leurs attributions.

2. Les organes du pouvoir d'Etat des républiques au sein de la Fédération de la Russie, en accord avec les organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie, peuvent leur transférer l'exécution d'une partie de leurs attributions.

Article V. 1. Les organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'Etat d'une république au sein de la Fédération de Russie exécutent les lois fédérales et les autres actes juridiques de la Fédération de Russie dans la république au sein de la Fédération de Russie selon le régime, établi par la loi de la Fédération de Russie.

2. Les documents juridiques, délivrés par les organes du pouvoir de la Fédération de Russie, par ceux de la république au sein de la Fédération de Russie dans les limites des attributions de ces organes, des institutions et des fonctionnaires, sont reconnus sur tout le territoire de la Fédération de Russie.

Article VI. 1. Les organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie ne peuvent pas publier d'actes juridiques sur les questions qui relèvent de la compétence des organes du pouvoir d'Etat de la république au sein de la Fédération de Russie. En cas de publication par les organes du pouvoir de la république au sein de la Fédération de Russie de lois, autres actes juridiques sur les questions qui relèvent de la compétence exclusive des organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie, les lois fédérales s'appliquent.

2. Les relations entre les organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'Etat des républiques au sein de la Fédération de

Russie sont construites sur la base de la Constitution de la Fédération de Russie, des Constitutions des républiques, le respect mutuel et la responsabilité mutuelle. Les différends sont résolus en utilisant obligatoirement les procédures de conciliation selon le régime, établi par la Constitution et les lois de la Fédération de Russie.

3. Les différends sur les questions, indiquées dans le point 1 du présent article, et sur les questions, relevant des matières de compétence commune conformément à l'article II du présent Traité, sont résolus par la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie.

Article VII. La délimitation des matières de compétence et des attributions établie par le présent Traité ne peut être modifiée de façon unilatérale.

Article VIII. Le présent Traité entre en vigueur à partir du jour de sa signature. Après son approbation par le Congrès des députés du peuple de la Fédération de Russie, il devient une partie composante (division indépendante) de la Constitution de la Fédération de Russie. Les modifications et amendements dans cette division de la Constitution de la Fédération de Russie sont introduits avec le consentement des républiques au sein de la Fédération de Russie, ayant signé le présent Traité.

Chaque république au sein de la Fédération de Russie conserve aussi bien le droit de signer le présent Traité que de réglementer ses relations en matière de délimitation des attributions avec les organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie conformément à la Constitution de la Fédération de Russie et à la Constitution de cette république au sein de la Fédération de Russie.

**Protocole au Traité fédératif (Traité sur la délimitation des matières de compétence et des attributions entre les organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'Etat des républiques souveraines au sein de la Fédération de Russie)**

Nous, représentants des républiques au sein de la Fédération de Russie, disposant des pleins pouvoirs pour signer le Traité fédératif, paraphé le 13 mars 1992 dans la ville de Moscou, portons à la connaissance des organes du pouvoir le fait que, après examen du Traité fédératif paraphé en séance commune le 30 mars 1992, sommes arrivés à un accord selon lequel, en réalisant les dispositions du point 3 de l'article I du Traité fédératif, il est indispensable de garantir l'octroi d'au moins 50 % des places dans une des chambres de l'organe législatif supérieur de la Fédération de Russie aux représentants des républiques au sein de la Fédération de Russie, des régions autonomes et des districts autonomes.

**Traité sur la délimitation des matières de compétence et des attributions entre les organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir des territoires, des régions, des villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg de la Fédération de Russie**

Nous, représentants plénipotentiaires des organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et des organes du pouvoir d'Etat des territoires, des régions, des villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg de la Fédération de Russie,

Manifestant notre respect à l'égard de l'histoire, des traditions, de la culture, des langues et de la dignité nationale des peuples de la Fédération de Russie,

Reconnaissant notre responsabilité dans la conservation de l'unité étatique des peuples de la Fédération de Russie, constituée historiquement, et l'intégrité de son territoire,

Ayant pour objectif d'atteindre et de renforcer la concorde entre les nations, la confiance et la compréhension mutuelle,

Réalisant la priorité des droits et des libertés de l'homme et du citoyen indépendamment de l'appartenance nationale, du territoire de résidence et d'autres circonstances, nous souciant de sa richesse matérielle et de son développement spirituel,

Aspirant à un renouvellement qualitatif des relations fédératives sur le fondement d'une délimitation rationnelle des attributions et de leur réalisation effective,

Considérant que, dans les limites de leurs attributions, les organes du pouvoir d'Etat des territoires, des régions, des villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg de la Fédération de Russie exercent de façon autonome ce pouvoir sur les territoires correspondants,

Nous fondant sur la Déclaration sur la souveraineté étatique de la Fédération de Russie, les décisions du Congrès des députés du peuple de la Fédération de Russie et du Soviet suprême de la Fédération de Russie en matière de structure fédérative et de relations fédératives dans la Fédération de Russie,

Avons convenu de ce qui suit :

Article I. 1. Relèvent de la compétence des organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie :

- a) l'adoption et la modification de la Constitution de la Fédération de Russie et des lois fédérales, le contrôle de leur observation ;
- b) la structure fédérative, la composition, le territoire de la Fédération de Russie et son intégrité ; la validation de la formation de nouveaux territoires, régions ; la validation des modifications des frontières des territoires, des régions, des villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg ;

- c) la protection des droits et des libertés de l'homme et du citoyen et la citoyenneté de la Fédération de Russie ; la protection des droits des minorités nationales ;
- d) l'établissement du système des organes fédéraux des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, le régime de leur organisation et de leur activité ; la formation des organes fédéraux étatiques ; l'établissement des principes généraux d'organisation du système des organes du pouvoir représentatif et exécutif des territoires, régions, villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg ;
- e) l'établissement des principes de la politique fédérale et les programmes fédéraux dans le domaine du développement étatique, économique, écologique, social, culturel et national de la Fédération de Russie ;
- f) la propriété étatique fédérale et sa gestion ;
- g) l'établissement des principes juridiques du marché unique ; la réglementation financière, la réglementation en matière de change, la réglementation en matière de crédit, la réglementation douanière, l'émission de monnaie, les fondements de la politique monétaire ; les services économiques fédéraux, comprenant les banques fédérales ;
- h) le budget fédéral ; les impôts et taxes fédéraux ; les fonds fédéraux pour le développement national ;
- i) les systèmes énergétiques fédéraux, l'énergie nucléaire, les matériaux fissiles ; les transports, les voies de communications, l'information et les communications fédérales ; l'activité dans le cosmos ;
- j) la politique extérieure et les relations internationales de la Fédération de Russie ; les traités internationaux de la Fédération de Russie ; les questions de guerre et de paix ;
- k) les relations économiques extérieures de la Fédération de Russie ;
- l) la défense et la sécurité ; la production militaire ; la fixation du régime de la vente et de l'achat de l'armement, des munitions, des techniques militaires et des autres biens militaires ; la production des matériaux fissiles, des matières toxiques, des substances narcotiques et le régime de leur utilisation ;
- m) le statut, le régime et la défense de la frontière étatique, des eaux territoriales, de l'espace aérien, de la zone économique et du plateau continental de la Fédération de Russie ;
- n) le système judiciaire ; la *prokuratura* (parquet) ; la législation pénale, la législation en matière de procédure pénale, la législation en matière d'exécution pénale ; l'aministie et la grâce ; la législation civile, la législation en matière de procédure civile et la législation en matière de procédure d'arbitrage ; la législation en matière de procédure administrative, la législation du travail, la



législation de la famille ; la réglementation juridique de la propriété intellectuelle ;

- o) le droit fédéral en matière de conflits des lois ;
- p) le service météorologique, les standards, les étalons, le système métrique et la mesure du temps ; les statistiques et la comptabilité officielles ;
- q) le service fédéral d'Etat ;
- r) les décorations d'Etat et les titres honorifiques de la Fédération de Russie.

2. Les organes du pouvoir des territoires, des régions, des villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg de la Fédération de Russie participent à l'exécution des attributions fédérales dans les limites et les formes, établies par la Constitution de la Fédération de Russie et les lois fédérales.

3. Aux territoires, régions, villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg est garantie une représentation au sein des organes fédéraux représentatifs du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie.

Article II. 1. Relèvent de la compétence commune des organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et des organes du pouvoir d'Etat des territoires, des régions, des villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg de la Fédération de Russie :

- a) la garantie de la conformité des statuts et des autres actes normatifs juridiques des territoires, des régions, des villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg à la Constitution et aux lois de la Fédération de Russie ;
- b) la défense des droits et des libertés de l'homme et du citoyen ; la garantie de la légalité, de l'ordre juridique et de la sécurité publique ;
- c) l'établissement des principes généraux de la division territoriale et de l'organisation de l'autoadministration locale dans les territoires, les régions, les villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg ;
- d) l'établissement des principes généraux en matière d'imposition dans les territoires, les régions, les villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg ;
- e) le barreau, le notariat ;
- f) la protection du milieu traditionnel de l'habitat et du mode de vie traditionnel des petites communautés ethniques ;
- g) la législation administrative, la législation sur l'habitat ; la législation sur la terre, la législation sur l'eau, la législation forestière ; la législation sur les sous-sols, sur la protection de l'environnement ;
- h) les questions générales en matière d'éducation, de formation, de science, de culture, de culture physique et de sport ;

- i) la santé publique, la protection de la famille, de la maternité, de la paternité et de l'enfance, la protection sociale, y compris la sécurité sociale ;
- j) l'utilisation de la nature, la défense de l'environnement et la garantie de la sécurité écologique ; les territoires naturels particulièrement protégés ; la préservation des monuments historiques et de la culture ;
- k) les questions générales en matière d'éducation, de formation, de science, de culture, de culture physique et de sport ;
- l) la quarantaine, la lutte contre les catastrophes, les cataclysmes, les épidémies et la liquidation de leurs conséquences ;
- m) les autres attributions, conférées selon la Constitution de la Fédération de Russie à la compétence commune de la Fédération de Russie et des territoires, des régions, des villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg de la Fédération de Russie.

2. Sur les questions, indiquées dans la première partie du présent article, les organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie publient les Principes de la législation, conformément auxquels les organes du pouvoir des territoires, des régions, des villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg de la Fédération de Russie exercent leur propre réglementation juridique dans les limites de leurs compétences, en adoptant des actes juridiques.

3. Les projets de lois dans les matières de compétence commune, indiquées dans le point 1 du présent article, sont transmis aux territoires, aux régions, aux villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg.

Article III. 1. Toutes les attributions du pouvoir d'Etat, non attribuées selon les articles I et II du présent Traité à la compétence des organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et à la compétence commune des organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et des organes du pouvoir d'Etat des territoires, régions, villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg, sont exécutées par les organes du pouvoir d'Etat des territoires, des régions, des villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg de façon autonome conformément à la Constitution de la Fédération de Russie.

2. Les territoires, les régions, les villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg sont des membres autonomes des relations internationales et des relations économiques extérieures, des accords avec les autres territoires, régions, et également avec les républiques, la région autonome, les districts autonomes de la Fédération de Russie, si cela ne contredit pas la Constitution et les lois de la Fédération de Russie. La coordination des relations internationales et des relations économiques extérieures des territoires, des régions, des villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg est réalisée par les organes fédéraux

du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie avec les organes du pouvoir des territoires, des régions, des villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg.

3. Les questions de possession, d'utilisation et de disposition de la terre, des sous-sols, des eaux, des forêts et des autres ressources naturelles sont réglementées par les Principes de la législation de la Fédération de Russie et les actes juridiques des territoires, des régions, des villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg. Par une entente mutuelle des organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et des organes du pouvoir d'Etat des territoires, des régions, des villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg est défini le statut des ressources naturelles fédérales.

4. L'introduction de l'état d'exception sur le territoire d'un territoire, d'une région, des villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg est réalisée par les organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie avec notification aux organes du pouvoir des territoires, des régions, des villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg.

Article IV. 1. Les organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie, en accord avec les organes du pouvoir d'Etat des territoires, des régions, des villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg, peuvent transférer à ces organes l'exécution d'une partie de leurs attributions, si cela ne contredit pas la Constitution et les lois de la Fédération de Russie.

2. Les organes du pouvoir d'Etat des territoires, des régions, des villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg, en accord avec les organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie, peuvent leur transférer l'exécution d'une partie de leurs attributions.

Article V. 1. Les organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'Etat des territoires, des régions, des villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg exécutent les lois fédérales et les autres actes juridiques de la Fédération de Russie dans le territoire, la région et les villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg selon le régime, établi par la législation de la Fédération de Russie.

2. Les documents juridiques, délivrés par les organes du pouvoir, les institutions, les fonctionnaires de la Fédération de Russie, du territoire, de la région et également de la république, de la région autonome, du district fédéral entrant dans la composition de la Fédération de Russie dans les limites des attributions de ces organes, de ces institutions et de ces fonctionnaires, sont reconnus sur tout le territoire de la Fédération de Russie.

Article VI. 1. Les organes du pouvoir d'Etat des territoires, des régions, des villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg ne peuvent pas adopter d'actes juridiques sur les questions qui relèvent de la compétence des organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie, de même que les organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie ne

peuvent pas adopter d'actes juridiques sur les questions relevant selon le présent Traité de la compétence des territoires, des régions, des villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg.

2. En cas de publication par les organes du pouvoir d'Etat des territoires, des régions, des villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg d'actes juridiques sur les questions qui relèvent de la compétence des organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie, de même qu'en cas de contradiction des actes juridiques des territoires, des régions, des villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg aux lois fédérales, publiées sur les questions, relevant de la compétence commune des organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et des organes du pouvoir d'Etat du territoire, de la région et des villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg, les lois fédérales s'appliquent.

3. Les différends sur les questions, indiquées dans les points 1 et 2 du présent article, sont résolus par la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie.

Article VII. Les relations entre les organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'Etat des territoires, des régions, des villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg sont construites sur la base de la Constitution de la Fédération de Russie, le respect mutuel et la responsabilité mutuelle. Les différends sont résolus en utilisant obligatoirement les procédures de conciliation selon le régime, établi par la Constitution et les lois de la Fédération de Russie.

Article VIII. La délimitation des matières de compétence et des attributions établie par le présent Traité ne peut être modifiée de façon unilatérale.

Article IX. Les dispositions du présent Traité sont soumises au Congrès des députés du peuple de la Fédération de Russie, selon la procédure de l'initiative législative commune pour leur officialisation à titre de partie de la Constitution (loi fondamentale) de la Fédération de Russie.

**Protocole au Traité fédératif (Traité sur la délimitation des matières de compétence et des attributions entre les organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'Etat des territoires, des régions, des villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg de la Fédération de Russie)**

Nous, représentants plénipotentiaires des organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et des organes du pouvoir d'Etat des territoires, des régions, aspirant à l'égalisation du statut étatico-juridique de tous les sujets de la Fédération de Russie, sommes convenus de ce qui suit :

Article 1. Relèvent de la compétence commune des organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et des organes du pouvoir d'Etat des territoires et des régions :

- a) la délimitation de la propriété étatique sur le territoire du territoire, de la région ;
- b) l'établissement des principes généraux du système budgétaire, d'imposition dans la Fédération de Russie ;
- c) la modification des frontières des territoires et des régions.

Article 2. Pour les territoires et les régions, ayant signé le présent Traité, le sous-point « m » du point 1 de l'article II du Traité fédéral est éliminé.

Article 3. Les statuts des territoires, des régions et les autres actes juridiques des territoires, des régions, adoptés dans les limites de leurs compétences, se trouvent sous la protection étatique sur le territoire des territoires, des régions, de même que les lois de la Fédération de Russie.

Article 4. L'état d'exception est introduit par les organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie sur le territoire du territoire, de la région avec le consentement des organes du pouvoir d'Etat du territoire, de la région.

Article 5. Jusqu'à l'adoption des lois correspondantes de la Fédération de Russie sur les questions, attribuées par le présent Traité dans la compétence commune conformément à son article II, les organes du pouvoir d'Etat des territoires, des régions ont le droit de réaliser sur ces questions leur propre réglementation juridique. Après la publication par les organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie des actes sur ces questions, les actes des territoires, des régions sont mis en conformité avec les actes fédéraux.

Article 6. Les modifications et amendements dans la division de la Constitution de la Fédération de Russie concernant la structure fédérative sont introduits avec le consentement des territoires, des régions, ayant signé le présent Traité.

Article 7. 1. Recommander au Soviet suprême de la Fédération de Russie d'examiner la question de l'attribution dans la compétence commune des organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et des organes du pouvoir d'Etat des territoires, des régions, de la politique démographique et de la réglementation des processus migratoires, et également celle de l'attribution dans la compétence des organes du pouvoir d'Etat des territoires, des régions, de la détermination et de la perception des versements pour l'exploitation des ressources naturelles.

2. Demander au Soviet suprême de la Fédération de Russie d'examiner de nouveau la question de l'octroi aux organes du pouvoir d'Etat des territoires, des régions du droit d'adopter des lois pour la réalisation de leur réglementation juridique sur les territoires correspondants.

Le présent protocole est une partie inaliénable du Traité fédératif pour les territoires, les régions, ayant signé ce Protocole.

N.B. : les représentants des villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg et de la région de Leningrad ont signé le Protocole en émettant une réserve : ils ont consenti au Protocole à l'exception des articles 2, 4, 5.

La région de Kalouga a signé le Protocole en émettant une réserve : elle a consenti au Protocole à l'exception du point 1 de l'article 7.

**Traité sur la délimitation des matières de compétence et des attributions entre les organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir de la région autonome, des districts autonomes au sein de la Fédération de Russie**

Nous, représentants plénipotentiaires des organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et des organes du pouvoir d'Etat de la région autonome, des districts autonomes au sein de la Fédération de Russie,

Manifestant notre respect à l'égard de l'histoire, des traditions, de la culture, des langues et de la dignité nationale des peuples de la Fédération de Russie,

Reconnaissant notre responsabilité dans la conservation de l'unité étatique des peuples de la Fédération de Russie, constituée historiquement, et l'intégrité de son territoire,

Ayant pour objectif d'atteindre et de renforcer la concorde entre les nations, la confiance et la compréhension mutuelle,

Réalisant la priorité des droits et des libertés de l'homme et du citoyen indépendamment de l'appartenance nationale, du territoire de résidence et d'autres circonstances, nous souciant de sa richesse matérielle et de son développement spirituel,

Aspirant à un renouvellement qualitatif des relations fédératives sur le fondement d'une délimitation rationnelle des attributions et de leur réalisation effective,

Considérant que, dans les limites de leurs attributions, les organes du pouvoir d'Etat de la région autonome, des districts autonomes au sein de la Fédération de Russie exercent de façon autonome ce pouvoir sur les territoires correspondants,

Nous fondant sur la Déclaration sur la souveraineté étatique de la Fédération de Russie, les décisions du Congrès des députés du peuple de la Fédération de Russie et du

Soviet suprême de la Fédération de Russie en matière de structure fédérative et de relations fédératives dans la Fédération de Russie,

Avons convenu de ce qui suit :

Article I. 1. Relèvent de la compétence des organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie :

- a) l'adoption et la modification de la Constitution de la Fédération de Russie et des lois fédérales, le contrôle de leur observation ;
- b) la structure fédérative, la composition, le territoire de la Fédération de Russie et son intégrité ; la validation de la formation de nouvelles régions autonomes et de nouveaux districts autonomes ; la validation des modifications des frontières des régions autonomes, des districts autonomes au sein de la Fédération de Russie ;
- c) la protection des droits et des libertés de l'homme et du citoyen et la citoyenneté de la Fédération de Russie ; la protection des droits des minorités nationales ;
- d) l'établissement du système des organes fédéraux des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, le régime de leur organisation et de leur activité ; la formation des organes fédéraux étatiques ; l'établissement des principes généraux d'organisation du système des organes du pouvoir représentatif et exécutif de la région autonome, des districts autonomes au sein de la Fédération de Russie ;
- e) la fixation des principes de la politique fédérale et les programmes fédéraux dans le domaine du développement étatique, économique, écologique, social, culturel et national de la Fédération de Russie ;
- f) la propriété étatique fédérale et sa gestion ;
- g) l'établissement des principes juridiques du marché unique ; la réglementation financière, la réglementation en matière de change, la réglementation en matière de crédit, la réglementation douanière, l'émission de monnaie, les fondements de la politique monétaire ; les services économiques fédéraux, comprenant les banques fédérales ;
- h) le budget fédéral ; les impôts et taxes fédéraux ; les fonds fédéraux pour le développement national ;
- i) les systèmes énergétiques fédéraux, l'énergie nucléaire, les matériaux fissiles ; les transports, les voies de communications, l'information et les communications fédérales ; l'activité dans le cosmos ;
- j) la politique extérieure et les relations internationales de la Fédération de Russie ; les traités internationaux de la Fédération de Russie ; les questions de guerre et de paix ;

- k) les relations économiques extérieures de la Fédération de Russie ;
- l) la défense et la sécurité ; la production militaire ; la fixation du régime de la vente et de l'achat de l'armement, des munitions, des techniques militaires et des autres biens militaires ; la production des matériaux fissiles, des matières toxiques, des substances narcotiques et le régime de leur utilisation ;
- m) le statut, le régime et la défense de la frontière étatique, des eaux territoriales, de l'espace aérien, de la zone économique et du plateau continental de la Fédération de Russie ;
- n) le système judiciaire ; la *prokuratura* (parquet) ; la législation pénale, la législation en matière de procédure pénale, la législation en matière d'exécution pénale ; l'aministie et la grâce ; la législation civile, la législation en matière de procédure civile et la législation en matière de procédure d'arbitrage ; la législation en matière de procédure administrative, la législation du travail, la législation de la famille ; la réglementation juridique de la propriété intellectuelle ;
- o) le droit fédéral en matière de conflits des lois ;
- p) le service météorologique, les standards, les étalons, le système métrique et la mesure du temps ; les statistiques et la comptabilité officielles ;
- q) le service fédéral d'Etat ;
- r) les décorations d'Etat et les titres honorifiques de la Fédération de Russie.

2. Les organes du pouvoir de la région autonome, des districts autonomes au sein de la Fédération de Russie participent à l'exécution des attributions fédérales dans les limites et les formes, établies par la Constitution de la Fédération de Russie et les lois fédérales.

3. A la région autonome et aux districts autonomes au sein de la Fédération de Russie est garantie une représentation au sein des organes fédéraux représentatifs du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie.

Article II. 1. Relèvent de la compétence commune des organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et des organes du pouvoir d'Etat de la région autonome, des districts autonomes au sein de la Fédération de Russie :

- a) la garantie de la conformité des actes normatifs juridiques de la région autonome, des districts autonomes au sein de la Fédération de Russie à la Constitution et aux lois de la Fédération de Russie ;
- b) la défense des droits et des libertés de l'homme et du citoyen ; la garantie de la légalité, de l'ordre juridique et de la sécurité publique ;



- c) l'établissement des principes généraux de la division territoriale et de l'organisation de l'autoadministration locale dans la région autonome, les districts autonomes au sein de la Fédération de Russie ;
- d) l'établissement des principes généraux en matière d'imposition dans la région autonome, les districts autonomes au sein de la Fédération de Russie ;
- e) le barreau, le notariat ;
- f) la protection du milieu traditionnel de l'habitat et du mode de vie traditionnel des petites communautés ethniques ;
- g) la législation administrative, la législation sur l'habitat ; la législation sur la terre, la législation sur l'eau, la législation forestière ; la législation sur les sous-sols, sur la protection de l'environnement ;
- h) les questions générales en matière d'éducation, de formation, de science, de culture, de culture physique et de sport ;
- i) la santé publique, la protection de la famille, de la maternité, de la paternité et de l'enfance, la protection sociale, y compris la sécurité sociale ;
- j) l'utilisation de la nature, la défense de l'environnement et la garantie de la sécurité écologique ; les territoires naturels particulièrement protégés ; la préservation des monuments historiques et de la culture ;
- k) la quarantaine, la lutte contre les catastrophes, les cataclysmes, les épidémies et la liquidation de leurs conséquences ;
- l) les autres attributions, conférées selon la Constitution de la Fédération de Russie à la compétence commune de la Fédération de Russie et de la région autonome, des districts autonomes au sein de la Fédération de Russie.

2. Sur les questions, indiquées dans la première partie du présent article, les organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie publient les Principes de la législation, les codes et les lois, conformément auxquels les organes du pouvoir de la région autonome au sein de la Fédération de Russie exercent leur propre réglementation juridique dans les limites de leurs compétences, en adoptant des actes juridiques. Les organes du pouvoir d'Etat des districts autonomes au sein de la Fédération de Russie exercent leur propre réglementation juridique dans les limites de leurs compétences conformément aux Principes de la législation, des codes, des lois de la Fédération de Russie, des traités avec les territoires, les régions dans lesquels entrent les districts autonomes.

3. Les projets de lois dans les matières de compétence commune, indiquées dans le point 1 du présent article, sont transmis à la région autonome, aux districts autonomes au sein de la Fédération de Russie.

Article III. 1. Toutes les attributions du pouvoir d'Etat, non attribuées selon les articles I et II du présent Traité dans la compétence des organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et dans la compétence commune des organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et des organes du pouvoir d'Etat de la région autonome, des districts autonomes au sein de la Fédération de Russie, sont déterminées par les lois de la Fédération de Russie sur la région autonome, sur certains districts autonomes, adoptées par le Soviet suprême de la Fédération de Russie sur présentation de la région autonome et des districts autonomes correspondants et par d'autres actes juridiques de la Fédération de Russie et sont exécutées par les organes du pouvoir d'Etat de la région autonome, des districts autonomes de façon autonome conformément à la Constitution de la Fédération de Russie.

2. La région autonome, les districts autonomes au sein de la Fédération de Russie sont des membres autonomes des relations internationales et des relations économiques extérieures, des accords avec les territoires, régions, et également avec les républiques, la région autonome, les districts autonomes au sein de la Fédération de Russie, conformément à la Constitution et aux lois de la Fédération de Russie. La coordination des relations internationales et des relations économiques extérieures de la région autonome, des districts autonomes au sein de la Fédération de Russie est réalisée par les organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie.

3. Les questions de possession, d'utilisation et de disposition de la terre, des sous-sols, des eaux, des forêts et des autres ressources naturelles sont réglementées par les Principes de la législation, les codes, les lois de la Fédération de Russie et les actes juridiques de la région autonome, des districts autonomes au sein de la Fédération de Russie. Le statut des ressources naturelles fédérales est défini par une entente mutuelle des organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et des organes du pouvoir d'Etat de la région autonome, des districts autonomes au sein de la Fédération de Russie en tenant compte de la nécessité de conserver et soutenir les formes traditionnelles constituées historiquement d'économie et l'exploitation des ressources naturelles sur les territoires correspondants.

4. L'introduction de l'état d'exception sur le territoire de la région autonome, des districts autonomes au sein de la Fédération de Russie est réalisée par les organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie avec notification aux organes du pouvoir de la région autonome, des districts autonomes au sein de la Fédération de Russie.

Article IV. 1. Les organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie, en accord avec les organes du pouvoir d'Etat de la région autonome, des districts autonomes au sein de la Fédération de Russie, peuvent transférer à ces organes l'exécution d'une partie de leurs attributions, conformément à la Constitution et aux lois de la Fédération de Russie.

2. Les organes du pouvoir d'Etat de la région autonome, des districts autonomes au sein de la Fédération de Russie, en accord avec les organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie, peuvent leur transférer l'exécution d'une partie de leurs attributions.

Article V. 1. Les organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'Etat de la région autonome, des districts autonomes au sein de la Fédération de Russie exécutent les lois fédérales et les autres actes juridiques de la Fédération de Russie dans la région autonome, les districts autonomes au sein de la Fédération de Russie selon le régime, établi par la législation de la Fédération de Russie.

2. Les documents juridiques, délivrés par les organes du pouvoir, les institutions, les fonctionnaires de la Fédération de Russie, du territoire, de la région et également de la république, de la région autonome, du district fédéral entrant dans la composition de la Fédération de Russie dans les limites des attributions de ces organes, de ces institutions et de ces fonctionnaires, sont reconnus sur tout le territoire de la Fédération de Russie.

Article VI. 1. Les organes du pouvoir d'Etat de la région autonome, des districts autonomes au sein de la Fédération de Russie ne peuvent pas adopter d'actes juridiques sur les questions qui relèvent de la compétence des organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie, de même que les organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie ne peuvent pas adopter d'actes juridiques sur les questions attribuées selon le présent Traité à la compétence de la région autonome, des districts autonomes au sein de la Fédération de Russie.

2. En cas de publication par les organes du pouvoir d'Etat de la région autonome, des districts autonomes au sein de la Fédération de Russie d'actes juridiques sur les questions qui relèvent de la compétence des organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie, de même qu'en cas de non-conformité des actes juridiques de la région autonome, des districts autonomes au sein de la Fédération de Russie aux lois fédérales, publiées sur les questions, relevant de la compétence commune des organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et des organes du pouvoir d'Etat de la région autonome, des districts autonomes, les lois fédérales s'appliquent.

3. Les différends sur les questions, indiquées dans les points 1 et 2 du présent article, sont résolus par la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie.

Article VII. Les relations entre les organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'Etat de la région autonome, des districts autonomes au sein de la Fédération de Russie sont construites sur la base de la Constitution de la Fédération de Russie et des lois fédérales.

Article VIII. La délimitation des matières de compétence et des attributions établie par le présent Traité ne peut être modifiée de façon unilatérale.

Article IX. Les dispositions du présent Traité sont soumises au Congrès des députés du peuple de la Fédération de Russie, selon la procédure de l'initiative législative commune, pour leur officialisation à titre de partie de la Constitution (loi fondamentale) de la Fédération de Russie.

## **CONSTITUTION DE LA FÉDÉRATION DE RUSSIE\***

Nous, peuple multinational de la Fédération de Russie,

Uni par un destin commun sur notre terre,

Affirmant les droits et libertés de l'homme, la paix civile et la concorde,

Conservant l'unité de l'Etat historiquement constituée,

Nous fondant sur les principes universellement reconnus d'égalité en droit et d'autodétermination des peuples,

Vénérant la mémoire des ancêtres qui nous ont transmis l'amour et le respect de la Patrie, la foi dans le bien et la justice,

Faisant renaître l'Etat souverain de la Russie et rendant intangible son fondement démocratique,

Visant à assurer le bien-être et la prospérité de la Russie,

Mus par la responsabilité pour notre Patrie devant les générations présentes et futures,

Nous reconnaissant comme une part de la communauté mondiale,

Adoptons LA CONSTITUTION DE LA FEDERATION DE RUSSIE.

### **TITRE PREMIER**

#### **Chapitre 1. LES FONDEMENTS DE L'ORDRE CONSTITUTIONNEL**

##### **Article 1**

1. La Fédération de Russie - Russie est un Etat démocratique, fédéral, un Etat de droit, ayant une forme républicaine de gouvernement.
2. Les dénominations « Fédération de Russie » et « Russie » sont équivalentes.

---

\* Traduction des Professeurs Patrice GELARD et Michel LESAGE, que l'on peut trouver dans la *Revue française de Droit constitutionnel* (n° 17, 1994, pp. 195-223) ou dans *Les institutions de la Russie* (Documents réunis et commentés par Michel LESAGE, n° 1. 02, La Documentation française, 1998, pp. 11-24). La Constitution en français (d'après cette traduction) est consultable sur le site : <http://www.constitution.ru>.

## **Article 2**

L'homme, ses droits et libertés, constituent la valeur suprême. La reconnaissance, le respect et la protection des droits et libertés de l'homme et du citoyen sont une obligation de l'Etat.

## **Article 3**

1. Le détenteur de la souveraineté et l'unique source du pouvoir dans la Fédération de Russie est son peuple multinationnel.
2. Le peuple exerce son pouvoir directement, ainsi que par l'intermédiaire des organes du pouvoir d'Etat et des organes de l'autoadministration locale.
3. Le référendum et les élections libres sont l'expression directe suprême du pouvoir du peuple.
4. Personne ne peut s'attribuer le pouvoir en Fédération de Russie. La prise du pouvoir ou l'usurpation de prérogatives du pouvoir sont poursuivies selon la loi fédérale.

## **Article 4**

1. La souveraineté de la Fédération de Russie s'étend à l'ensemble de son territoire.
2. La Constitution de la Fédération de Russie et les lois fédérales ont primauté sur tout le territoire de la Fédération de Russie.
3. La Fédération de Russie assure l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire.

## **Article 5**

1. La Fédération de Russie est composée de républiques, de territoires, de régions, de villes d'importance fédérale, d'une région autonome et de districts autonomes, sujets égaux en droits de la Fédération de Russie.
2. La république (Etat) a sa Constitution et sa législation. Le territoire, la région, la ville d'importance fédérale, la région autonome, le district autonome possèdent leur statut et leur législation.
3. La structure fédérale de la Fédération de Russie est fondée sur son intégrité comme Etat, l'unité du système du pouvoir d'Etat, la délimitation des domaines de compétence et des attributions entre les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération de Russie, l'égalité en droits et l'autodétermination des peuples dans la Fédération de Russie.
4. Dans leurs rapports mutuels avec les organes fédéraux du pouvoir d'Etat tous les sujets de la Fédération de Russie sont égaux entre eux.

## **Article 6**

1. La citoyenneté de la Fédération de Russie s'acquiert et se perd conformément à la loi fédérale. Elle est unique et égale indépendamment des motifs de son acquisition.
2. Chaque citoyen de la Fédération de Russie possède sur son territoire tous les droits et libertés et est tenu par des obligations égales, prévues par la Constitution de la Fédération de Russie.

3. Le citoyen de la Fédération de Russie ne peut être privé de sa citoyenneté ni du droit d'en changer.

### **Article 7**

1. La Fédération de Russie est un Etat social, dont la politique vise à établir des conditions assurant une vie digne et un libre développement de l'homme.

2. Le travail et la santé des individus sont protégés dans la Fédération de Russie ; un minimum garanti de rémunération du travail y est établi ; l'aide de l'Etat à la famille, la maternité, la paternité et l'enfance, aux invalides et aux personnes âgées y est garantie ; il y est développé un système de services sociaux, établi des pensions, allocations d'Etat et autres garanties de protection sociale.

### **Article 8**

1. Dans la Fédération de Russie sont garantis l'unité de l'espace économique, la libre circulation des biens, services et moyens financiers, le soutien de la concurrence, la liberté de l'activité économique.

2. Dans la Fédération de Russie sont également reconnues et protégées la propriété privée, d'Etat, municipale et les autres formes de propriété.

### **Article 9**

1. La terre et les autres ressources naturelles sont exploitées et protégées dans la Fédération de Russie comme base de la vie et de l'activité des peuples vivant sur le territoire concerné.

2. La terre et les autres ressources naturelles peuvent faire l'objet de la propriété privée, d'Etat, municipale et d'autres formes de propriété.

### **Article 10**

Le pouvoir d'Etat dans la Fédération de Russie est exercé sur la base de la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Les organes des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire sont indépendants.

### **Article 11**

1. Le Président de la Fédération de Russie, l'Assemblée fédérale (Conseil de la Fédération et Douma d'Etat), le Gouvernement de la Fédération de Russie, les tribunaux de la Fédération de Russie exercent le pouvoir d'Etat dans la Fédération de Russie.

2. Le pouvoir d'Etat dans les sujets de la Fédération de Russie est exercé par les organes du pouvoir d'Etat qu'ils établissent.

3. La délimitation des domaines de compétence et des attributions entre les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération de Russie est effectuée par la présente Constitution, le Traité fédératif et autres accords relatifs à la délimitation des domaines de compétence et des attributions.

## **Article 12**

L'autoadministration locale dans la Fédération de Russie est reconnue et garantie. L'autoadministration locale est autonome dans les limites de ses compétences. Les organes de l'autoadministration locale ne font pas partie du système du pouvoir d'Etat.

## **Article 13**

1. Le pluralisme idéologique est reconnu dans la Fédération de Russie.
2. Aucune idéologie ne peut s'instaurer en qualité d'idéologie d'Etat ou obligatoire.
3. Le pluralisme politique et le multipartisme sont reconnus dans la Fédération de Russie.
4. Les associations sont égales devant la loi.
5. Sont interdites la création et l'activité d'associations dont les buts et les actes visent à modifier par la violence les fondements de l'ordre constitutionnel, à violer l'intégrité de la Fédération de Russie, à attenter à la sécurité de l'Etat, à créer des formations armées, à inciter à la discorde sociale, raciale, ethnique et religieuse.

## **Article 14**

1. La Fédération de Russie est un Etat laïc. Aucune religion ne peut s'instaurer en qualité de religion d'Etat ou obligatoire.
2. Les associations religieuses sont séparées de l'Etat et égales devant la loi.

## **Article 15**

1. La Constitution de la Fédération de Russie a force juridique supérieure, effet direct et s'applique sur l'ensemble du territoire de la Fédération de Russie. Les lois et autres actes juridiques adoptés dans la Fédération de Russie ne doivent pas être contraires à la Constitution de la Fédération de Russie.
2. Les organes du pouvoir d'Etat, les organes de l'autoadministration locale, les fonctionnaires, citoyens et leurs associations sont tenus de respecter la Constitution de la Fédération de Russie et les lois.
3. Les lois sont soumises à publication officielle. Les lois non publiées ne s'appliquent pas. Aucun acte juridique normatif affectant les droits, libertés et obligations de l'homme et du citoyen ne peut s'appliquer s'il n'a pas été publié officiellement pour être porté à la connaissance de tous.
4. Les principes et normes universellement reconnus du droit international et les traités internationaux de la Fédération de Russie sont partie intégrante de son système juridique. Si d'autres règles que celles prévues par la loi sont établies par un traité international de la Fédération de Russie, les règles du traité international prévalent.

## **Article 16**

1. Les dispositions du présent chapitre de la Constitution constituent les fondements de l'ordre de la Fédération de Russie et ne peuvent être modifiés que selon la procédure établie par la présente Constitution.



2. Aucune autre disposition de la Constitution ne peut être contraire aux fondements de l'ordre constitutionnel de la Fédération de Russie.

## **Chapitre 2. LES DROITS ET LIBERTES DE L'HOMME ET DU CITOYEN**

### **Article 17**

1. Dans la Fédération de Russie sont reconnus et garantis les droits et libertés de l'homme et du citoyen conformément aux principes et normes universellement reconnus du droit international et en conformité avec la présente Constitution.

2. Les droits fondamentaux et libertés fondamentales de l'homme sont inaliénables et appartiennent à chacun dès sa naissance.

3. L'exercice des droits et libertés de l'homme et du citoyen ne doit pas violer les droits et libertés d'autrui.

### **Article 18**

Les droits et libertés de l'homme ont un effet direct. Ils déterminent le sens, le contenu et l'application des lois, l'activité des pouvoirs législatif et exécutif, de l'autoadministration locale et sont garantis par la justice.

### **Article 19**

1. Tous sont égaux devant la loi et le tribunal.

2. L'Etat garantit l'égalité des droits et des libertés de l'homme et du citoyen indépendamment du sexe, de la race, de la nationalité, de la langue, de l'origine, de la situation patrimoniale et professionnelle, du lieu de résidence, de l'attitude à l'égard de la religion, des convictions, de l'appartenance à des associations, ainsi que d'autres considérations. Toute forme de limitation des droits du citoyen selon des critères d'appartenance sociale, raciale, nationale, de langue ou de religion est interdite.

3. L'homme et la femme ont des droits égaux, des libertés égales et des possibilités égales de les exercer.

### **Article 20**

1. Chacun a droit à la vie.

2. La peine de mort jusqu'à son abolition peut être établie par la loi fédérale en qualité de sanction exceptionnelle pour les infractions particulièrement graves contre la vie et avec attribution à l'accusé du droit de voir sa cause examinée par un tribunal avec la participation de jurés.

### **Article 21**

1. La dignité de l'individu est protégée par l'Etat. Rien ne peut motiver son abaissement.

2. Nul ne doit être soumis à la torture, à la violence, à d'autres traitements ou peines brutales ou dégradant la dignité humaine. Nul ne peut être sans son libre consentement soumis à des expériences médicales, scientifiques ou autres.

### **Article 22**

1. Chacun a droit à la liberté et à l'inviolabilité personnelle.
2. L'arrestation, la garde à vue et la détention préventive ne sont permises que sur décision judiciaire. Jusqu'à la décision judiciaire personne ne peut être détenu plus de 48 heures.

### **Article 23**

1. Chacun a droit à l'inviolabilité de la vie privée, au secret personnel et familial, à la défense de son honneur et de sa réputation.
2. Chacun a droit au secret de la correspondance, des entretiens téléphoniques, des communications postales, télégraphiques et autres. La limitation de ce droit n'est permise que sur la base d'une décision judiciaire.

### **Article 24**

1. La collecte, la conservation, l'utilisation et la diffusion d'informations relatives à la vie privée d'une personne sans son accord sont interdites.
2. Les organes du pouvoir d'Etat et les organes de l'autoadministration locale, leurs fonctionnaires sont tenus d'assurer à chacun la possibilité de prendre connaissance des documents et pièces affectant directement ses droits et libertés, si la loi n'en a pas disposé autrement.

### **Article 25**

Le domicile est inviolable. Nul n'a le droit de pénétrer dans un domicile contre la volonté des personnes qui y vivent, sauf dans les cas établis par la loi fédérale ou sur la base d'une décision judiciaire.

### **Article 26**

1. Chacun a droit de déterminer et d'indiquer son appartenance nationale. Nul ne peut être contraint de déterminer et d'indiquer son appartenance nationale.
2. Chacun a droit d'utiliser sa langue maternelle, de choisir librement sa langue de communication, d'éducation, d'enseignement et de création.

### **Article 27**

1. Quiconque se trouve légalement sur le territoire de la Fédération de Russie a le droit à la liberté de circulation, au choix du lieu de séjour et de résidence.
2. Chacun peut librement sortir des frontières de la Fédération de Russie. Le citoyen de la Fédération de Russie a le droit de rentrer sans entrave dans la Fédération de Russie.

### **Article 28**

A chacun est garanti la liberté de conscience, la liberté de croyance, y compris le droit de professer et pratiquer individuellement ou avec d'autres toute religion ou de n'en professer et pratiquer aucune, de choisir, d'avoir et de diffuser librement des convictions religieuses et autres ou d'agir conformément à celles-ci.

### **Article 29**

1. A chacun est garanti la liberté de pensée et de parole.
2. Est interdite la propagande ou l'agitation incitant à la haine et à l'hostilité sociale, raciale, nationale ou religieuse. Est interdite la propagande relative à la supériorité sociale, raciale, nationale, religieuse ou linguistique.
3. Nul ne peut être contraint d'exprimer ses opinions et convictions ou de les renier.
4. Chacun a le droit de rechercher, d'obtenir, de transmettre, de produire et de diffuser librement des informations par tout moyen légal. La liste des informations constituant un secret d'Etat est fixée par la loi fédérale.
5. La liberté de l'information de masse est garantie. La censure est interdite.

### **Article 30**

1. Chacun a le droit d'association, y compris le droit de constituer des syndicats pour la défense de ses intérêts. La liberté de l'activité des associations est garantie.
2. Nul ne peut être contraint d'adhérer à une association quelconque ou d'y demeurer.

### **Article 31**

Les citoyens de la Fédération de Russie ont le droit de se rassembler pacifiquement, sans armes, de tenir des réunions, meetings et manifestations, des marches et piquets.

### **Article 32**

1. Les citoyens de la Fédération de Russie ont le droit de participer à l'administration des affaires de l'Etat tant directement que par l'intermédiaire de leurs représentants.
2. Les citoyens de la Fédération de Russie ont le droit d'élire et d'être élus dans les organes du pouvoir d'Etat et les organes de l'autoadministration locale ainsi que de participer au référendum.
3. N'ont pas le droit d'élire et d'être élus les citoyens reconnus incapables par un tribunal ainsi que ceux détenus dans des lieux de privation de liberté par jugement du tribunal.
4. Les citoyens de la Fédération de Russie ont égal accès à la fonction publique.
5. Les citoyens de la Fédération de Russie ont le droit de participer à l'exercice de la justice.

### **Article 33**

Les citoyens de la Fédération de Russie ont le droit de s'adresser personnellement aux organes d'Etat et aux organes de l'autoadministration locale ainsi que de leur présenter des requêtes individuelles et collectives.

### **Article 34**

1. Chacun a le droit à la libre utilisation de ses capacités et de ses biens pour l'activité d'entreprise et les autres activités économiques non interdites par la loi.
2. Est interdite l'activité économique tendant au monopole et à la concurrence déloyale.

### **Article 35**

1. Le droit de propriété privée est protégé par la loi.
2. Chacun a le droit d'avoir un bien en propriété, de le posséder, d'en jouir et d'en disposer tant individuellement que conjointement avec d'autres personnes.
3. Nul ne peut être privé de ses biens autrement que par décision du tribunal. L'aliénation forcée d'un bien pour cause d'utilité publique ne peut être effectuée que sous condition d'une indemnisation préalable et équitable.
4. Le droit de succession est garanti.

### **Article 36**

1. Les citoyens et leurs associations ont le droit de posséder la terre en propriété privée.
2. La possession, la jouissance et la disposition de la terre et des autres ressources naturelles sont exercées librement par leurs propriétaires, si cela ne porte pas préjudice à l'environnement et ne viole pas les droit et intérêts légaux d'autrui.
3. Les conditions et modalités de jouissance de la terre sont fixées sur la base de la loi fédérale.

### **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.
2. Le travail forcé est interdit.
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.
4. Le droit aux conflits du travail, individuels et collectifs, en recourant aux moyens de règlement établis par la loi fédérale y compris le droit de grève, est reconnu.
5. Chacun a droit au repos. La durée du temps de travail, les jours de repos et fériés, le congé payé annuel fixés par la loi fédérale sont garantis au travailleur ayant un contrat de travail.

### **Article 38**

1. La maternité et l'enfance, la famille sont placées sous la protection de l'Etat.
2. L'entretien des enfants, leur éducation sont un droit égal et une obligation égale pour les parents.
3. Les enfants âgés de plus de 18 ans capables de travailler doivent assurer l'entretien de leurs parents inaptes au travail.

### **Article 39**

1. A chacun est garantie la 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'Etat 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.

### **Article 40**

1. Chacun a droit au logement. Nul ne peut être privé arbitrairement de son logement.
2. Les organes du pouvoir d'Etat et les organes de l'autoadministration locale encouragent la construction de logements, établissent les conditions de la réalisation du droit au logement.
3. Un logement est mis, gratuitement ou pour un loyer abordable, à la disposition des citoyens pauvres et des autres citoyens ayant besoin d'être logés sur les fonds d'Etat, municipaux et les autres fonds de logements, conformément aux normes fixées par la loi.

### **Article 41**

1. Chacun a droit à la protection de la santé et à l'assistance médicale. L'assistance médicale dans les établissements médicaux d'Etat et municipaux est dispensée gratuitement aux citoyens sur le compte des moyens budgétaires correspondants, des cotisations d'assurance et des autres ressources.
2. Dans la Fédération de Russie sont financés des programmes fédéraux de protection et d'amélioration de la santé publique, sont prises des mesures pour développer les systèmes de santé d'Etat, municipal et privé, est encouragée l'activité contribuant à améliorer la santé de l'homme, à développer la culture physique et du sport, à assurer la prospérité écologique et sanitaro-épidémiologique.
3. La dissimulation par les fonctionnaires d'Etat de faits et de circonstances constituant une menace pour la vie et la santé des personnes entraîne une responsabilité conformément à la loi fédérale.

### **Article 42**

Chacun a droit à un environnement favorable, à une information fiable sur son état et à la réparation du préjudice causé à sa santé ou à ses biens par une infraction écologique.

### **Article 43**

1. Chacun a droit à l'instruction.
2. L'accès général à l'enseignement préscolaire, élémentaire général et secondaire professionnel et sa gratuité sont garantis dans les établissements d'enseignement d'Etat et municipaux et dans les entreprises.
3. Chacun a droit, sur la base du concours, de recevoir gratuitement l'enseignement supérieur dans les établissements d'enseignement d'Etat ou municipaux et dans les entreprises.
4. L'enseignement général élémentaire est obligatoire. Les parents ou les personnes qui les remplacent s'assurent que les enfants reçoivent l'enseignement général élémentaire.
5. La Fédération de Russie établit les normes fédérales d'enseignement d'Etat, aide les diverses formes d'enseignement et d'auto-enseignement.

### **Article 44**

1. A chacun est garantie la liberté de la création littéraire, artistique, scientifique, technique et autres types de création et d'enseignement. La propriété intellectuelle est protégée par la loi.
2. Chacun a droit de participer à la vie culturelle et d'utiliser les établissements culturels, a accès aux valeurs culturelles.
3. Chacun est tenu de se soucier de la préservation de l'héritage historique et culturel, de conserver les monuments de l'histoire et de la culture.

### **Article 45**

1. La protection par l'Etat des droits et libertés de l'homme et du citoyen dans la Fédération de Russie est garantie.
2. Chacun a droit de défendre ses droits et libertés par tous les moyens non interdits par la loi.

### **Article 46**

1. A chacun est garantie la protection judiciaire de ses droits et libertés.
2. Les décisions et les actes (ou omissions) des organes du pouvoir d'Etat, organes de l'autoadministration locale, associations et fonctionnaires, peuvent faire l'objet d'un recours au tribunal.
3. Chacun a le droit conformément aux traités internationaux de la Fédération de Russie de s'adresser aux organes interétatiques pour la protection des droits et libertés de l'homme, dès lors que tous les moyens de protection juridique internes ont été épuisés.

### **Article 47**

1. Nul ne peut être privé du droit à l'examen de sa cause par le tribunal et par le juge compétent pour cette affaire.

2. La personne accusée d'avoir commis une infraction a le droit à l'examen de sa cause par le tribunal avec la participation de jurés dans les cas prévus par la loi fédérale.

#### **Article 48**

1. A chacun est garanti le droit de recevoir une aide juridique qualifiée. Dans les cas prévus par la loi, l'aide juridique est accordée gratuitement.

2. Toute personne arrêtée, gardée à vue ou inculpée a le droit de recourir à l'assistance d'un avocat (défenseur) dès le moment respectivement de l'arrestation, de la garde à vue ou de la signification de l'inculpation.

#### **Article 49**

1. Toute personne accusée d'avoir commis une infraction est présumée innocente tant que sa culpabilité n'a pas été prouvée selon la procédure prévue par la loi fédérale et établie par un jugement d'un tribunal ayant acquise force de chose jugée.

2. L'accusé n'est pas tenu de prouver son innocence.

3. Les doutes non dissipés quant à la culpabilité de la personne sont interprétés en faveur de l'accusé.

#### **Article 50**

1. Nul ne peut être condamné à deux reprises pour une seule et même infraction.

2. Dans l'exercice de la justice les preuves obtenues en violation de la loi fédérale sont interdites.

3. Chaque personne condamnée pour une infraction a le droit à la révision du jugement par un tribunal supérieur selon la procédure fixée par la loi fédérale, ainsi que le droit de solliciter la grâce ou une réduction de peine.

#### **Article 51**

1. Nul n'est tenu de témoigner contre soi-même, son conjoint et ses proches parents, tels qu'ils sont définis par la loi fédérale.

2. La loi fédérale peut établir d'autres cas d'exonération de l'obligation de donner un témoignage.

#### **Article 52**

Les droits des victimes des infractions et des abus de pouvoir sont protégés par la loi. L'Etat assure aux victimes l'accès à la justice et l'indemnisation du dommage causé.

#### **Article 53**

Chacun a droit à la réparation par l'Etat du préjudice causé par les actes (ou omissions) illégaux des organes du pouvoir d'Etat ou de leurs fonctionnaires.

#### **Article 54**

1. La loi établissant ou aggravant la responsabilité d'une personne n'a pas d'effet rétroactif.

2. Nul ne peut être responsable d'un acte qui, au moment de sa perpétration, n'était pas considéré comme une infraction. Si après la perpétration de l'infraction la responsabilité correspondante est supprimée ou atténuée, la loi nouvelle s'applique.

### **Article 55**

1. L'inscription dans la Constitution de la Fédération de Russie des droits fondamentaux et libertés fondamentales ne doit pas être interprétée comme la négation ou la limitation des autres droits et libertés de l'homme et du citoyen universellement reconnus.

2. Dans la Fédération de Russie ne doivent pas être adoptées de lois supprimant ou restreignant les droits et libertés de l'homme et du citoyen.

3. Les droits et libertés de l'homme et du citoyen ne peuvent être limités par la loi fédérale que dans la mesure nécessaire pour protéger les fondements de l'ordre constitutionnel, de la moralité, de la santé, des droits et des intérêts légaux d'autrui, la garantie de la défense et de la sécurité de l'Etat.

### **Article 56**

1. Dans les conditions de l'état d'urgence pour assurer la sécurité des citoyens et la protection de l'ordre constitutionnel conformément à la loi constitutionnelle fédérale peuvent être établies des limitations particulières des droits et libertés avec indication des limites et de la durée de leur effet.

2. L'état d'urgence sur l'ensemble du territoire de la Fédération de Russie et dans certaines de ses localités peut être introduit dans les circonstances et selon les modalités fixées par la loi constitutionnelle fédérale.

3. Les droits et libertés prévus aux Articles 20, 21, 23 ( 1), 24, 28, 34 ( 1), 40 ( 1), 46 à 54 de la Constitution de la Fédération de Russie ne peuvent faire l'objet de limitations.

### **Article 57**

Chacun est tenu de payer les impôts et taxes légalement établis. Les lois introduisant de nouveaux impôts ou aggravant la situation des contribuables n'ont pas d'effet rétroactif.

### **Article 58**

Chacun est tenu de protéger la nature et l'environnement, de ménager les ressources naturelles.

### **Article 59**

1. La défense de la Patrie est le devoir et l'obligation du citoyen de la Fédération de Russie.

2. Le citoyen de la Fédération de Russie est tenu au service militaire conformément à la loi fédérale.

3. Le citoyen de la Fédération de Russie, lorsque ses convictions et ses croyances sont contraires à l'accomplissement du service militaire, ainsi que dans les autres cas fixés par la loi fédérale, a le droit de le remplacer par un service civil alternatif.



### **Article 60**

Le citoyen de la Fédération de Russie peut de façon indépendante exercer pleinement ses droits et obligations dès l'âge de 18 ans.

### **Article 61**

1. Le citoyen de la Fédération de Russie ne peut être expulsé hors des frontières de la Fédération de Russie ni extradé dans un autre Etat.
2. La Fédération de Russie garantit à ses citoyens la défense et la protection hors de ses frontières.

### **Article 62**

1. Le citoyen de la Fédération de Russie peut avoir la citoyenneté d'un Etat étranger (double citoyenneté) conformément à la loi fédérale ou à un traité international de la Fédération de Russie.
2. La possession par un citoyen de la Fédération de Russie de la citoyenneté d'un Etat étranger ne restreint pas ses droits et libertés et ne l'exonère pas des obligations découlant de la citoyenneté de la Russie, si la loi fédérale ou un traité international de la Fédération de Russie n'en ont disposé autrement.
3. Les étrangers et les apatrides bénéficient dans la Fédération de Russie des droits et sont tenus aux obligations à égalité avec les citoyens de la Fédération de Russie, à l'exception des cas établis par la loi fédérale ou un traité international de la Fédération de Russie.

### **Article 63**

1. La Fédération de Russie accorde l'asile politique aux citoyens étrangers et aux apatrides conformément aux normes du droit international universellement reconnues.
2. Dans la Fédération de Russie est interdite l'extradition en faveur d'autres Etat de personnes poursuivies pour leurs convictions politiques ainsi que pour des actes (ou des omissions) non reconnus dans la Fédération de Russie comme infraction. L'extradition des personnes accusées d'une infraction ainsi que le transfert de condamnés pour subir leur peine dans d'autres Etats sont effectués sur la base de la loi fédérale ou d'un traité international de la Fédération de Russie.

### **Article 64**

Les dispositions du présent chapitre constituent les fondements du statut juridique de l'individu dans la Fédération de Russie et ne peuvent être modifiées que selon la procédure fixée par la présente Constitution.

### Chapitre 3. LA FÉDÉRATION DE RUSSIE

#### Article 65

1. Existent au sein de la Fédération de Russie les sujets de la Fédération de Russie: la République des Adygeï (Adygeï), la République de l'Altaï, la République du Bachkortostan, la République de Bouriatie, la République du Daghestan, la République d'Ingouchetie\*, la République Kabardino-Balkare, la République de Kalmoukie\*, la République Karatchaïevo-Tcherkesse, la République de Carélie, la République des Komi, la République de Marii-El, la République de Mordovie, la République de Sakha (Iakoutie), la République d'Ossétie du Nord - Albanie\*, la République du Tatarstan (Tatarstan), la République de Touva, la République d'Oudmourtie, la République Khakasse, la République Tchétchène, la République Tchouvache – Tchouvachie\* ;

le territoire de l'Altaï, le territoire de Krasnodar, le territoire de Krasnoïarsk, le territoire de Primorie, le territoire de Stavropol, le territoire de Khabarovsk ;

la région d'Amour, la région d'Arkhangelsk, la région d'Astrakhan, la région de Belgorod, la région de Briansk, la région de Vladimir, la région de Volgograd, la région de Vologda, la région de Voronej, la région d'Ivanovo, la région d'Irkoutsk, la région de Kaliningrad, la région de Kalouga, la région du Kamtchatka, la région de Kemerovo, la région de Kirov, la région de Kostroma, la région de Kourgan, la région de Koursk, la région de Leningrad, la région de Lipetsk, la région de Magadan, la région de Moscou, la région de Mourmansk, la région de Nijni-Novgorod, la région de Novgorod, la région de Novossibirsk, la région d'Omsk, la région d'Orenbourg, la région d'Orel, la région de Penza, la région de Perm, la région de Pskov, la région de Rostov, la région de Riazan, la région de Samara, la région de Saratov, la région de Sakhaline, la région de Sverdlovsk, la région de Smolensk, la région de Tambov, la région de Tver, la région de Tomsk, la région de Toula, la région de Tioumen, la région d'Oulianovsk, la région de Tcheliabinsk, la région de Tchita, la région de Iaroslavl ;

Moscou, Saint-Pétersbourg - villes d'importance fédérale ;

la région autonome juive ;

le district autonome bouriate d'Aguinskoe, le district autonome Komi-Permiak, le district autonome des Koriaks, le district autonome des Nenets, le district autonome de Taimyr (des Dolgano-Nenets), le district autonome bouriate d'Oust-Orda, le district autonome de Khanty-Mansi - Jugra\*, le district autonome des Tchuktches, le district autonome des Evenks, le district autonome des Iamalo-Nenets.

---

\* Nouvelle dénomination de la République Ingouche (décret n° 20 du Président de la Fédération de Russie du 9 janvier 1996).

\* Nouvelle dénomination de la République de Kalmoukie - Khalmg Tangtch (décret n° 173 du Président de la Fédération de Russie du 10 février 1996).

\* Nouvelle dénomination de la République d'Ossétie du Nord (décret n° 20 du Président de la Fédération de Russie du 9 janvier 1996).

\* Nouvelle dénomination de la République Tchouvache - République Tchavache (décret n° 679 du Président de la Fédération de Russie du 9 juin 2001).

\* Nouvelle dénomination du district autonome de Khanty-Mansi (décret n° 841 du Président de la Fédération de Russie du 25 juillet 2003).

2. L'admission dans la Fédération de Russie et la formation d'un nouveau sujet au sein de cette dernière s'effectuent selon la procédure fixée par la loi constitutionnelle fédérale.

### **Article 66**

1. Le statut de la république est fixé par la Constitution de la Fédération de Russie et la Constitution de la république.

2. Le statut du territoire, de la région, de la ville d'importance fédérale, de la région autonome, du district autonome est fixé par la Constitution de la Fédération de Russie et par le statut du territoire, de la région, de la ville d'importance fédérale, de la région autonome, du district autonome adopté par l'organe législatif (représentatif) du sujet concerné de la Fédération de Russie.

3. La loi fédérale sur la région autonome, le district autonome peut être adoptée sur proposition des organes législatifs et exécutifs de la région autonome, du district autonome.

4. Les relations des districts autonomes faisant partie d'un territoire ou d'une région, peuvent être réglementées par la loi fédérale et par l'accord entre les organes du pouvoir d'Etat du district autonome et, respectivement, les organes du pouvoir d'Etat du territoire et de la région.

5. Le statut du sujet de la Fédération de Russie peut être modifié par accord mutuel de la Fédération de Russie et du sujet de la Fédération de Russie conformément à la loi constitutionnelle fédérale.

### **Article 67**

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

2. La Fédération de Russie possède les droits souverains et exerce sa juridiction sur le plateau continental et la zone économique exclusive de la Fédération de Russie selon les modalités fixées par la loi fédérale et les normes du droit international.

3. Les frontières entre les sujets de la Fédération de Russie peuvent être modifiées avec leur accord mutuel.

### **Article 68**

1. La langue officielle de la Fédération de Russie sur l'ensemble du territoire est le russe.

2. Les républiques ont le droit d'établir leurs langues officielles. Dans les organes du pouvoir d'Etat et les organes de l'autoadministration locale, les établissements d'Etat de la république, elles sont utilisées parallèlement à la langue officielle.

3. La Fédération de Russie garantit à tous ses peuples le droit au maintien de la langue maternelle, l'établissement de conditions permettant son étude et son développement.

### **Article 69**

La Fédération de Russie garantit les droits des peuples autochtones peu nombreux, conformément aux principes et normes universellement reconnus du droit international et aux traités internationaux de la Fédération de Russie.

## **Article 70**

1. Le drapeau d'Etat, les armoiries et l'hymne de la Fédération de Russie, leur description et la procédure de leur utilisation officielle sont fixés par la loi constitutionnelle fédérale.
2. La capitale de la Fédération de Russie est la ville de Moscou. Le statut de la capitale est établi par la loi fédérale.

## **Article 71**

Relèvent de la compétence de la Fédération de Russie:

- a) l'adoption et la modification de la Constitution de la Fédération de Russie et des lois fédérales, le contrôle de leur respect ;
- b) la structure fédérale et le territoire de la Fédération de Russie ;
- c) la réglementation et la protection des droits et libertés de l'homme et du citoyen, la citoyenneté dans la Fédération de Russie ; la réglementation et la protection des droits des minorités nationales ;
- d) l'établissement du système des organes fédéraux des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, des modalités de leur organisation et de leur fonctionnement ; la formation des organes d'Etat fédéraux ;
- e) la propriété fédérale d'Etat et son administration ;
- f) l'établissement des fondements de la politique fédérale et les programmes fédéraux dans le domaine du développement d'Etat, économique, écologique, social, culturel et national dans la Fédération de Russie ;
- g) l'établissement des fondements juridiques du marché unique ; la réglementation financière, des changes, du crédit, douanière, l'émission monétaire, les fondements de la politique des prix ; les services économiques fédéraux, y compris les banques fédérales ;
- h) le budget fédéral ; les impôts et taxes fédéraux ; les fonds fédéraux de développement régional ;
- i) les systèmes énergétiques fédéraux, l'énergie nucléaire, les matières fissiles ; le transport, les voies de communication, l'information et les télécommunications fédérales ; les activités spatiales ;
- j) la politique extérieure et les relations internationales de la Fédération de Russie, les traités internationaux de la Fédération de Russie ; les problèmes de la guerre et de la paix ;
- k) les relations économiques extérieures de la Fédération de Russie ;
- l) la défense et la sécurité ; les industries de défense ; la fixation de la procédure de vente et d'achat d'armes, de munitions, d'équipements militaires et des autres biens militaires ; la production de substances toxiques, de stupéfiants et les modalités de leur utilisation ;

m) la définition du statut et la protection de la frontière d'Etat, de la mer territoriale, de l'espace aérien, de la zone économique exclusive et du plateau continental de la Fédération de Russie ;

n) l'organisation judiciaire ; la *Prokuratura* ; la législation pénale, de procédure pénale et pénitentiaire ; l'amnistie et la grâce ; la législation civile, de procédure civile et de procédure d'arbitrage ; la réglementation juridique de la propriété intellectuelle ;

o) le droit fédéral des conflits de lois ;

p) le service météorologique, les normes et étalons, le système métrique et la mesure du temps ; la géodésie et la cartographie ; la dénomination des entités géographiques ; la statistique et la comptabilité officielles ;

q) les décorations d'Etat et les titres honorifiques de la Fédération de Russie ;

r) la fonction publique fédérale.

## Article 72

1. Relèvent de la compétence conjointe de la Fédération de Russie et des sujets de la Fédération de Russie:

a) la garantie de la conformité des Constitutions et des lois des républiques, des statuts, des lois et autres actes juridiques normatifs des territoires, régions, villes d'importance fédérale, de la région autonome, des districts autonomes à la Constitution de la Fédération de Russie et aux lois fédérales ;

b) la protection des droits et libertés de l'homme et du citoyen, la protection des droits des minorités nationales ; la garantie de la légalité, de l'ordre juridique et de la sécurité publique ; le régime des zones frontalières ;

c) les problèmes de possession, de jouissance et de disposition de la terre, du sous-sol, des eaux et des autres ressources naturelles ;

d) la délimitation de la propriété d'Etat ;

e) l'exploitation de la nature ; la protection de l'environnement et la garantie de la sécurité écologique ; les sites naturels spécialement protégés ; la protection des monuments historiques et culturels ;

f) les questions générales de l'éducation, de l'enseignement, de la science, de la culture, de la culture physique et du sport ;

g) la coordination des questions de santé ; la protection de la famille, de la maternité, de la paternité et de l'enfance ; la protection sociale, y compris la sécurité sociale ;

h) l'organisation de mesures de lutte contre les catastrophes, les calamités naturelles, les épidémies, l'élimination de leurs conséquences ;

i) l'établissement des principes généraux de l'imposition et de la taxation dans la Fédération de Russie ;

j) la législation administrative, de procédure administrative, du travail, de la famille, du logement ; la législation foncière, sur l'eau, les forêts ; la législation sur le sous-sol, sur la protection de l'environnement ;

k) les cadres des organes judiciaires et du maintien de l'ordre ; le barreau, le notariat ;

l) la protection du milieu d'habitation habituel et du milieu de vie traditionnel des communautés ethniques peu nombreuses ;

m) l'établissement des principes généraux d'organisation du système des organes du pouvoir d'Etat et de l'autoadministration locale ;

n) la coordination des rapports internationaux et économiques extérieurs des sujets de la Fédération de Russie, l'exécution des traités internationaux de la Fédération de Russie.

2. Les dispositions du présent article s'appliquent dans une mesure égale à la république, au territoire, à la région, à la ville d'importance fédérale, à la région autonome, au district autonome.

### **Article 73**

En dehors des limites de la compétence de la Fédération de Russie et des attributions de la Fédération de Russie dans les domaines de compétence conjointe de la Fédération de Russie et des sujets de la Fédération de Russie, les sujets de la Fédération de Russie possèdent la plénitude du pouvoir d'Etat.

### **Article 74**

1. L'établissement de frontières douanières, de droits et taxes et de quelque autre obstacle que ce soit à la libre circulation des biens, services et moyens financiers est interdit sur le territoire de la Fédération de Russie.

2. Des restrictions à la circulation des biens et services peuvent être introduites conformément à la loi fédérale, en cas de nécessité d'assurer la sécurité, de protéger la vie et la santé des personnes, de protéger la nature et le patrimoine culturel.

### **Article 75**

1. L'unité monétaire dans la Fédération de Russie est le rouble. L'émission monétaire est effectuée exclusivement par la Banque centrale de la Fédération de Russie. L'introduction et l'émission d'autres monnaies dans la Fédération de Russie sont interdites.

2. La protection et la garantie de la stabilité du rouble est la fonction essentielle de la Banque centrale de la Fédération de Russie, qu'elle exerce indépendamment des autres organes du pouvoir d'Etat.

3. Le système des impôts perçus au profit du budget fédéral et les principes généraux d'imposition et de taxation dans la Fédération de Russie sont établis par la loi fédérale.

4. Les emprunts d'Etat sont émis selon la procédure fixée par la loi fédérale et souscrits sur la base du volontariat.

### **Article 76**

1. Dans les domaines de compétence de la Fédération de Russie sont adoptées des lois constitutionnelles fédérales et des lois fédérales, ayant effet direct sur l'ensemble du territoire de la Fédération de Russie.
2. Dans les domaines de compétence conjointe de la Fédération de Russie et des sujets de la Fédération de Russie sont adoptées des lois fédérales et des lois et autres actes juridiques normatifs des sujets de la Fédération de Russie pris en conformité avec elles.
3. Les lois fédérales ne peuvent être contraires aux lois constitutionnelles fédérales.
4. En dehors des limites de la compétence de la Fédération de Russie, de la compétence conjointe de la Fédération de Russie et des sujets de la Fédération de Russie, les républiques, les territoires, les régions, les villes d'importance fédérale, la région autonome et les districts autonomes exercent leur propre réglementation juridique, y compris l'adoption de lois et d'autres actes juridiques normatifs.
5. Les lois et autres actes juridiques normatifs des sujets de la Fédération de Russie ne peuvent être contraires aux lois fédérales adoptées en conformité avec les paragraphes un. et deux du présent article. En cas de contradiction entre une loi fédérale et un autre acte adopté dans la Fédération de Russie, la loi fédérale prévaut.
6. En cas de contradiction entre la loi fédérale et l'acte juridique normatif du sujet de la Fédération de Russie, adopté en conformité avec le paragraphe quatre du présent article, l'acte juridique normatif du sujet de la Fédération de Russie prévaut.

### **Article 77**

1. Le système des organes du pouvoir d'Etat des républiques, des territoires, des régions, des villes d'importance fédérale, de la région autonome, des districts autonomes sont établis par les sujets de la Fédération de Russie de façon autonome conformément aux fondements de l'ordre constitutionnel de la Fédération de Russie et aux principes généraux d'organisation des organes représentatifs et exécutifs du pouvoir d'Etat fixés par la loi fédérale.
2. Dans les limites de la compétence de la Fédération de Russie et des attributions de la Fédération de Russie dans les domaines de compétence conjointe de la Fédération de Russie et des sujets de la Fédération de Russie, les organes fédéraux du pouvoir exécutif et les organes du pouvoir exécutif des sujets de la Fédération de Russie forment un système unique du pouvoir exécutif dans la Fédération de Russie.

### **Article 78**

1. Les organes fédéraux du pouvoir exécutif pour l'exercice de leurs attributions peuvent créer des organes territoriaux et nommer les fonctionnaires correspondants.
2. Les organes fédéraux du pouvoir exécutif en accord avec les organes du pouvoir exécutif des sujets de la Fédération de Russie peuvent leur transférer l'exercice d'une partie de leurs attributions, si cela n'est pas contraire à la Constitution de la Fédération de Russie et aux lois fédérales.

3. Les organes du pouvoir exécutif des sujets de la Fédération de Russie en accord avec les organes fédéraux du pouvoir exécutif peuvent leur transférer l'exercice d'une partie de leurs attributions.

4. Le Président de la Fédération de Russie et le Gouvernement de la Fédération de Russie assurent, conformément à la Constitution de la Fédération de Russie, l'exercice des attributions du pouvoir d'Etat fédéral sur l'ensemble du territoire de la Fédération de Russie.

#### **Article 79**

La Fédération de Russie peut participer aux unions interétatiques et leur transférer une partie de ses attributions conformément aux traités correspondants, si cela n'entraîne pas une limitation des droits et libertés de l'homme et du citoyen et n'est pas contraire aux fondements de l'ordre constitutionnel de la Fédération de Russie.

### **Chapitre 4. LE PRESIDENT DE LA FEDERATION DE RUSSIE**

#### **Article 80**

1. Le Président de la Fédération de Russie est le chef de l'Etat.

2. Le Président est le garant de la Constitution de la Fédération de Russie et des droits et libertés de l'homme et du citoyen. Conformément aux modalités établies par la Constitution de la Fédération de Russie, il prend des mesures pour protéger la souveraineté de la Fédération de Russie, son indépendance et l'intégrité de l'Etat, assure le fonctionnement concerté et la collaboration des organes du pouvoir d'Etat.

3. Le Président de la Fédération de Russie, conformément à la Constitution de la Fédération de Russie et aux lois fédérales, détermine les orientations fondamentales de la politique intérieure et extérieure de l'Etat.

4. Le Président de la Fédération de Russie en qualité de chef de l'Etat représente la Fédération de Russie à l'intérieur du pays et dans les relations internationales.

#### **Article 81**

1. Le Président de la Fédération de Russie est élu pour quatre ans par les citoyens de la Fédération de Russie sur la base du suffrage universel, égal et direct, au scrutin secret.

2. Peut être élu Président de la Fédération de Russie tout citoyen de la Fédération de Russie âgé d'au moins 35 ans, ayant une résidence permanente dans la Fédération de Russie d'au moins 10 ans.

3. Une même personne ne peut exercer la fonction de Président de la Fédération de Russie plus de deux mandats consécutifs.

4. La procédure de l'élection du Président de la Fédération de Russie est fixée par la loi fédérale.



## **Article 82**

1. Lors de son entrée en fonctions, le Président de la Fédération de Russie prête au peuple le serment suivant:

"Je jure dans l'exercice des attributions de Président de Russie, de respecter et de protéger les droits et libertés de l'homme et du citoyen, de respecter et défendre la Constitution de la Fédération de Russie, de défendre la souveraineté et l'indépendance, la sécurité et l'intégrité de l'Etat, de servir fidèlement le peuple".

2. Le serment est prêté solennellement en présence des membres du Conseil de la Fédération, des députés à la Douma d'Etat et des juges de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie.

## **Article 83**

Le Président de la Fédération de Russie:

a) nomme avec l'accord de la Douma d'Etat le Président du Gouvernement de la Fédération de Russie ;

b) a le droit de présider les séances du Gouvernement de la Fédération de Russie ;

c) prend la décision relative à la démission du Gouvernement de la Fédération de Russie ;

d) présente à la Douma d'Etat une candidature pour la nomination à la fonction de Président de la Banque centrale de la Fédération de Russie ; propose à la Douma d'Etat de relever de ses fonctions le Président de la Banque centrale de la Fédération de Russie ;

e) sur proposition du Président du Gouvernement de la Fédération de Russie, nomme aux fonctions de vice-présidents du Gouvernement et de ministres fédéraux et met fin à ces fonctions ;

f) présente au Conseil de la Fédération les candidatures à la nomination aux fonctions de juges à la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie, à la Cour suprême de la Fédération de Russie, à la Cour supérieure d'arbitrage de la Fédération de Russie, ainsi que la candidature du Procureur général de la Fédération de Russie ; présente au Conseil de la Fédération la proposition de mettre fin aux fonctions du Procureur général de Russie ; nomme les juges des autres tribunaux fédéraux ;

g) forme et préside le Conseil de sécurité de la Fédération de Russie, dont le statut est fixé par la loi fédérale ;

h) approuve la doctrine militaire de la Fédération de Russie ;

i) forme l'Administration du Président de la Fédération de Russie ;

j) nomme les représentants plénipotentiaires du Président de la Fédération de Russie et met fin à leurs fonctions ;

k) nomme et met fin aux fonctions du Haut commandement des Forces armées de la Fédération de Russie ;

l) nomme et rappelle, après consultation des comités et commissions des chambres de l'Assemblée fédérale, les représentants diplomatiques de la Fédération de Russie auprès des Etats étrangers et des organisations internationales.

#### **Article 84**

Le Président de la Fédération de Russie:

- a) décide de la date de l'élection à la Douma d'Etat conformément à la Constitution de la Fédération de Russie et à la loi fédérale ;
- b) dissout la Douma d'Etat dans les cas et selon la procédure prévus par la Constitution de la Fédération de Russie ;
- c) décide de l'organisation du référendum selon la procédure fixée par la loi constitutionnelle fédérale ;
- d) soumet des projets de lois à la Douma d'Etat ;
- e) signe et promulgue les lois fédérales ;
- f) adresse à l'Assemblée fédérale des messages annuels sur la situation dans le pays et sur les orientations fondamentales de la politique intérieure et extérieure de l'Etat.

#### **Article 85**

1. Le Président de la Fédération de Russie peut recourir à des procédures de conciliation pour régler les litiges entre les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération de Russie, ainsi qu'entre les organes du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération de Russie. En cas de persistance du désaccord, il a le droit de soumettre le litige à l'examen du tribunal compétent.

2. Au cas où des actes des organes du pouvoir exécutif des sujets de la Fédération de Russie sont contraires à la Constitution de la Fédération de Russie et aux lois fédérales, aux obligations internationales de la Fédération de Russie ou violent les droits et libertés de l'homme et du citoyen, le Président de la Fédération de Russie a le droit d'en suspendre l'effet jusqu'à la décision du tribunal compétent.

#### **Article 86**

Le Président de la Fédération de Russie:

- a) exerce la direction de la politique extérieure de la Fédération de Russie ;
- b) négocie et signe les traités internationaux de la Fédération de Russie ;
- c) signe les instruments de ratification ;
- d) reçoit les lettres de créance et de rappel des représentants diplomatiques accrédités près de lui.

#### **Article 87**

1. Le Président de la Fédération de Russie est le Commandant en chef suprême des Forces armées de la Fédération de Russie.

2. En cas d'agression contre la Fédération de Russie ou de menace directe d'agression, le Président introduit sur le territoire de la Fédération de Russie ou dans certaines de ses localités l'état de siège et en informe immédiatement le Conseil de la Fédération et la Douma d'Etat.

3. Le régime de l'état de siège est fixé par la loi fédérale constitutionnelle.

### **Article 88**

Le Président de la Fédération de Russie, dans les circonstances et selon les modalités prévues par la loi constitutionnelle fédérale, introduit l'état d'urgence sur tout le territoire de la Fédération de Russie ou dans certaines de ses localités et en informe immédiatement le Conseil de la Fédération et la Douma d'Etat.

### **Article 89**

Le Président de la Fédération de Russie:

- a) règle les questions de la citoyenneté de la Fédération de Russie et de l'octroi du droit d'asile politique ;
- b) décerne les décorations d'Etat de la Fédération de Russie, attribue les titres honorifiques de la Fédération de Russie, les grades militaires supérieurs et les titres spéciaux supérieurs ;
- c) accorde la grâce.

### **Article 90**

- 1. Le Président de la Fédération de Russie adopte des décrets et des ordonnances.
- 2. Les décrets et ordonnances du Président de la Fédération de Russie sont obligatoires sur l'ensemble du territoire de la Fédération de Russie.
- 3. Les décrets et ordonnances du Président de la Fédération de Russie ne doivent pas être contraires à la Constitution de la Fédération de Russie et aux lois fédérales.

### **Article 91**

Le Président de la Fédération de Russie bénéficie de l'inviolabilité.

### **Article 92**

- 1. Le Président de la Fédération de Russie entre en fonction dès le moment de sa prestation de serment et cesse d'exercer ses fonctions à l'expiration de son mandat, au moment de la prestation de serment du Président de la Fédération de Russie nouvellement élu.
- 2. Le Président de la Fédération de Russie cesse d'exercer ses attributions avant terme en cas de démission, d'incapacité permanente pour raison de santé d'exercer les attributions qui lui incombent, ou de destitution. Dans ce cas, l'élection du Président doit avoir lieu au plus tard trois mois à compter de la cessation anticipée de son mandat.
- 3. Dans tous les cas où le Président de la Fédération de Russie n'est pas en état d'exercer ses obligations, le Président du Gouvernement de la Fédération de Russie les exerce temporairement. Le Président de la Fédération de Russie par intérim n'a pas le droit de

dissoudre la Douma d'Etat, de décider d'un référendum ni de proposer d'amender et de réviser les dispositions de la Constitution de la Fédération de Russie.

### **Article 93**

1. Le Président de la Fédération de Russie ne peut être destitué par le Conseil de la Fédération que sur la base de l'accusation, présentée par la Douma d'Etat, 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 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.

2. La décision de la Douma d'Etat sur la mise en accusation et la décision du Conseil de la Fédération sur la destitution du Président doivent être prises par les deux tiers des voix de l'ensemble des membres dans chacune des chambres, à l'initiative d'au moins un tiers des députés à la Douma d'Etat et après conclusions d'une commission spéciale formée par la Douma d'Etat.

3. La décision du Conseil de la Fédération sur la destitution du Président de la Fédération de Russie doit être prise au plus tard trois mois après la mise en accusation du Président par la Douma d'Etat. Si, dans ce délai, il n'est pas adopté de décision par le Conseil de la Fédération, l'accusation contre le Président est considérée comme rejetée.

## **Chapitre 5. L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE**

### **Article 94**

L'Assemblée fédérale - Parlement de la Fédération de Russie - est l'organe représentatif et législatif de la Fédération de Russie.

### **Article 95**

1. L'Assemblée fédérale est composée de deux chambres: le Conseil de la Fédération et la Douma d'Etat.

2. Le Conseil de la Fédération est constitué à raison de deux représentants de chaque sujet de la Fédération : un représentant de l'organe représentatif et un de l'organe exécutif du pouvoir d'Etat.

3. La Douma d'Etat est composée de 450 députés.

### **Article 96**

1. La Douma d'Etat est élue pour un mandat de quatre ans.

2. La procédure de formation du Conseil de la Fédération et la procédure d'élection des députés à la Douma d'Etat sont fixées par la loi fédérale.

### **Article 97**

1. Peut être élu député à la Douma d'Etat tout citoyen de la Fédération de Russie, âgé de plus de vingt et un ans et possédant le droit de vote.
2. Une même personne ne peut être simultanément membre du Conseil de la Fédération et député à la Douma d'Etat. Le député à la Douma d'Etat ne peut être député aux autres organes représentatifs du pouvoir d'Etat et aux organes de l'autoadministration locale.
3. Les députés à la Douma d'Etat exercent leurs fonctions à titre professionnel permanent. Les députés à la Douma d'Etat ne peuvent appartenir à la fonction publique, exercer une autre activité rémunérée, à l'exception d'une activité d'enseignement, scientifique et autre activité de création.

### **Article 98**

- 1 Les membres du Conseil de la Fédération et les députés à la Douma d'Etat bénéficient de l'inviolabilité pendant toute la durée de leur mandat. Ils ne peuvent être détenus, arrêtés, soumis à une perquisition sauf cas de flagrant délit, soumis à la fouille, à l'exception des cas prévus par la loi fédérale pour assurer la sécurité d'autrui.
2. L'immunité est levée par la chambre compétente de l'Assemblée fédérale sur proposition du Procureur général de la Fédération de Russie.

### **Article 99**

1. L'Assemblée fédérale est un organe fonctionnant en permanence.
2. La Douma d'Etat est réunie pour sa première séance le trentième jour après son élection. Le Président de la Fédération de Russie peut convoquer la réunion de la Douma d'Etat avant cette date.
3. Le doyen d'âge ouvre la première séance de la Douma d'Etat.
4. Dès le commencement de l'activité de la Douma d'Etat de la nouvelle législature le mandat de la Douma d'Etat de la législature précédente prend fin.

### **Article 100**

1. Le Conseil de la Fédération et la Douma d'Etat siègent séparément.
2. Les séances du Conseil de la Fédération et de la Douma d'Etat sont publiques. Dans les cas prévus par le règlement de la chambre, elle a le droit de tenir des séances à huis clos.
3. Les chambres peuvent se réunir conjointement pour entendre les messages du Président de la Fédération de Russie, les messages de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, les allocutions des dirigeants des Etats étrangers.

### **Article 101**

1. Le Conseil de la Fédération élit en son sein le Président et les vice-présidents du Conseil de la Fédération. La Douma d'Etat élit en son sein le Président et les vice-présidents de la Douma d'Etat.

2. Le Président et les vice-présidents du Conseil de la Fédération, le Président et les vice-présidents de la Douma d'Etat président les séances et assurent l'ordre interne de la chambre.

3. Le Conseil de la Fédération et la Douma d'Etat forment des comités et commissions, procèdent à des auditions parlementaires sur les questions de leur compétence.

4. Chacune des chambres adopte son règlement et règle les questions d'organisation interne de son fonctionnement.

5. Pour assurer le contrôle de l'exécution du budget fédéral, le Conseil de la Fédération et la Douma d'Etat forment la Chambre des comptes, dont la composition et la procédure de fonctionnement sont fixées par la loi fédérale.

### **Article 102**

1. Relèvent de la compétence du Conseil de la Fédération:

- a) l'approbation de la modification des frontières entre les sujets de la Fédération ;
- b) l'approbation du décret du Président de la Fédération de Russie sur l'introduction de l'état de siège ;
- c) l'approbation du décret du Président de la Fédération de Russie sur l'introduction de l'état d'urgence ;
- d) la décision relative à la possibilité de recourir aux Forces armées de la Fédération de Russie hors des limites du territoire de la Fédération de Russie ;
- e) la fixation de l'élection du Président de la Fédération de Russie ;
- f) la destitution du Président de la Fédération de Russie ;
- g) la nomination aux fonctions de juges à la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, à la Cour suprême de la Fédération de Russie, à la Cour supérieure d'arbitrage de la Fédération de Russie ;
- h) la nomination et la cessation de fonction du Procureur général de la Fédération de Russie ;
- i) la nomination et la cessation de fonction du vice-président et de la moitié des auditeurs de la Chambre des comptes.

2. Sur les questions attribuées à sa compétence par la Constitution de la Fédération de Russie, le Conseil de la Fédération adopte des arrêtés.

3. Les arrêtés du Conseil de la Fédération sont adoptés à la majorité des voix de l'ensemble des membres du Conseil de la Fédération, si une autre procédure d'adoption des décisions n'a pas été prévue par la Constitution de la Fédération de Russie.

### **Article 103**

1. Relèvent de la compétence de la Douma d'Etat:

- a) l'accord donné au Président de la Fédération de Russie pour la nomination du Président du Gouvernement de la Fédération de Russie ;
- b) la décision relative à la question de confiance au Gouvernement de la Fédération de Russie ;
- c) la nomination et la cessation de fonction du Président de la Banque centrale de la Fédération de Russie ;
- d) la nomination et la cessation de fonction du Président et de la moitié des auditeurs de la Chambre des comptes ;
- e) la nomination et la cessation de fonction du Commissaire pour les droits de l'homme, qui exerce son activité conformément à la loi constitutionnelle fédérale ;
- f) la proclamation de l'amnistie ;
- g) la mise en accusation du Président de la Fédération de Russie en vue de sa destitution.

2. Sur les questions attribuées à sa compétence par la Constitution de la Fédération de Russie, la Douma d'Etat adopte des arrêtés.

3. Les arrêtés de la Douma d'Etat sont adoptés à la majorité des voix de l'ensemble des députés à la Douma d'Etat, si une autre procédure d'adoption des décisions n'a pas été prévue par la Constitution de la Fédération de Russie.

#### **Article 104**

1. Le droit d'initiative législative appartient au Président de la Fédération de Russie, au Conseil de la Fédération, aux membres du Conseil de la Fédération, aux députés à la Douma d'Etat, au Gouvernement de la Fédération de Russie, aux organes législatifs (représentatifs) des sujets de la Fédération de Russie. Le droit d'initiative législative appartient également à la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, à la Cour suprême de la Fédération de Russie et à la Cour supérieure d'arbitrage de la Fédération de Russie sur les questions de leur compétence.

2. Les projets de lois sont déposés devant la Douma d'Etat.

3. Les projets de loi sur l'établissement ou la suppression des impôts, les exemptions fiscales, sur l'émission d'emprunts d'Etat, sur la modification des engagements financiers de l'Etat, les autres projets de lois prévoyant des dépenses prises en charge par le budget fédéral ne peuvent être présentés qu'avec un avis du Gouvernement de la Fédération de Russie.

#### **Article 105**

1. Les lois fédérales sont adoptées par la Douma d'Etat.

2. Les lois fédérales sont adoptées à la majorité des voix de l'ensemble des députés à la Douma d'Etat si la Constitution n'en a pas disposé autrement.

3. Les lois fédérales adoptées par la Douma d'Etat sont transmises dans les cinq jours à l'examen du Conseil de la Fédération.

4. La loi fédérale est considérée comme approuvée par le Conseil de la Fédération si plus de la moitié de l'ensemble des membres de cette chambre ont voté en sa faveur ou si elle n'est pas examinée par le Conseil de la Fédération dans les quatorze jours. En cas de rejet d'une loi fédérale par le Conseil de la Fédération, les chambres peuvent constituer une commission de conciliation pour éliminer les désaccords apparus, après quoi la loi est renvoyée en seconde lecture à la Douma d'Etat.

5. En cas de désaccord de la Douma d'Etat avec la décision du Conseil de la Fédération, la loi fédérale est considérée comme adoptée si lors du second vote ont voté en sa faveur au moins les deux tiers de l'ensemble des députés à la Douma d'Etat.

### **Article 106**

Doivent obligatoirement faire l'objet d'un examen par le Conseil de la Fédération les lois fédérales adoptées par la Douma d'Etat sur les questions:

- a) du budget fédéral ;
- b) des impôts et taxes fédéraux ;
- c) de la réglementation financière, des changes, du crédit, douanière, de l'émission de monnaie ;
- d) de la ratification et de la dénonciation des traités internationaux de la Fédération de Russie ;
- e) du statut et de la défense de la frontière d'Etat de la Fédération de Russie ;
- f) de la guerre et de la paix.

### **Article 107**

1. La loi fédérale adoptée est transmise dans le délai de cinq jours au Président de la Fédération de Russie pour signature et promulgation.

2. Le Président de la Fédération de Russie dans le délai de quatorze jours signe la loi et la promulgue.

3. Si le Président de la Fédération de Russie rejette la loi fédérale dans le délai de 14 jours à compter du moment de sa réception, la Douma d'Etat et le Conseil de la Fédération, selon la procédure fixée par la Constitution de la Fédération de Russie, examinent à nouveau cette loi. Si lors du nouvel examen la loi fédérale est approuvée dans la rédaction précédemment adoptée par la majorité d'au moins les deux tiers de l'ensemble des membres du Conseil de la Fédération et des députés à la Douma d'Etat, le Président de la Fédération de Russie est tenu de la signer dans les sept jours et de la promulguer.

### **Article 108**

1. Les lois constitutionnelles fédérales sont adoptées sur les questions prévues par la Constitution de la Fédération de Russie.

2. La loi constitutionnelle fédérale est considérée comme adoptée si elle est approuvée par la majorité d'au moins les trois quarts des voix de l'ensemble des membres du Conseil de la Fédération et d'au moins les deux tiers des voix de l'ensemble des députés à la Douma



d'Etat. Le Président de la Fédération de Russie est tenu de signer et de promulguer dans les quatorze jours la loi constitutionnelle fédérale adoptée.

### **Article 109**

1. La Douma d'Etat peut être dissoute par le Président de la Fédération de Russie dans les cas prévus aux articles 111 et 117 de la Constitution de la Fédération de Russie.
2. En cas de dissolution de la Douma d'Etat, le Président de la Fédération de Russie fixe la date des élections afin que la Douma d'Etat nouvellement élue se réunisse au plus tard quatre mois à compter du moment de la dissolution.
3. La Douma d'Etat ne peut être dissoute dans l'année qui suit son élection pour les motifs prévus à l'article 117 de la Constitution de la Fédération de Russie.
4. La Douma d'Etat ne peut être dissoute entre le moment où elle a mis en accusation le Président de la Fédération de Russie et l'adoption de la décision correspondante par le Conseil de la Fédération.
5. La Douma d'Etat ne peut être dissoute dans la période d'effet de l'état de siège où d'urgence sur l'ensemble du territoire de la Fédération de Russie, ainsi que pendant les six mois qui précèdent l'expiration du mandat du Président.

## **Chapitre 6. LE GOUVERNEMENT DE LA FÉDÉRATION DE RUSSIE**

### **Article 110**

1. Le Gouvernement de la Fédération de Russie exerce le pouvoir exécutif de la Fédération de Russie.
2. Le Gouvernement est composé du Président du Gouvernement de la Fédération de Russie, des vice-présidents du Gouvernement et des ministres fédéraux.

### **Article 111**

1. Le Président du Gouvernement de la Fédération de Russie est nommé par le Président de la Fédération de Russie avec l'accord de la Douma d'Etat.
2. La proposition relative à la candidature de Président du Gouvernement de la Fédération de Russie est présentée au plus tard dans le délai de deux semaines après l'entrée en fonction du Président nouvellement élu de la Fédération de Russie, après la démission du Gouvernement de la Fédération de Russie ou encore dans le délai d'une semaine après le rejet d'une candidature par la Douma d'Etat.
3. La Douma d'Etat examine, dans le délai d'une semaine à compter de sa présentation par le Président de la Fédération de Russie, la candidature à la fonction de Président du Gouvernement de la Fédération de Russie.
4. Après trois rejets des candidatures présentées pour le Président du Gouvernement de la Fédération de Russie, le Président de la Fédération de Russie nomme le Président du

Gouvernement de la Fédération de Russie, dissout la Douma d'Etat et fixe de nouvelles élections.

### **Article 112**

1. Le Président du Gouvernement de la Fédération de Russie, au plus tard dans la semaine qui suit sa nomination, présente au Président de la Fédération de Russie des propositions sur la structure des organes fédéraux du pouvoir exécutif.
2. Le Président du Gouvernement de la Fédération de Russie présente au Président de la Fédération de Russie les candidatures aux fonctions de vice-présidents du Gouvernement et de ministres fédéraux.

### **Article 113**

Le Président du Gouvernement de la Fédération de Russie, conformément à la Constitution de la Fédération de Russie, aux lois fédérales et aux décrets du Président de la Fédération de Russie, détermine les orientations fondamentales de l'activité du Gouvernement de la Fédération de Russie et organise son travail.

### **Article 114**

1. Le Gouvernement de la Fédération de Russie:
  - a) élabore et présente à la Douma d'Etat le budget fédéral et en assure l'exécution ; présente à la Douma d'Etat le compte rendu d'exécution du budget fédéral ;
  - b) assure la mise en oeuvre dans la Fédération de Russie d'une politique financière, de crédit et monétaire unique ;
  - c) assure la mise en oeuvre dans Fédération de Russie d'une politique d'Etat unique dans le domaine de la culture, de la science, de l'enseignement, de la santé, de la protection sociale, de l'écologie ;
  - d) exerce l'administration de la propriété fédérale ;
  - e) adopte des mesures pour assurer la défense du pays, la sécurité de l'Etat, la réalisation de la politique extérieure de la Fédération de Russie ;
  - f) assure la mise en oeuvre de mesures destinées à assurer la légalité, les droits et libertés des citoyens, la protection de la propriété et de l'ordre public, la lutte contre la criminalité ;
  - g) exerce les autres attributions qui lui sont conférées par la Constitution de la Fédération de Russie, les lois fédérales et les décrets du Président de la Fédération de Russie.
2. La procédure de fonctionnement du Gouvernement de la Fédération de Russie est fixée par la loi constitutionnelle fédérale.

### **Article 115**

1. Sur la base et en application de la Constitution de la Fédération de Russie, des lois fédérales, des décrets normatifs du Président de la Fédération de Russie, le Gouvernement de la Fédération de Russie adopte des arrêtés et ordonnances, assure leur exécution.

2. Les arrêtés et ordonnances du Gouvernement de la Fédération de Russie sont obligatoires en Fédération de Russie.

3. Au cas où ils sont contraires à la Constitution de la Fédération de Russie, aux lois fédérales et aux décrets du Président de la Fédération de Russie, les arrêtés et ordonnances du Gouvernement de la Fédération de Russie peuvent être abrogés par le Président de la Fédération de Russie.

#### **Article 116**

Le Gouvernement de la Fédération de Russie présente sa démission au Président de la Fédération de Russie nouvellement élu.

#### **Article 117**

1. Le Gouvernement de la Fédération de Russie peut présenter sa démission, qui est acceptée ou refusée par le Président de la Fédération de Russie.

2. Le Président de la Fédération de Russie peut décider de mettre fin aux fonctions du Gouvernement de la Fédération de Russie.

3. La Douma d'Etat peut exprimer sa défiance au Gouvernement de la Fédération de Russie. L'arrêté sur la défiance au Gouvernement est adopté à la majorité des voix de l'ensemble des députés à la Douma d'Etat. Après l'expression par la Douma d'Etat de la défiance au Gouvernement, le Président de la Fédération de Russie a le droit de déclarer le Gouvernement de la Fédération de Russie démissionnaire ou de ne pas être d'accord avec la décision de la Douma d'Etat. Au cas où la Douma d'Etat, dans les trois mois, exprime à nouveau la défiance au Gouvernement de la Fédération de Russie, le Président de la Fédération de Russie déclare le Gouvernement démissionnaire ou dissout la Douma d'Etat.

4. Le Président du Gouvernement peut poser la question de confiance devant la Douma d'Etat. Si la Douma d'Etat refuse la confiance, le Président dans un délai de sept jours prend la décision de mettre fin aux fonctions du Gouvernement ou de dissoudre la Douma d'Etat et de fixer de nouvelles élections.

5. En cas de démission ou de cessation de fonctions, le Gouvernement de la Fédération de Russie, à la demande du Président, demeure en activité jusqu'à la formation du nouveau Gouvernement de la Fédération de Russie.

### **Chapitre 7. LA JUSTICE**

#### **Article 118**

1. La justice dans la Fédération de Russie est rendue uniquement par les tribunaux.

2. Le pouvoir judiciaire s'exerce au moyen des procédures judiciaires constitutionnelle, civile, administrative et pénale.

3. Le système judiciaire de la Fédération de Russie est établi par la Constitution de la Fédération de Russie et la loi constitutionnelle fédérale. La création de juridictions d'exception est interdite.

### **Article 119**

Peuvent être juges les citoyens de plus de 25 ans, ayant une formation juridique supérieure et une ancienneté professionnelle d'au moins cinq ans dans une profession juridique. Des exigences complémentaires à l'égard des juges des tribunaux de la Fédération de Russie peuvent être établies par la loi fédérale.

### **Article 120**

1. Les juges sont indépendants et ne sont soumis qu'à la Constitution de la Fédération de Russie et à la loi fédérale.
2. Le tribunal qui, lors de l'examen d'une affaire, a établi la non-conformité à la loi d'un acte d'un organe de l'Etat ou d'un autre organe, statue conformément à la loi.

### **Article 121**

1. Les juges sont inamovibles.
2. Le mandat du juge ne peut être interrompu ou suspendu que selon la procédure et pour les motifs établis par la loi fédérale.

### **Article 122**

1. Les juges sont inviolables.
2. Le juge ne peut faire l'objet de poursuites pénales que selon la procédure fixée par la loi fédérale.

### **Article 123**

1. L'instance dans tous les tribunaux est publique. L'audition de l'affaire en séance à huis clos est permise dans les cas prévus par la loi fédérale.
2. Le jugement par défaut des affaires pénales dans les tribunaux est interdit en dehors des cas prévus par la loi fédérale.
3. La procédure judiciaire est mise en oeuvre sur la base du principe de contradiction et d'égalité en droit des parties.
4. Dans les cas prévus par la loi fédérale, la procédure judiciaire est effectuée avec la participation de jurés.

### **Article 124**

Le financement des tribunaux est effectué uniquement par le budget fédéral et doit assurer la possibilité de rendre la justice pleinement et de façon indépendante, conformément à la loi fédérale.

### **Article 125**

1. La Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie est composée de 19 juges.
2. La Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie à la demande du Président de la Fédération de Russie, du Conseil de la Fédération, de la Douma d'Etat, d'un cinquième des membres du Conseil de la Fédération ou des députés à la Douma d'Etat, du Gouvernement

de la Fédération de Russie, de la Cour suprême de la Fédération de Russie et de la Cour supérieure d'arbitrage de la Fédération de Russie, des organes du pouvoir législatif et exécutif des sujets de la Fédération de Russie, statue sur la conformité à la Constitution de la Fédération de Russie:

- a) des lois fédérales, des actes normatifs du Président de la Fédération de Russie, du Conseil de la Fédération, de la Douma d'Etat, du Gouvernement de la Fédération de Russie ;
- b) des Constitutions des républiques, des statuts ainsi que des lois et des autres actes normatifs des sujets de la Fédération de Russie adoptés sur les questions relevant de la compétence des organes du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et de la compétence conjointe des organes du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et des organes du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération de Russie ;
- c) des accords entre les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération de Russie, des accords entre les organes du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération de Russie ;
- d) des traités internationaux de la Fédération de Russie non entrés en vigueur.

3. La Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie règle les conflits de compétence:

- a) entre les organes fédéraux du pouvoir d'Etat ;
- b) entre les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération de Russie ;
- c) entre les organes supérieurs d'Etat des sujets de la Fédération de Russie.

4. la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, pour les recours relatifs à la violation des droits et libertés constitutionnels des citoyens et à la demande des tribunaux, vérifie la constitutionnalité de la loi appliquée ou applicable dans un cas concret selon la procédure fixée par la loi fédérale.

5. La Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie à la demande du Président de la Fédération de Russie, du Conseil de la Fédération, de la Douma d'Etat, du Gouvernement de la Fédération de Russie, des organes du pouvoir législatif des sujets de la Fédération de Russie donne l'interprétation de la Constitution de la Fédération de Russie.

6. Les actes ou leurs dispositions particulières reconnus non constitutionnels cessent d'avoir effet ; les traités internationaux de la Fédération de Russie non conformes à la Constitution de la Fédération de Russie n'entrent pas en vigueur et ne sont pas appliqués.

7. La Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, à la demande du Conseil de la Fédération, donne un avis sur le respect de la procédure établie relative à la mise en accusation du Président de la Fédération de Russie pour haute trahison ou une autre infraction grave.

### **Article 126**

La Cour suprême de la Fédération de Russie est l'organe judiciaire supérieur pour les affaires civiles, pénales, administratives et autres affaires, relevant des tribunaux de droit commun ; elle exerce la surveillance judiciaire de leur activité dans les formes

processuelles prévues par la loi fédérale et adopte des instructions sur questions de pratique judiciaire.

#### **Article 127**

La Cour supérieure d'Arbitrage de la Fédération de Russie est l'organe judiciaire supérieur des litiges économiques et des affaires examinées par les cours d'arbitrages ; elle exerce la surveillance judiciaire de leur activité dans les formes processuelles prévues par la loi fédérale et adopte des instructions sur les questions de pratique judiciaire.

#### **Article 128**

1. Les juges à la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, à la Cour suprême de la Fédération de Russie, à la Cour supérieure d'Arbitrage de la Fédération de Russie sont nommés par le Conseil de la Fédération sur proposition du Président de la Fédération de Russie.

2. Les juges des autres tribunaux fédéraux sont nommés par le Président de la Fédération de Russie selon la procédure fixée par la loi fédérale.

3. Les attributions, la procédure de formation et de fonctionnement de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, de la Cour suprême de la Fédération de Russie, de la Cour supérieure d'Arbitrage de la Fédération de Russie sont établies par la loi constitutionnelle fédérale.

#### **Article 129**

1. La Prokuratura de la Fédération de Russie constitue un système centralisé unique dans lequel les procureurs inférieurs sont subordonnés aux procureurs supérieurs et au Procureur général de la Fédération de Russie.

2. Le Procureur général de la Fédération de Russie est nommé et relevé de ses fonctions par le Conseil de la Fédération sur proposition du Président de la Fédération de Russie.

3. Les procureurs des sujets de la Fédération de Russie sont nommés par le Procureur général de la Fédération de Russie en accord avec ces sujets.

4. Les autres procureurs sont nommés par le Procureur général de la Fédération de Russie.

5. Les attributions, l'organisation et les modalités de fonctionnement de la Prokuratura de la Fédération de Russie sont fixées par la loi fédérale.

### **Chapitre 8. L'AUTOADMINISTRATION LOCALE**

#### **Article 130**

1. L'autoadministration locale en Fédération de Russie assure le règlement par la population, de façon autonome, des questions d'importance locale de possession, de jouissance et de disposition de la propriété municipale.

2. L'autoadministration locale est exercée par les citoyens par la voie du référendum, des élections, des autres formes d'expression directe de la volonté, par les organes élus et les autres organes de l'autoadministration locale.

#### **Article 131**

1. L'autoadministration locale est exercée dans les villes, les agglomérations rurales et les autres territoires en tenant compte des traditions historiques et autres traditions locales. La structure des organes de l'autoadministration locale est fixée par la population de façon autonome.

2. La modification des limites des territoires dans lesquels s'exerce l'autoadministration locale est permise en tenant compte de l'opinion de la population des territoires concernés.

#### **Article 132**

1. Les organes de l'autoadministration locale administrent la propriété municipale, élaborent, approuvent et exécutent le budget local, établissent les impôts et taxes locaux, assurent le maintien de l'ordre public et règlent les autres questions d'importance locale de façon autonome.

2. Les organes de l'autoadministration locale peuvent recevoir par la loi des attributions d'Etat déterminées avec transfert des moyens matériels et financiers nécessaires à leur exercice. La réalisation des attributions transférées est soumise au contrôle de l'Etat.

#### **Article 133**

L'autoadministration locale dans la Fédération de Russie est garantie par le droit à la protection judiciaire, à la compensation des dépenses supplémentaires résultant des décisions prises par les organes du pouvoir d'Etat, l'interdiction de limiter les droits de l'autoadministration locale fixés par la Constitution de la Fédération de Russie et la loi fédérale.

### **Chapitre 9. LES AMENDEMENTS CONSTITUTIONNELS ET LA REVISION DE LA CONSTITUTION**

#### **Article 134**

Les propositions d'amendements et de révision des dispositions de la Constitution de la Fédération de Russie peuvent être présentées par le Président de la Fédération de Russie, le Conseil de la Fédération, la Douma d'Etat, le Gouvernement de la Fédération de Russie, les organes législatifs (représentatifs) des sujets de la Fédération, ainsi que par un groupe comprenant au moins un cinquième des membres du Conseil de la Fédération ou des députés à la Douma d'Etat.

#### **Article 135**

1. Les dispositions des chapitres 1, 2 et 9 de la Constitution de la Fédération de Russie ne peuvent être révisées par l'Assemblée fédérale.

2. Si la proposition de réviser les dispositions des chapitres 1, 2 et 9 de la Constitution est soutenue par les trois cinquièmes des voix de l'ensemble des membres du Conseil de la Fédération et des députés à la Douma d'Etat, conformément à la loi constitutionnelle fédérale, une Assemblée constitutionnelle est convoquée.

3. L'Assemblée constitutionnelle, soit confirme l'intangibilité de la Constitution de la Fédération de Russie, soit élabore le projet d'une nouvelle Constitution de la Fédération de Russie qui est adopté par l'Assemblée constitutionnelle à la majorité des deux tiers des voix de l'ensemble de ses membres, ou est soumis au suffrage universel. Dans ce dernier cas, la Constitution de la Fédération de Russie est considérée comme adoptée si plus de la moitié des électeurs ayant pris part au vote ont voté en sa faveur, à condition que plus de la moitié des électeurs aient pris part au vote.

### **Article 136**

Les amendements aux dispositions des chapitres 3 à 8 de la Constitution de la Fédération de Russie sont adoptés selon la procédure prévue pour l'adoption de la loi constitutionnelle fédérale et entrent en vigueur après leur approbation par les organes du pouvoir législatif d'au moins les deux tiers des sujets de la Fédération de Russie.

### **Article 137**

1. Les modifications aux dispositions de l'Article 65 de la Constitution de la Fédération de Russie, fixant la composition de la Fédération de Russie, sont présentées sur la base de la loi constitutionnelle fédérale sur l'admission dans la Fédération de Russie et la formation en son sein d'un nouveau sujet de la Fédération de Russie et sur la modification du statut juridique-constitutionnel du sujet de la Fédération de Russie.

2. En cas de modification du nom de la république, du territoire, de la région, de la ville d'importance fédérale, de la région autonome, du district autonome le nouveau nom du sujet de la Fédération de Russie est incorporé dans l'Article 65 de la Constitution de la Fédération de Russie.

## **TITRE DEUX**

### **DISPOSITIONS FINALES ET TRANSITOIRES**

1 - La Constitution de la Fédération de Russie entre en vigueur le jour de sa publication officielle conformément aux résultats du vote de l'ensemble du peuple.

La date du scrutin de l'ensemble du peuple du 12 décembre 1993 est considérée comme date d'adoption de la Constitution de la Fédération de Russie.

Simultanément la Constitution (Loi fondamentale) de la Fédération de Russie-Russie adoptée le 12 avril 1978, avec les modifications et adjonctions postérieures, cesse d'avoir effet.



En cas de non-conformité des dispositions de la Constitution de la Fédération de Russie avec les dispositions du Traité fédératif : Traité sur la délimitation des domaines de compétence et des attributions entre les organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'Etat des républiques souveraines faisant partie de la Fédération de Russie, Traité sur la délimitation des domaines de compétence et des attributions entre les organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir des territoires, régions, des villes de Moscou et Saint-Pétersbourg de la Fédération de Russie, Traité sur la délimitation des domaines de compétence et des attributions entre les organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'Etat de la région autonome, des districts autonomes faisant partie de la Fédération de Russie, ainsi que des autres accords entre les organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération de Russie, des accords entre les organes du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération de Russie, les dispositions de la Constitution de la Fédération de Russie prévalent.

2 - Les lois et les autres actes juridiques, valides sur le territoire de la Fédération de Russie avant l'entrée en vigueur de la présente Constitution, s'appliquent dans la mesure où ils ne sont pas contraires à la Constitution de la Fédération de Russie.

3 - Le Président de la Fédération de Russie, dès le jour de l'entrée en vigueur de la présente Constitution, exerce les attributions qu'elle établit jusqu'à l'expiration du mandat pour lequel il a été élu.

4 - Le Conseil des ministres - Gouvernement de la Fédération de Russie - dès le moment de l'entrée en vigueur de la présente Constitution exerce les droits, obligations et responsabilités du Gouvernement de la Fédération de Russie établis par la Constitution de la Fédération de Russie et s'appelle désormais le Gouvernement de la Fédération de Russie.

5 - Les Tribunaux dans la Fédération de Russie exercent la Justice conformément à leurs attributions fixées par la présente Constitution.

Après l'entrée en vigueur de la Constitution, les juges de tous les tribunaux de la Fédération de Russie conservent leurs attributions jusqu'à l'expiration du mandat pour lequel ils ont été élus. Les emplois vacants sont pourvus selon la procédure établie par la présente Constitution.

6 - Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi fédérale fixant la procédure d'examen des affaires par le tribunal avec la participation de jurés, la procédure antérieure d'examen judiciaire des affaires correspondantes est maintenue.

Jusqu'à la mise en conformité de la législation sur la procédure pénale de la Fédération de Russie avec les dispositions de la présente Constitution, la procédure précédente d'arrestation, de garde à vue et détention préventive des personnes soupçonnées d'infraction est maintenue.

7 - Le Conseil de la Fédération de la première législature et la Douma d'Etat de la première législature sont élus pour un mandat de deux ans.

8 - Le Conseil de la Fédération se réunit pour sa première séance le trentième jour après son élection. La première séance du Conseil de la Fédération est ouverte par le Président de la Fédération de Russie.

9 - Le député de la Douma d'Etat de la première législature peut simultanément être membre du Gouvernement de la Fédération de Russie. Les dispositions de la présente Constitution relatives à l'inviolabilité des députés en ce qui concerne la responsabilité pour actes (ou omissions) liés à l'exercice des obligations de service ne s'étendent pas aux députés de la Douma d'Etat - membres du Gouvernement de la Fédération de Russie.

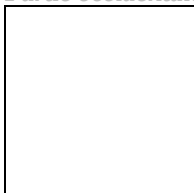
Les députés du Conseil de la Fédération de la première législature exercent leurs attributions sur une base non permanente.

|                                                                                                                 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Composition nationale de la Russie – Recensement de 2002</b><br><b>(nationalités les plus représentées)*</b> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|                                  | <i>En milliers</i> |               | <i>Pourcentage au total</i> |             |
|----------------------------------|--------------------|---------------|-----------------------------|-------------|
|                                  | <i>1989</i>        | <i>2002</i>   | <i>1989</i>                 | <i>2002</i> |
| <b>Ensemble de la population</b> | <b>147022</b>      | <b>145167</b> | <b>100</b>                  | <b>100</b>  |
| Russes                           | 119866             | 115889        | 81,5                        | 79,8        |
| Tatars                           | 5522               | 5555          | 3,8                         | 3,8         |
| Ukrainiens                       | 4363               | 2943          | 3,0                         | 2,0         |
| Bachkires                        | 1345               | 1673          | 0,9                         | 1,2         |
| Tchouvaches                      | 1774               | 1637          | 1,2                         | 1,1         |
| Tchéchénes                       | 899                | 1360          | 0,6                         | 0,9         |
| Arméniens                        | 532                | 1130          | 0,4                         | 0,8         |
| Mordves                          | 1073               | 843           | 0,7                         | 0,6         |
| Avars                            | 544                | 814           | 0,4                         | 0,6         |
| Biélorusses                      | 1206               | 808           | 0,8                         | 0,6         |
| Kazakhs                          | 636                | 654           | 0,4                         | 0,5         |
| Oudmourtes                       | 715                | 637           | 0,5                         | 0,4         |
| Azerbaïdjanais                   | 336                | 622           | 0,2                         | 0,4         |
| Peuple des Mariis                | 644                | 604           | 0,4                         | 0,4         |
| Allemands                        | 842                | 597           | 0,6                         | 0,4         |
| Kabardes                         | 386                | 520           | 0,3                         | 0,4         |
| Ossètes                          | 402                | 515           | 0,3                         | 0,4         |
| Darguines                        | 353                | 510           | 0,2                         | 0,4         |
| Bouriates                        | 417                | 445           | 0,3                         | 0,3         |
| Iakoutes                         | 380                | 444           | 0,3                         | 0,3         |
| Koumyks                          | 277                | 422           | 0,2                         | 0,3         |
| Ingouches                        | 215                | 413           | 0,1                         | 0,3         |
| Lezguiens                        | 257                | 412           | 0,2                         | 0,3         |

\* Source : Site officiel du Recensement de la population de 2002, <http://www.perepis2002.ru/>.

**Partie occidentale de la Russie**



**Républiques**

01. République des Adygeï (Adygeï)
02. République du Bachkortostan
05. République du Daghestan
06. République d'Ingouchetie
07. République Kabardino-Balkare
08. République de Kalmoukie
09. République Karatchaïevo-Tcherkesse
10. République de Carélie
11. République des Komi
12. République de Mariï-El
13. République de Mordovie
15. République d'Ossétie du Nord - Albanie
16. République du Tatarstan (Tatarstan)
18. République d'Oudmourtie
20. République de Tchéchénie
21. République de Tchouvachie

**Territoires**

23. Territoire de Krasnodar
26. Territoire de Stavropol

**Carte des sujets de la Fédération  
de Russie**

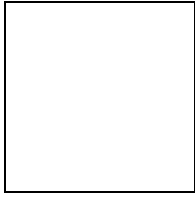
36. Région de Voronej
37. Région d'Ivanovo
39. Région de Kaliningrad
40. Région de Kalouga
43. Région de Kirov
44. Région de Kostroma
46. Région de Koursk
47. Région de Leningrad
48. Région de Lipetsk
50. Région de Moscou
51. Région de Mourmansk
52. Région de Nijni-Novgorod
53. Région de Novgorod
56. Région d'Orenbourg
57. Région d'Orel
58. Région de Penza
60. Région de Pskov
61. Région de Rostov
62. Région de Riazan
63. Région de Samara
64. Région de Saratov
67. Région de Smolensk
68. Région de Tambov
69. Région de Tver
71. Région de Toulou
73. Région d'Oulianovsk
76. Région de Iaroslav

**Villes d'importance fédérale**

77. Ville de Moscou
78. Ville de Saint-Pétersbourg

**Régions**

29. Région d'Arkhangelsk
30. Région d'Astrakhan
31. Région de Belgorod
32. Région de Briansk
33. Région de Vladimir
34. Région de Volgograd
35. Région de Vologda



### Républiques

- 03. République de Bouriatie
- 04. République de l'Altaï
- 11. République des Komi
- 14. République de Sakha (Iakoutie)
- 17. République de Touva
- 19. République Khakasse

### Territoires

- 22. Territoire de l'Altaï
- 24. Territoire de Krasnoïarsk
- 25. Territoire du Primorie
- 27. Territoire de Khabarovsk

### D. DISTRICTS AUTONOMES

- 80. District autonome bouriate d'Aguinskoe
- 81. District autonome Komi-Permiak
- 82. District autonome des Koriaks
- 83. District autonome des Nenets
- 84. District autonome de Taimyr (des Dolgano-Nenets)

### Régions

- 28. Région de l'Amour
- 29. Région d'Arkhangelsk
- 38. Région d'Irkoutsk
- 41. Région du Kamtchatka
- 42. Région de Kemerovo
- 45. Région de Kourgan
- 49. Région de Magadan
- 54. Région de Novossibirsk
- 55. Région d'Omsk
- 59. Région de Perm
- 65. Région de Sakhaline
- 66. Région de Sverdlovsk
- 70. Région de Tomsk
- 72. Région de Tioumen
- 74. Région de Tcheliabinsk
- 75. Région de Tchita

### Région autonome

- 79. Région autonome juive

- 85. District autonome bouriate d'Oust-Orda
- 86. District autonome de Khanty-Mansi
- 87. District autonome des Tchouktches
- 88. District autonome des Evenks
- 89. District autonome des Iamalo-Nenets

**Traité de la Fédération de Russie et de la République du Tatarstan du 15 février 1994 sur la délimitation des matières de compétence et la délégation mutuelle des attributions entre les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'Etat de la République du Tatarstan\***

Les représentants plénipotentiaires des organes du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et des organes du pouvoir d'Etat de la République du Tatarstan,

Guidés par la Constitution de la Fédération de Russie et la Constitution de la République du Tatarstan,

Se fondant sur le droit universellement reconnu des peuples à l'autodétermination, les principes d'égalité, de libre consentement et de liberté d'expression,

Garantissant la conservation de l'intégrité territoriale et de l'unité de l'espace économique,

Contribuant au maintien et au développement des traditions, des cultures et des langues historiques et nationales,

Se souciant de la protection de la paix civile, de l'entente entre nations et de la sécurité des peuples,

Réalisant la priorité des droits fondamentaux et des libertés de l'homme et du citoyen indépendamment de l'appartenance nationale, de la confession, du lieu de résidence et des autres différences,

Considérant que la République du Tatarstan comme Etat uni à la Fédération de Russie par la Constitution de la Fédération de Russie, la Constitution de la République du Tatarstan et le Traité sur la délimitation des matières de compétence et la délégation mutuelle des attributions entre les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'Etat de la République du Tatarstan, participe aux relations internationales et de commerce extérieur,

Se sont mis d'accord sur ce qui suit :

## **Article I**

La délimitation des matières de compétence et la délégation mutuelle des attributions entre les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et les organes du

---

\* Source : <http://www.constitution.garant.ru/>. La traduction a été réalisée par nos soins.

pouvoir d'Etat de la République du Tatarstan sont réalisées par la Constitution de la Fédération de Russie, la Constitution de la République du Tatarstan et le présent Traité.

## **Article II**

La République du Tatarstan a sa propre Constitution et sa propre législation.

Les organes du pouvoir d'Etat de la République du Tatarstan exercent les attributions du pouvoir d'Etat, dont :

- 1) garantissent la défense des droits et des libertés de l'homme et du citoyen ;
- 2) forment le budget républicain, établissent et perçoivent les impôts républicains ;
- 3) résolvent les questions du barreau et du notariat ;
- 4) exécutent la réglementation juridique des relations administratives, familiales, d'habitation, des relations dans le domaine de la défense de l'environnement et de l'utilisation de la nature ;
- 5) exécutent la grâce des individus, condamnés par les tribunaux de la République du Tatarstan ;
- 6) résolvent les questions de possession, d'utilisation et de gestion des terres, des sous-sols, des eaux, des forêts et des autres ressources naturelles et, également, des entreprises étatiques, des organisations, des autres biens mobiliers et immobiliers étatiques, se trouvant sur le territoire de la République du Tatarstan, qui sont le bien et la propriété exclusives du peuple du Tatarstan, à l'exclusion des objets relevant de la propriété fédérale. La délimitation de la propriété étatique est régie par un accord particulier ;
- 7) établissent le système des organes étatiques de la République, le régime de leur organisation et de leur activité ;
- 8) résolvent les questions de citoyenneté républicaine ;
- 9) établissent le régime du service civil alternatif sur le territoire de la République du Tatarstan pour les citoyens, ayant conformément à la loi fédérale le droit au remplacement du service militaire ;
- 10) établissent et soutiennent les relations et concluent les traités et accords avec les républiques, les territoires, les régions, la région autonome et les districts autonomes, les villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg, ne contredisant pas les Constitutions de la Fédération de Russie et de la République du Tatarstan, le présent Traité et les autres accords entre les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'Etat de la République du Tatarstan ;
- 11) participent aux relations internationales, établissent des relations avec les Etats étrangers et concluent avec eux des accords, ne contredisant pas la Constitution et les obligations internationales de la Fédération de Russie, la Constitution de la République du Tatarstan et le présent Traité, participent à l'activité des organisations internationales ;

12) créent la banque nationale conformément à un accord particulier ;

13) exécutent de façon autonome l'activité du commerce extérieur. La délimitation des attributions dans le domaine de l'activité du commerce extérieur est réalisée par un accord particulier ;

14) résolvent selon le régime, établi par un accord particulier, les questions de conversion des entreprises, se trouvant dans la propriété étatique de la République du Tatarstan ;

15) établissent les décorations d'Etat et les titres honorifiques de la République du Tatarstan.

### **Article III**

Les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'Etat de la République du Tatarstan exécutent conjointement les attributions suivantes :

1) la protection des droits et des libertés de l'homme et du citoyen, des droits des minorités nationales ;

2) la défense de la souveraineté et de l'intégrité territoriale ;

3) l'organisation de la préparation à la mobilisation de l'économie nationale, la direction de l'élaboration et de la conduite des techniques armées et militaires sur le territoire de la République du Tatarstan ; les questions de vente d'armes, de munitions, de technique militaire et d'autre bien militaire et, également la conversion de l'industrie de la défense. Les formes et la part de la participation des parties à la réalisation de ces attributions sont fixées par des accords particuliers ;

4) les questions générales conflictuelles de citoyenneté ;

5) la coordination des relations internationales et d'économie extérieure ;

6) la coordination de la politique des prix ;

7) la formation des fonds de développement régional ;

8) la conduite de la politique monétaire ;

9) la gestion des objets de la propriété de la Fédération de Russie ou de la République du Tatarstan, qui peuvent être soumis à une administration commune en tenant compte des différents intérêts par accord mutuel et volontaire. Les formes et le régime d'administration commune d'objets concrets sont fixés par des accords particuliers ;

10) la coordination de l'activité sur les questions de géodésie, de service météorologique, de mesure du temps ;

11) la création des fonds généraux pour le financement des programmes communs, la liquidation des conséquences des cataclysmes et des catastrophes sur la base d'accords mutuels ;



12) la coordination de la gestion de systèmes communs : le système énergétique, les transports terrestre, ferroviaire, aérien et fluvial, les pipe-line, les communications, les systèmes informatiques ;

13) la protection du régime sans entraves et libre du déplacement du transport, des chargements et des produits par les voies aériennes, maritimes, fluviales, ferroviaires et terrestres, de même que par voie de canalisation ;

14) l'évaluation conformément aux standards internationaux de l'état de la qualité du milieu naturel, l'exécution de mesures pour sa stabilisation et sa revalorisation ; la protection de la sécurité écologique, la coordination des actions dans le domaine de l'utilisation des terres, des eaux et des autres ressources naturelles ; la prévention des catastrophes écologiques ; les questions des sites naturels spécialement protégés ;

15) la conduite d'une politique commune dans la sphère sociale : l'emploi de la population, les processus migratoires, la défense sociale, y compris la protection sociale ;

16) la coordination de l'activité sur les questions de santé publique, de défense de la famille, de maternité, de paternité et d'enfance, d'éducation, de science, de culture, de culture physique et de sport ; la préparation des cadres nationaux pour les écoles, les établissements d'enseignement, les institutions culturelles, les moyens d'information de masse et les autres institutions et organisations ; la protection des institutions préscolaires et les établissements d'enseignement de la littérature dans la langue maternelle ; la coordination des recherches scientifiques dans le domaine de l'histoire, de la culture des peuples et de leurs langues ;

17) les cadres des organes judiciaires et du maintien de l'ordre ;

18) le barreau, l'arbitrage et le notariat ;

19) la coordination de l'activité des organes de maintien de l'ordre, la collaboration des organes de sécurité, l'élaboration et la réalisation de programmes spéciaux dans la lutte contre le crime ;

20) l'établissement des principes généraux d'organisation du système des organes du pouvoir d'Etat et de l'autoadministration locale ;

21) les législations administrative, de procédure administrative, du travail, de la famille, du logement, foncière, sur l'eau, forestière, la législation sur les sous-sols, sur la défense de l'environnement ;

22) les questions d'utilisation commune des terres, des sous-sols, des eaux et des autres ressources naturelles ;

23) les autres attributions, établies par accord mutuel.

#### **Article IV**

Dans la compétence de la Fédération de Russie et de ses organes se trouvent :

- 1) l'adoption et la modification de la Constitution de la Fédération de Russie et des lois fédérales, le contrôle de leur respect ; la structure fédérative et le territoire de la Fédération de Russie ;
- 2) la réglementation et la défense des droits et libertés de l'homme et du citoyen ; la citoyenneté dans la Fédération de Russie ; la réglementation et la défense des droits des minorités nationales ;
- 3) l'établissement du système des organes fédéraux du pouvoir législatif, exécutif et judiciaire, le régime de leur organisation et de leur activité ; la formation des organes fédéraux du pouvoir d'Etat ;
- 4) la propriété fédérale d'Etat et sa gestion ;
- 5) l'établissement des principes de la politique fédérale et les programmes fédéraux dans le domaine du développement étatique, économique, écologique, social, culturel et national de la Fédération de Russie ;
- 6) l'établissement des principes juridiques du marché unique ; la réglementation financière, des changes, du crédit, douanière, l'émission de la monnaie, les fondements de la politique des prix ; les services économiques fédéraux, y compris les banques fédérales ;
- 7) le budget fédéral ; les impôts et taxes fédéraux ; les fonds fédéraux de développement régional ;
- 8) les systèmes énergétiques fédéraux, l'énergie nucléaire, les matières fissiles ; le transport, les voies de communication, l'information et les télécommunications fédérales ; les activités spatiales ;
- 9) la politique extérieure et les relations internationales de la Fédération de Russie, les traités internationaux de la Fédération de Russie ; les problèmes de la guerre et de la paix ;
- 10) les relations économiques extérieures de la Fédération de Russie ;
- 11) la défense et la sécurité ; les industries de défense ; la fixation de la procédure de vente et d'achat d'armes, de munitions, d'équipements militaires et des autres biens militaires ; la production de substances toxiques, de stupéfiants et les modalités de leur utilisation ;
- 12) la définition du statut et la protection de la frontière d'Etat, de la mer territoriale, de l'espace aérien, de la zone économique exclusive et du plateau continental de la Fédération de Russie ;
- 13) l'organisation judiciaire ; *la Prokuratura* ; la législation pénale, de procédure pénale et pénitentiaire ; l'amnistie et la grâce ; la législation civile, de procédure civile et de procédure d'arbitrage ;
- 14) le droit fédéral des conflits de lois ;

15) le service météorologique, les normes et étalons, le système métrique et la mesure du temps ; la géodésie et la cartographie ; la dénomination des entités géographiques ; la statistique et la comptabilité officielles ;

16) les décorations d'Etat et les titres honorifiques de la Fédération de Russie ;

17) la fonction publique fédérale.

### **Article V**

Les documents juridiques, promulgués par les organes du pouvoir, les institutions et les fonctionnaires de la Fédération de Russie et de la République du Tatarstan dans les limites des attributions de ces organes, de ces institutions et de ces fonctionnaires, sont effectifs.

### **Article VI**

Les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie, de même que les organes du pouvoir de la République du Tatarstan, ne peuvent pas publier des actes juridiques sur les questions, ne relevant pas de leurs compétences.

Les organes du pouvoir d'Etat de la République du Tatarstan, de même que les organes fédéraux du pouvoir d'Etat, ont le droit de contester les lois de la Fédération de Russie et de la République du Tatarstan, si elles violent le présent Traité.

Les différends sur l'exécution des attributions dans la sphère de compétence commune des organes du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et des organes du pouvoir d'Etat de la République du Tatarstan sont résolus selon un régime de conciliation entre eux.

### **Article VII**

En vue de l'exécution du présent Traité, les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'Etat de la République du Tatarstan peuvent conclure des accords complémentaires, créer des structures communes, des commissions sur une base paritaire.

### **Article VIII**

Les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'Etat de la République du Tatarstan ont des représentations plénipotentiaires respectivement dans les villes de Kazan et de Moscou.

## **Article IX**

Le Traité ou ses dispositions particulières ne peuvent être modifiés, annulés ou complétés de façon unilatérale.

Le Traité entre en vigueur sept jours après sa signature et est publié.

Fait dans la ville de Moscou le 15 février 1994 en deux exemplaires, un en langue russe et un en langue tatar, ces deux textes ayant la même force.

Président  
de la Fédération de Russie  
B. ELTSINE

Président  
de la République du Tatarstan  
M. CHAÏMIEV

Président du Gouvernement de la Fédération  
de Russie  
V. CHERNOMYRDIN

Premier-Ministre de la République du  
Tatarstan  
M. SABIROV

**LOI FEDERALE N°184 DU 6 OCTOBRE 1999  
SUR LES GRANDS PRINCIPES D'ORGANISATION  
DES ORGANES LEGISLATIFS (REPRESENTATIFS) ET EXECUTIFS  
DES SUJETS DE LA FEDERATION DE RUSSIE (EXTRAITS)\***

Loi adoptée par la Douma d'Etat le 22 septembre 1999

Texte dans la version modifiée au 4 juillet 2003

[...]

**Chapitre VI.1. Les principes généraux de délimitation des compétences entre les organes fédéraux et les pouvoirs régionaux**

*(chapitre inséré par la loi fédérale n° 95-FZ du 04.07.2003)*

Article 26.1. Détermination des compétences des pouvoirs régionaux

1. Les pouvoirs exercés par les organes régionaux dans les domaines de compétence des Sujets de la Fédération sont définis par la Constitution (Statut) et les lois régionales, ainsi que par les textes réglementaires régionaux adoptés conformément à celles-ci.
2. Les pouvoirs exercés par les organes régionaux dans les domaines de compétence conjointe sont définis par la Constitution et les lois fédérales, les traités sur la répartition des compétences et des accords.
3. Les pouvoirs exercés par les organes régionaux dans les domaines de compétence de l'Etat fédéral sont déterminés par les lois fédérales et les actes du Président de la Fédération et du Gouvernement fédéral pris conformément à celles-ci, ainsi que par des accords.
4. Les lois fédérales, les traités de répartition des compétences et les accords qui définissent les pouvoirs des organes régionaux précisent les droits, les obligations et la responsabilité de ceux-ci, et le mode et les sources de financement permettant d'exercer les compétences pertinentes ; ils ne peuvent parallèlement confier des compétences analogues aux services fédéraux et aux pouvoirs locaux et doivent répondre aux autres exigences fixées par la présente loi. Ces exigences s'étendent aussi aux décrets du Président de la Fédération et aux ordonnances du Gouvernement fédéral.

---

\* Source : Site de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, document CDL (2004) 121 (26 novembre 2004), [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL\(2004\)121-f.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL(2004)121-f.asp).

[...]

Article 26.7. Principes et modalités de conclusion des traités de répartition des compétences

1. La conclusion des traités de répartition des compétences est fondée uniquement si cela est conditionné par des particularités économiques, géographiques et autres du Sujet de la Fédération et dans la mesure où les particularités visées déterminent une situation qui diffère de ce dont disposent les lois fédérales sur la répartition des compétences. Le traité sur la répartition des compétences donne la liste des compétences des organes fédéraux et des organes régionaux dont la répartition se fait différemment de ce que prévoient les lois fédérales et régionales, il détermine les conditions et les modalités d'exercice de ces compétences, les droits et obligations concrètes des parties, sa durée de validité et les modalités de sa reconduction, ainsi que les motifs et les modalités de sa dénonciation anticipée.

2. La langue utilisée dans le traité de répartition des compétences est le russe. D'un commun accord entre les parties, le traité peut être établi et signé en russe et dans la langue d'Etat de la République qui fait partie de la Fédération de Russie.

3. Le Président de la Fédération, détermine, conformément à la présente loi, les modalités de préparation et de consultation préalable au sujet du projet de loi relatif à la délimitation des compétences fédérales. Le Chef du Sujet de la Fédération définit, conformément à la présente loi, les modalités de préparation du projet de traité concernant la délimitation des compétences des organes exécutifs régionaux avant que celui-ci soit confié aux organes fédéraux.

4. Le projet de traité sur la répartition des compétences, établi et examiné dans le cadre d'une procédure de consultation conformément aux modalités définies dans le présent article, est déposé pour approbation devant l'organe législatif régional par le Chef du Sujet de la Fédération.

L'organe législatif régional approuve ou rejette le projet à la majorité du nombre fixé de députés. Le Chef du Sujet de la Fédération informe le Président de la Fédération des résultats de l'examen du projet de traité par l'organe législatif régional.

5. L'organe régional qui n'est pas partie au traité peut obtenir à sa demande le projet de traité avant l'approbation du projet et formuler des propositions et observations à son sujet.

6. En cas de modifications du texte approuvé par l'organe législatif régional ou de rejet de certaines de ses dispositions, le projet de traité fait l'objet d'une nouvelle procédure de conciliation préalable et d'approbation selon les modalités fixées conformément aux points 3 et 4 du présent article.

7. Le Président de la Fédération et le Chef du Sujet de la Fédération signent le traité de répartition des compétences.

8. Dans les dix jours qui suivent la signature du traité, le Président de la Fédération soumet à la Douma d'Etat un projet de loi fédérale d'approbation du traité.

9. Le traité entre en vigueur à la date d'entrée en vigueur de la loi fédérale d'approbation si celle-ci n'en dispose pas autrement.

Il a force de loi fédérale et peut être modifié ; son application ne peut être suspendue que par des modifications apportées selon les modalités fixées par la présente loi pour la conclusion et l'entrée en vigueur du traité.

10. La durée de validité du traité ne peut dépasser dix ans.

11. Un accord mutuel des parties ou une décision de justice peuvent faire cesser le traité de manière anticipée (causer sa dénonciation).

La dénonciation du traité par consentement mutuel des parties et/ou la prorogation de sa durée de validité se font selon les modalités fixées par la présente loi pour la conclusion et l'entrée en vigueur du traité.

Le traité peut être dénoncé à l'initiative de l'une des parties en cas de violation par l'autre partie de certaines de ses dispositions, constatée par une décision définitive d'un tribunal fédéral. Cette décision sert de motif à l'adoption par le Président de la Fédération ou le Chef du Sujet de la Fédération d'une décision unilatérale de dénonciation du traité.

La décision unilatérale peut être prise au plus tard dans les trente jours qui suivent la date où la décision pertinente du tribunal fédéral devient définitive et doit être publiée

officiellement. La loi fédérale approuvant le traité est alors considérée comme caduque à compter de la date de la publication de la décision de dénoncer le traité.

Article 26.8. Principes et modalités de conclusion d'accords

1. Les organes exécutifs fédéraux peuvent déléguer une partie de leurs pouvoirs aux organes exécutifs régionaux en accord avec ceux-ci si cela n'est pas contraire à la Constitution fédérale, à la présente loi et aux autres lois fédérales. Des accords sont conclus si l'exercice d'une partie des pouvoirs ne peut être prévu par la loi fédérale de manière égale entre les organes exécutifs régionaux.

Les organes exécutifs régionaux peuvent déléguer une partie de leurs pouvoirs aux organes exécutifs fédéraux en concertation avec ceux-ci en leur octroyant les moyens matériels et financiers nécessaires si cela n'est pas contraire à la Constitution (Statut) et aux lois et aux autres textes normatifs régionaux.

Les organes fédéraux qui délèguent une partie de leurs pouvoirs par le biais d'accords veillent au respect des conditions de ces accords et sont responsables de négligences dans l'exercice de ces pouvoirs.

2. L'accord détermine les conditions et les modalités d'exercice des pouvoirs délégués, notamment les modalités de leur financement, sa durée de validité et la responsabilité des parties, les motifs et les modalités de sa dénonciation préalable et les autres questions liés à l'exécution de ses dispositions.

3. L'accord est signé par le Chef de l'organe exécutif fédéral et par le Chef du Sujet de la Fédération.

4. A sa demande, l'organe régional qui n'est pas partie à l'accord peut se voir communiquer le projet d'accord.

5. Les accords sont considérés comme conclus et entrent en vigueur après leur approbation par une ordonnance du Gouvernement fédéral et leur publication officielle selon les modalités fixées.

6. Le Gouvernement fédéral définit, conformément à la présente loi, les modalités d'élaboration des projets d'accords et de concertation à leur sujet, d'approbation des accords par le Gouvernement fédéral, et de modifications de ceux-ci.



[...]

## **Chapitre VI. Dispositions finales et transitoires**

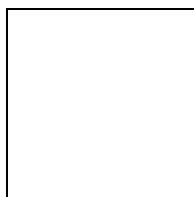
### Article 30. Période transitoire

Aux fins de la mise en conformité de la législation régionale avec la présente loi, et de la continuité du pouvoir, une période transitoire de deux années civiles à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, est instaurée.

#### Article 30.1. Détermination du nombre de mandats du Chef du Sujet de la Fédération

*(modifié par la loi fédérale n 95-FZ du 04.07.2003)*

Si, au 19 octobre 1999, la législation régionale ne limite pas le nombre de mandats électifs d'une même personne comme Chef du Sujet de la Fédération, le premier mandat des deux possibles aux termes de l'article 18 point 5 de la présente loi est celui pour lequel cette personne est élue après le 19 octobre 1999. Si, au 19 octobre 1999, la législation régionale limite le nombre de mandats électifs d'une même personne à la fonction de Chef du Sujet de la Fédération, le Sujet de la Fédération peut décider de façon autonome si le décompte défini auparavant par la législation régionale est pris en considération ou s'il commence après l'entrée en vigueur de la présente loi.



|                                                                |
|----------------------------------------------------------------|
| <b>Carte des districts fédéraux de la Fédération de Russie</b> |
|----------------------------------------------------------------|

**Traité sur la délimitation des matières de compétence et des attributions  
entre les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et les  
organes du pouvoir d'Etat de la République du Tatarstan (Moscou, 26  
juin 2007)\***

*Conformément à la Loi fédérale n° 184 du 6 octobre 1999, le Traité sur la délimitation des attributions entre en vigueur à compter du jour d'entrée en vigueur de la loi fédérale de validation du Traité sur la délimitation des attributions, si rien d'autre n'est établi par la loi fédérale indiquée.*

*Le présent Traité a été validé par la Loi fédérale n° 199 du 24 juillet 2007.*

Les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'Etat de la République du Tatarstan,

Agissant conformément à la Constitution de la Fédération de Russie et à la Constitution de la République du Tatarstan, aux lois fédérales et aux lois de la République du Tatarstan,

Tenant compte de l'expérience dans l'application du Traité de la Fédération de Russie et de la République du Tatarstan « sur la délimitation des matières de compétence et la délégation mutuelle des attributions entre les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'Etat de la République du Tatarstan » du 15 février 1994, conclu sur la base du référendum de la République du Tatarstan, organisé le 21 mars 1992, et conformément à la Constitution de la Fédération et à la Constitution de la République du Tatarstan,

Se fondant sur les particularités historiques, culturelles, économiques, écologiques et autres de la République du Tatarstan,

Ont convenu de ce qui suit :

## **Article 1**

La délimitation des matières de compétence et des attributions entre les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'Etat de la République du Tatarstan est réalisée par la Constitution de la Fédération de Russie, la Constitution de la République du Tatarstan et le présent Traité.

---

\* Source : <http://www.tatar.ru> (serveur officiel de la République du Tatarstan). La traduction a été réalisée par nos soins.

## **Article 2**

1. Conformément à la Constitution de la Fédération de Russie et à la Constitution de la République du Tatarstan, la République du Tatarstan (Etat) est un sujet de la Fédération de Russie, possède toute la plénitude du pouvoir d'Etat en dehors des compétences de la Fédération de Russie et des attributions de la Fédération de Russie dans les matières de compétence commune de la Fédération de Russie et des sujets de la Fédération de Russie.

2. Considérant que l'utilisation et la défense de la terre, des sous-sols, des eaux, des forêts et des autres ressources naturelles sur le territoire de la République du Tatarstan composent la base de la vie et de l'activité de son peuple multinational, le Gouvernement de la Fédération de Russie et le Cabinet des Ministres de la République du Tatarstan concluent des accords, prévoyant la résolution commune des questions, liées aux particularités économiques, écologiques (comme résultat de la longue utilisation des gisements pétroliers en tenant compte des conditions géologiques et minières de l'extraction des hydrocarbures), culturelles et autres de la République du Tatarstan. Le Gouvernement de la Fédération de Russie et le Conseil d'Etat de la République du Tatarstan sur les problèmes abordés dans ce point introduisent des projets de lois devant la Douma d'Etat de la Réunion fédérale de la Fédération de Russie.

3. La République du Tatarstan dans les limites de ses attributions exerce les relations internationales et de commerce extérieur avec les sujets et les formations administrativo-territoriales des Etats étrangers, participe à l'activité des organes des organisations internationales spécialement créés pour ces objectifs, et de plus conclut des accords sur l'exercice des relations internationales, du commerce extérieur et exerce ces relations avec les organes du pouvoir d'Etat des Etats étrangers par accord avec le Ministère des Affaires étrangères de la Fédération de Russie, selon le régime établi par le Gouvernement de la Fédération de Russie.

4. La République du Tatarstan par accord avec le Gouvernement de la Fédération de Russie prête son appui étatique et son concours aux compatriotes pour la conservation de l'originalité, le développement de la culture nationale et de la langue.

5. Les langues russe et tatare sont les langues d'Etat dans la République du Tatarstan, dont le statut et le régime d'utilisation sont fixés par la Constitution de la Fédération de Russie, la Constitution de la République du Tatarstan, la loi fédérale et la loi de la République du Tatarstan.

Pour les candidatures à la fonction de fonctionnaire supérieur de la République du Tatarstan, introduites selon le régime prévu par la loi fédérale, est établie une exigence supplémentaire, prévoyant la maîtrise des langues étatiques de la République du Tatarstan. La maîtrise des langues étatiques de la République du Tatarstan est attesté selon le mode déclaratif.

### **Article 3**

Les citoyens de la Fédération de Russie, vivant sur le territoire de la République du Tatarstan, ont le droit de recevoir un document, attestant de leur identité (passeport du citoyen de la Fédération de Russie), avec un feuillet dans la langue étatique de la République du Tatarstan (tatare) et avec une représentation des armes étatiques de la République du Tatarstan.

### **Article 4**

Les organes du pouvoir d'Etat de la République du Tatarstan dispose d'une représentation auprès du Président de la Fédération de Russie dans la ville de Moscou.

### **Article 5**

1. La durée de validité du présent Traité est de dix ans à partir du jour de son entrée en vigueur.

2. Le régime de la prolongation de la validité du présent Traité, de même que le régime et le fondement de l'interruption anticipée de sa validité (abrogation) sont déterminés par la loi fédérale.

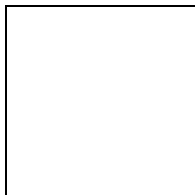
### **Article 6**

Fait à Moscou dans la ville de Moscou le 26 juin 2007 en deux exemplaires, un en russe et un autre en tatar, les deux textes ayant la même force.

Président de la Fédération de Russie  
V. Poutine

Président de la République du Tatarstan  
M. Chaïmiev

## Remembrement de la Fédération de Russie



1) Fusion des sujets numérotés 59 (Région de Perm) et 81 (District autonome Komi-Permiak) en un nouveau sujet de la Fédération de Russie à partir du 1<sup>er</sup> décembre 2005 – le Territoire de Perm (Loi constitutionnelle fédérale du 25 mars 2004 (n° 1- ΦΚ3))

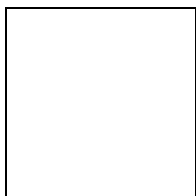
2) Fusion des sujets numérotés 24 (Territoire de Krasnoïarsk), 84 (District autonome de Taimyr (Dolgano-Nenets)) et 88 (District autonome des Evenks) en un nouveau sujet de la Fédération de Russie à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007 - le Territoire de Krasnoïarsk (Loi constitutionnelle fédérale du 14 octobre 2005 (n° 6- ΦΚ3))

3) Fusion des sujets numérotés 41 (Région du Kamtchatka) et 82 (District autonome des Koriaks) en un nouveau sujet de la Fédération de Russie à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2007 – le Territoire du Kamtchatka (Loi constitutionnelle fédérale du 12 juillet 2006 (n° 2- ΦΚ3))

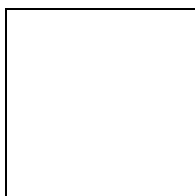
4) Fusion des sujets numérotés 38 (Région d'Irkoutsk) et 85 (District autonome bouriate d'Oust-Orda) en un nouveau sujet de la Fédération de Russie à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2008 – la Région d'Irkoutsk (Loi constitutionnelle fédérale du 30 décembre 2006 (n° 6- ΦΚ3))

5) Fusion des sujets numérotés 75 (Région de Tchita) et 80 (District autonome bouriate d'Aguinskoe) en un nouveau sujet de la Fédération de Russie à partir du 1<sup>er</sup> mars 2008 – le Territoire du Baïkal (Loi constitutionnelle fédérale du 21 juillet 2007 (n° 5- ΦΚ3))

**1. Proportion de Russes dans les pays de l'ex-U.R.S.S.**



**2. Cartographie de la Russie et de son « étranger proche »**



## BIBLIOGRAPHIE

### **I. SITES INTERNET UTILISES**

#### **1) SITES EN RUSSE**

Site du Président de la Fédération de Russie : <http://www.kremlin.ru> (tous les décrets présidentiels sont consultables sur ce site)

Site du Gouvernement de la Fédération de Russie : <http://www.government.ru/content/> (toutes les décisions gouvernementales (arrêtés, dispositions) sont consultables sur ce site)

Site du Ministère des Affaires étrangères de la Fédération de Russie : <http://www.mid.ru> (toutes les décisions du Ministère sont consultables sur ce site)

Site de la Douma d'Etat de la Fédération de Russie : <http://www.duma.ru> (toutes les lois fédérales sont consultables sur ce site)

Site du Conseil de la Fédération de la Fédération de Russie : <http://www.council.gov.ru> (toutes les lois fédérales sont consultables sur ce site)

Site de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie : <http://www.ksrf.ru> (tous les arrêts et décisions de la Cour sont consultables sur ce site)

Site de la Cour suprême de la Fédération de Russie : <http://www.supcourt.ru> (tous les arrêts de la Cour sont consultables sur ce site)

Base de donnée constitutionnelle référencée par la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie : <http://www.constitution.garant.ru> (La Constitution fédérale, les constitutions des républiques, les statuts des autres sujets de la Fédération de Russie, les traités bilatéraux de délimitation des domaines de compétence et des attributions, les Constitutions soviétiques, le Traité fédératif et les principaux textes historiques concernant l'organisation de l'Etat russe sont consultables sur ce site)

Site consacrée à la Constitution de la Fédération de Russie (texte en français) : <http://www.constitution.ru>

Site du Centre international russe de coopération scientifique et culturelle auprès du Ministère des Affaires étrangères : <http://www.rusintercenter.ru>

Site du Recensement de 2002 : <http://www.perepis2002.ru/>

Site de la République du Tatarstan : <http://www.tatar.ru>

Site de l'Université d'Etat de Kazan : <http://www.kcn.ru>

Site de l'Université technique d'Etat du Nord-Caucase : <http://www.ncstu.ru>



Site de la revue *Kazanskij Federalist* [Le Fédéraliste de Kazan] : <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist> (tous les articles de la revue sont consultables sur ce site)

Site de la revue *Pravovedenie* [Jurisprudence] : <http://www.jurisprudence-media.ru> (tous les articles de la revue sont consultables sur ce site)

Site du journal *Izvestija* : <http://www.izvestia.ru>

Site du journal *Kommersant* : <http://www.kommersant.ru>

Site du journal *Nezavisimaja Gazeta* : <http://www.ng.ru>

Site du journal *Rossijskaja Gazeta* : <http://www.rg.ru>

Site du projet « Le fédéralisme institutionnel, juridique et économique dans la Fédération de Russie » (revue du même nom publiée trimestriellement), financé par l'Union européenne dans le cadre du programme de partenariat entre l'Union européenne et la Fédération de Russie : <http://www.federalism.ru>

Site du portail informatico-analytique et encyclopédique « La civilisation russe » : <http://www.rustrana.ru>

## **2) SITE DES ORGANISATIONS EUROPEENNES**

Site du Conseil de l'Europe : <http://www.coe.int>

Site de la Cour européenne des droits de l'homme : <http://www.echr.coe.int>

Site de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe : <http://www.assembly.coe.int>

Site du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux en Europe : <http://www.coe.fr/cplre>

Site de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe : <http://www.venice.coe.int>

Site de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe : <http://www.osce.org>

## **3) SITE EN FRANCAIS**

Site du Sénat de la République française : <http://www.senat.fr>

Site du Conseil constitutionnel : <http://www.conseil-constitutionnel.fr> (la revue *Les cahiers du Conseil constitutionnel* est consultable en ligne sur ce site)

Site du Forum des Fédérations (réseau mondial sur le fédéralisme, organisme international à but non lucratif situé à Ottawa au Canada, éditeur de la revue *Fédérations*) : <http://www.forumfed.org/fr>

Site de l'Académie des Sciences morales et politiques : <http://www.asmp.fr>

Site de la Société française pour le Droit international : <http://www.sfdi.org>

Site de l'Institut français des relations internationales (éditeur de la revue *Russie.Nei.Visions*) : <http://www.ifri.org>

Site de la revue *Cahiers du monde russe* (Editions E.H.E.S.S.) : <http://monderusse.revues.org>

Site de la revue *Les Cahiers lituaniens* (revue culturelle en langue française sur la Lituanie publiée avec le soutien de la Fondation Robert Schuman) : <http://www.cahiers-lituaniens.org>

Site de la revue *Politique internationale* : <http://www.politiqueinternationale.com>

Site de la revue *Regard sur l'Est* : <http://www.regard-est.com>

Site des Archives marxistes : <http://www.marxists.org/archive/index.htm>

Site du Comité de liaison pour la solidarité avec l'Europe de l'Est (COLISEE) : <http://www.colisee.org>

Site des Cafés géographiques : <http://www.cafe-geo.net/>

Site du journal *Courrier international* : <http://www.courrierinternational.fr>

Site du journal *Le Figaro* : <http://www.lefigaro.fr>

Site du journal *Le Monde* : <http://www.lemonde.fr>

Site du journal *Libération* : <http://www.liberation.fr>

## **II. BIBLIOGRAPHIE EN FRANÇAIS**

### **1) OUVRAGES**

#### **► *Ouvrages généraux sur l'Etat (Etat fédéral, fédération, confédération, empire)***

ALBERTINI Mario, *Qu'est-ce que le fédéralisme ?*, Recueil de textes choisis et annotés, Préface de Georges VEDEL, Société européenne d'Etudes et d'Informations, Paris, 1963, 222 p.

ALLAND Denis et RIALS Denis (sous la dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Presses universitaires de France, Paris, 2003, 1649 p.

AMMON Günther et HARTMEIER Michael (sous la dir.), *Fédéralisme et centralisme. L'avenir de l'Europe entre le modèle allemand et le modèle français*, Coll. Politique comparée, Economica, Paris, 1998, 202 p.

AUDEOUD Olivier, MOUTON Jean-Denis et PIERRE-CAPS Stéphane (sous la dir.), *L'Etat multinational et l'Europe*, Presses universitaires de Nancy, Nancy, 1997, 220 p.

BARTHALAY Bernard, *Le fédéralisme*, Que sais-je ?, n° 1953, Presses universitaires de France, Paris, 1981, 126 p.

BEAUD Olivier, *La puissance de l'Etat*, Léviathan, Presses universitaires de France, Paris, 1994, 512 p.

BEAUD Olivier, *Théorie de la Fédération*, Léviathan, Presses universitaires de France, Paris, 2007, 448 p.

BECK Ulrich et GRANDE Edgar, *Pour un Empire européen*, Flammarion, Paris, 2007, 413 p.

BERGERON Gérard, *Petit traité de l'Etat*, La politique éclatée, Presses universitaires de France, Paris, 1990, 263 p.

BOKATOLA Isse Omanga, *L'organisation des Nations Unies et la protection des minorités*, Bruylant, Bruxelles, 1992, 291 p.

BURDEAU Georges, HAMON Francis et TROPER Michel, *Droit constitutionnel*, 25<sup>e</sup> édition, L.G.D.J., Paris, 1997, 759 p.

CARRE de MALBERG Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Sirey, Paris, 1920 (réimpression 1962), tome 1 - 867 p., tome 2 - 637 p.

CHANTEBOUT Bernard, *Droit constitutionnel*, Armand Colin, 21<sup>e</sup> édition, Paris, 2004, 592 p.

CHEVALLIER Jacques, *L'Etat*, Connaissance du droit, Dalloz, Paris, 1999, 125 p.

CONSTANTINESCO Vlad et PIERRE-CAPS Stéphane, *Droit constitutionnel*, Thémis, Presses universitaires de France, 3<sup>e</sup> édition, Paris, 2007, 570 p.

CROISAT Maurice, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, Clefs/Politique, Montchrestien, 2<sup>e</sup> édition, Paris, 1995, 158 p.

CROISAT Maurice et QUERMONNE Jean-Louis, *L'Europe et le fédéralisme*, Clefs/Politique, Montchrestien, Paris, 1996, 158 p.

DAVID René, *Le droit comparé. Droits d'hier, droits de demain*, Economica, Paris, 1982, 362 p.

*Droit constitutionnel*, Mélanges Patrice GELARD, Montchrestien, Paris, 1999, 489 p.

DUHAMEL Olivier et MENY Yves (sous la dir.), *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Presses universitaires de France, Paris, 1992, 1112 p.

DUVERGER Maurice (sous la dir.), *Le concept d'empire*, Centre d'Analyse Comparative des Systèmes Politiques, Presses universitaires de France, Paris, 1980, 485 p.

FAVOREU Louis (sous la dir.), *Droit constitutionnel*, Précis Dalloz, 2<sup>e</sup> édition, Paris, 1999, 930 p.

FROMONT Michel, *La justice constitutionnelle dans le monde*, Connaissance du droit, Dalloz, 1996, 140 p.

GANSHOF F-L, *Qu'est-ce que la féodalité ?*, Tallandier, 5<sup>e</sup> édition, Bruxelles, 1982, 297 p.

KELSEN Hans, *Théorie générale du droit et de l'Etat* (suivi de *La doctrine du droit naturel et le positivisme juridique*), Traduit par Béatrice LAROCHE et Valérie FAURE, Introduction de Stanley L. PAULSON, La Pensée Juridique, Bruylant, L.G.D.J., Paris, 1997, 518 p.

LECLERC Claude, *L'Etat fédéral*, Connaissance du droit, Dalloz, Paris, 1997, 120 p.

*Le droit de regard sur les minorités nationales à l'étranger. Problème ou solution à l'heure de l'intégration européenne ?*, *Civitas Europa*, n° 13 (numéro spécial), Bruylant, Bruxelles, décembre 2004, 304 p.

*L'Etat et le droit d'Est en Ouest*, Mélanges offerts au Professeur Michel LESAGE, Société de législation comparée, Paris, 2006, 551 p.

*Le fédéralisme. Recherches et travaux*, Cahier des écoles doctorales, n° 3, Faculté de droit de Montpellier, juin 2003, 265 p.

LE FUR Louis, *Etat fédéral et confédération d'Etats*, Collection Les Introuvables, Editions Panthéon-Assas, Paris, 2000, 839 p.

*L'Etat souverain à l'aube du XXIème siècle*, Actes du XXVIIème Colloque de la Société Française pour le Droit international tenu à la Faculté de Nancy les 3-5 juin 1993, Pedone, Paris, 1994, 318 p.

MASSIAS Jean-Pierre, *Droit constitutionnel des Etats d'Europe de l'Est*, Presses universitaires de France, Paris, 1999, 511 p.

PACTET Pierre, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, Armand Colin, 18<sup>e</sup> édition, Paris, 1999, 616 p.

PHILIP Christian et SOLDATOS Panayotis (sous la direction de), *Au-delà et en deçà de l'Etat-nation*, Bruylant, Bruxelles, 1996, 288 p.

PIERRE-CAPS Stéphane, *Nation et peuples dans les constitutions modernes*, 2 vol., Presses universitaires de Nancy, Nancy, 1987, 948 p.

PIERRE-CAPS Stéphane, *La multination. L'avenir des minorités en Europe centrale et orientale*, Odile Jacob, Paris, 1995, 337 p.

PORTELLI Hugues, *Droit constitutionnel*, 3<sup>e</sup> édition, Cours, Dalloz, Paris, 1999, 345 p.

RIALS Stéphane, *Destin du fédéralisme*, L.G.D.J., Paris, 1986, 78 p.

ROULAND Norbert (dir.), PIERRE-CAPS Stéphane et POUMAREDE Jacques, *Droit des minorités et des peuples autochtones*, Presses universitaires de France, Paris, 1996, 581 p.

ROUSSEAU Dominique, *La justice constitutionnelle en Europe*, Clefs politique, Montchrestien, 3<sup>e</sup> édition, 1998, 160 p.

SABOURIN Paul, *L'Etat-nation face aux Europes*, Perspectives internationales, Presses universitaires de France, Paris, 1994, 304 p.

SAINT-OUEN François, *Le fédéralisme*, Collection Illico, Infolio éditions, 2005, 125 p.

SCELLE Georges, *Précis de droit des gens. Principes et systématique*, première partie, Sirey, Paris, 1932, 312 p.

SCELLE Georges, *Manuel de Droit international public*, Editions Domat-Montchrestien, Paris, 1948, 1008 p.

SCHMITT Carl, *Théorie de la Constitution*, Léviathan, Presses universitaires de France, Paris, 1993, 576 p.

SOLDATOS Panayotis et MASCLET Jean-Claude (sous la dir.), *L'Etat-nation au tournant du siècle : les enseignements de l'expérience canadienne et européenne*, Chaire Jean Monnet, Université de Montréal, Montréal, 1997, 346 p.

TOURET Bernard, *L'aménagement constitutionnel des Etats de peuplement composite*, Centre international de recherches sur le bilinguisme, Les Presses de l'Université de Laval, Québec, 1972, 259 p.

TULARD Jean (sous la dir.), *Les empires occidentaux de Rome à Berlin*, Histoire générale des systèmes politiques, Presses universitaires de France, Paris, 1997, 503 p.

VERGNIOLLE de CHANTAL François, *Fédéralisme et antifédéralisme*, Que sais-je ?, Presses universitaires de France, 2005, 127 p.

VILLIERS de Michel, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Armand Colin, Paris, 1999, 252 p.

► **Ouvrages sur l'histoire de l'Etat russe et de ses peuples (Russie des apanages, Empire des Tsars)**

BOGDAN Henri, *Histoire des peuples de l'ex-U.R.S.S.. Du IX<sup>ème</sup> siècle à nos jours*, Perrin, Paris, 1993, 442 p.

CARRERE d'ENCAUSSE Hélène, *La Russie inachevée*, Fayard, Paris, 2000, 341 p.

CARRERE d'ENCAUSSE Hélène, *L'Empire d'Eurasie. Une histoire de l'Empire russe de 1552 à nos jours*, Fayard, Paris, 2005, 503 p.

CHANNON John, *Atlas historique de la Russie. Puissance et instabilité d'un empire européen, asiatique et arctique*, Collection Atlas/Mémoires - Editions Autrement, Paris, 1997, 144 p.

CONTE Francis (sous la direction de), *Les grandes dates de la Russie et de l'U.R.S.S.*, Coll. Essentiels, Larousse, Paris, 1990, 287 p.

COQUIN François-Xavier, *Des pères du peuple au père des peuples. La Russie de 1825 à 1929, Regards sur l'histoire*, Sedes, Paris, 1991, 483 p.

FERRO Marc, *La Révolution russe de 1917*, Flammarion, 3<sup>e</sup> édition, Paris, 1990, 188 p.

HELLER Michel, *Histoire de la Russie et de son empire*, Plon, Paris, 1997, 986 p.

HERZEN Alexandre, *La Russie et l'Occident*, Editions des Portes de France, Paris, 1946, 195 p.

KAPPELER Andreas, *Russie, empire multiethnique*, Institut d'Etudes Slaves, Paris, 1994, 415 p.

KONDRATIEVA Tamara, *La Russie ancienne*, Que sais-je ?, n° 3092, Presses universitaires de France, Paris, 1996, 127 p.

LADOUS Régis, *De l'Etat russe à l'Etat soviétique, 1825-1941*, Sedes, Paris, 1990, 367 p.

LADREIT de LACHARRIERE Guy, *L'idée fédérale en Russie de Riourik à Staline (862-1945)*, Pedone, Paris, 1945, 196 p.

LEROY-BEAULIEU Anatole, *L'Empire des Tsars et les Russes*, Robert Laffont, Paris, 1990, 1392 p.

NOLDE Boris, *La formation de l'Empire russe. Etudes, notes et documents*, 2 tomes, Institut d'Etudes Slaves, Paris, 1952, 1<sup>er</sup> tome - 299 p., 2<sup>e</sup> tome - 408 p.

PIPES Richard, *La révolution russe*, Presses universitaires de France, Paris, 1993, 880 p.

RAEFF Marc, *Comprendre l'Ancien Régime russe. Etat et société en Russie impériale*, préface d'Alain Besançon, L'Univers historique, Seuil, Paris, 1982, 250 p.

RAEFF Marc, *Politique et culture en Russie : 18<sup>e</sup>-20<sup>e</sup> siècles*, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris, 1996, 288 p.

REY Marie-Pierre, *De la Russie à l'Union soviétique : la construction de l'Empire (1462-1953)*, Hachette, Paris, 1994, 253 p.

RIASANOVSKY Nicholas V., *Histoire de la Russie. Des origines à 1996*, Bouquins, Robert Laffont, Paris, 1996, 872 p.

VIBERT Stéphane, *La quête russe de l'universel. Mouvement slavophile et hiérarchie de valeurs socio-communautaire (1825-1855)*, Thèse soutenue le 29 septembre 1999 à l'E.H.E.S.S., 427 p.

VODOFF Vladimir, *Naissance de la Chrétienté russe*, Fayard, Paris, 1988, 483 p.

► **Ouvrages sur le marxisme-léninisme et l'Union soviétique**

BAILLARGEON Normand, *Anarchisme*, Collection Les Essentiels, L'île de la Tortue, Montréal, 2000, 127 p.

BAKOUNINE Mikhaïl Alexandrovitch, *Œuvres*, t. IV, Stock, Paris, 1910, 512 p.

BAUER Otto, *La question des nationalités et la social-démocratie*, 2 tomes, Guérin Littérature, Montréal, Etudes et Documentation Internationales-Arcantère Editions, Paris, 1987, 334 p et 594 p.

BERTON-HOGGE Roberte (sous la dir.), *L'U.R.S.S. à la recherche de son avenir politique*, Problèmes politiques et sociaux n° 640, série U.R.S.S. n° 104, La Documentation française, Paris, 28 septembre 1990, 60 p.

BESANÇON Alain, *Les origines intellectuelles du léninisme*, Agora, Calmann-Levy, Paris, 1977, 327 p.

CARRERE d'ENCAUSSE Hélène, *Lénine, la Révolution et le pouvoir*, Champs, Flammarion, Paris, 1987, 297 p.

CARRERE d'ENCAUSSE Hélène, *Le grand défi. Bolcheviks et Nations. 1917-1930*, Flammarion, Paris, 1987, 333 p.

CARRERE d'ENCAUSSE Hélène, *La gloire des nations ou la fin de l'Empire soviétique*, Fayard, Paris, 1990, 431 p.

CARRERE d'ENCAUSSE Hélène, *L'U.R.S.S. de la Révolution à la mort de Staline, 1917-1953*, Points, Histoire, Seuil, Paris, 1993, 375 p.

COLAS Dominique, *Textes constitutionnels soviétiques*, Que sais-je ?, n° 2364, Presses universitaires de France, Paris, 1987, 127 p.

COLAS Dominique, *Les constitutions de l'U.R.S.S. et de la Russie (1905-1993)*, Que sais-je ?, Presses universitaires de France, Paris, 1997, 128 p.

COLAS Dominique, *Le léninisme*, Quadrige, Presses universitaires de France, Paris, 1998, 314 p.

CORTE César, *Les marxistes et l'Etat*, Cahiers du Marxisme, Librairies d'Informations Ouvrières, Paris, 1972, 51 p.

DESOLRE Guy, *Les quatre Constitutions soviétiques, 1917-1977. Evolution de l'Etat et du droit en U.R.S.S.*, Savelli, Paris, 1977, 165 p.

FISERA Vladimir Claude, *Les peuples slaves et le communisme : de Marx à Gorbatchev*, Faits et représentations, Berg international, Paris, 1992, 476 p.

GELARD Patrice, *Les institutions de l'U.R.S.S.*, Documents d'études n° 1.02, La Documentation française, Paris, novembre 1989, 50 p.

HAUPT Georges, LOWY Michael et WEILL Claudie, *Les Marxistes et la question nationale (1848-1914)*, Bibliothèque Socialiste, François Maspero, Paris, 1974, 391 p.

JOUTCHKOV B., *Lénine et le problème national*, Editions de l'Agence de Presse Novosti, Moscou, 1982, 80 p.

KAPUSCINSKI Ryszard, *Imperium*, Bibliothèques 10/18, Paris, 1999, 340 p.

LENINE, *L'Etat et la révolution*, 1917, consultable sur <http://www.marxists.org/français/lenin/works/1917/08/eroot.htm>

LESAGE Michel, *La Constitution de l'U.R.S.S. du 7 octobre 1977. Texte et commentaires*, Notes et études documentaires, La Documentation française, Paris, décembre 1978, 142 p.

LESAGE Michel, *L'administration soviétique*, Economica, Paris, 1981, 254 p.

LESAGE Michel, *Le système politique de l'U.R.S.S.*, Collection Thémis-Science politique, Presses universitaires de France, Paris, 1987, 504 p.

LESAGE Michel, *La crise du fédéralisme soviétique*, Notes et études documentaires, n° 4905, La Documentation française, Paris, 1990, 160 p.

MIRKINE-GUETZEVITCH Boris, *La théorie générale de l'Etat soviétique*, Giard, Paris, 1928, 203 p.

NAHAYLO Bohdan et SWOBODA Victor, *Après l'Union soviétique. Les peuples de l'espace post-soviétique*, Connaissance de l'Est, Presses universitaires de France, Paris, 1994, 437 p.

RENNER Karl (Synopticus), *Etat et nation*, Vienne, 1899, extraits dans *Les Marxistes et la question nationale (1848-1914)*, Bibliothèque Socialiste, François Maspero, Paris, 1974, pp. 212-229



RENNER Karl, *La Nation, Mythe et Réalité*, traduit de l'allemand par Stéphane PIERRE-CAPS et Claude TIXADOR, Presses universitaires de Nancy, Nancy, 1998, 134 p.

ROY Olivier, *La nouvelle Asie centrale ou la fabrication des nations*, Seuil, Paris, 1997, 326 p.

STALINE Joseph, *Le marxisme et la question nationale et coloniale*, Editions sociales, Paris, 1949, 337 p.

STALINE Joseph, *Le communisme et la Russie*, Introduction de Jean-François KAHN, Denoël, Paris, 1968, 222 p.

STOYANOVITCH Konstantin, *La pensée marxiste et le droit*, Presses universitaires de France, Paris, 1974, 196 p.

VICHNEVSKI Anatoli, *La faucille et le rouble. La modernisation conservatrice en U.R.S.S.*, Bibliothèque des Histoires, Gallimard, Paris, 2000, 465 p.

WERTH Nicolas, *Histoire de l'Union soviétique*, Presses universitaires de France, Paris, 1992, 558 p.

YAKEMTCHOUK Romain, *Les Républiques baltes et la crise du fédéralisme soviétique*, Studia Diplomatica, volume XLIII, n° 4-5-6, Bruxelles, 1990, 408 p.

► **Ouvrages sur la Russie contemporaine et les Etats issus de l'ex-U.R.S.S.**

BARANOVKI Vladimir, FACON Isabelle, MARIN Anaïs et de TINGUY Anne, *Moscou et le monde : l'ambition de la grandeur, une illusion ?*, Autrement Ceri, Autrement, janvier 2008, 200 p.

BERTON-HOGGE Roberte et CROSNIER Marie-Agnès (sous la dir.), *Russie : la décentralisation aux prises avec l'étatisme*, Les Etudes de la Documentation française, La Documentation Française, Paris, 1994, 166 p.

BERTON-HOGGE Roberte (sous la dir.), *Russie : la nouvelle donne politique*, Problèmes politiques et sociaux n° 730, série Russie n° 119, La Documentation française, Paris, 24 juin 1994, 64 p.

BERTON-HOGGE Roberte et CROSNIER Marie-Agnès (sous la dir.), *Les pays de la C.E.I.*, Notes et études documentaires n° 5062-63, La Documentation française, Paris, novembre 1997, 208 p.

BRUNET Roger, ECKERT Denis et KOLOSSOV Vladimir, *Atlas de la Russie et des pays proches*, La Documentation française, Paris, 1995, 208 p.

BURDEAU Geneviève et STERN Brigitte (sous la dir.), *Dissolution, continuation et succession en Europe de l'Est*, CEDIN-Paris I, Cahiers internationaux, n° 9, Montchrestien, Paris, 1994, 406 p.

CARATINI Roger, *Dictionnaire des nationalités et des minorités de l'ex-U.R.S.S.*, Larousse, Paris, 1992, 257 p.

CARRERE d'ENCAUSSE Hélène, *Victorieuse Russie*, Le Livre de Poche, Fayard, Paris, 1992, 381 p.

CHARRIN Anne-Victoire (sous la dir.), *Les Sibériens. De Russie et d'Asie, une vie, deux mondes*, Série Monde HS n° 78, Editions Autrement, Paris, 1994, 253 p.

DONSKOFF Hélène, *L'action de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie et ses limites*, Thèse sous la direction du Professeur Patrice GELARD soutenue le 16 octobre 2004, Université du Havre, 646 p.

FERON Bernard, *La Russie. Espoirs et dangers*, Le Monde Editions, Paris, 1995, 255 p.

GUCKER Jeanne (sous la dir.), *La Russie. Des idées et des hommes*, Editions CRDP de Lorraine, Nancy, 1999, 293 p.

KALIKA Arnaud, *L'Empire aliéné. Le système du pouvoir russe*, CNRS Editions, Paris, 2008, 190 p.

LE HUEROU Anne et ROUSSELET Kathy (sous la dir.), *La société civile en Russie : de l'utopie à l'engagement civique ?*, Problèmes politiques et sociaux n° 814, série Russie n° 133, La Documentation française, Paris, 1999, 78 p.

LESAGE Michel, *Les institutions de la Russie*, Documents d'études n° 1.02 1998, La Documentation française, Paris, 1998, 59 p.

*Le statut constitutionnel des régions dans la Fédération de Russie et dans d'autres pays européens. Le rôle des autorités législatives régionales dans le renforcement de l'« unité dans la diversité »*, Actes, Kazan, Tatarstan (Fédération de Russie), 11-12 juillet 2003, Etudes et travaux, n° 89, Editions du Conseil de l'Europe, décembre 2003, 185 p.

MENDRAS Marie (sous la dir.), *Un Etat pour la Russie*, Editions Complexe, Bruxelles, 1992, 145 p.

MOURADIAN Claire (sous la dir.), *Le Caucase des indépendances. La nouvelle donne*, Problèmes politiques et sociaux n° 718, série Russie n° 117, La Documentation française, Paris, 31 décembre 1993, 68 p.

MOURADIAN Claire (sous la dir.), *La CEI : un nouvel acteur sur la scène internationale*, Problèmes politiques et sociaux n° 760, série Russie n° 124, La Documentation française, Paris, 12 janvier 1996, 83 p.

NIQUEUX Michel (sous la dir.), *La question russe. Essais sur le nationalisme russe*, Editions universitaires, Paris, 1992, 213 p.

RADVANYI Jean (sous la dir.), *La Russie face à ses régions*, Problèmes politiques et sociaux n° 742, série Russie n° 121, La Documentation française, Paris, 30 décembre 1994, 64 p.

RAVIOT Jean-Robert (sous la dir.), *Russie : qui gouverne les régions ?*, Problèmes politiques et sociaux n° 783, série Russie n° 128, La Documentation française, Paris, 18 avril 1997, 80 p.

ROUBINSKI Youri, *Les éclats de l'Empire ou la Communauté des Etats indépendants*, Les Cahiers de l'Ifri, n° 33, Paris, 2001, 164 p.

ROUSSELET Kathy (sous la dir.), *L'Eglise orthodoxe russe et la politique*, Problèmes politiques et sociaux n° 687, série Russie n° 112, La Documentation française, Paris, 18 septembre 1992, 64 p.

ROUX Michel (sous la dir.), *Nations, Etat et territoire en Europe de l'Est et en U.R.S.S.*, L'Harmattan, Paris, 1992, 294 p.

RUZE Alain, *La Moldova entre la Roumanie et la Russie. De Pierre le Grand à Boris Eltsine*, L'Harmattan, Paris, 1997, 219 p.

SOBTCHAK Anatoly, *Russie : du totalitarisme à la démocratie*, Hachette, Paris, 1996, 186 p.

SOLJENITSYNE Alexandre, *Comment réaménager notre Russie ? Réflexions dans la mesure de mes forces*, Fayard, Paris, 1990, 118 p.

THUMANN Michael, *La puissance russe. Un puzzle à reconstituer*, Alvik Editions, Paris, 2002, 391 p.

YERASIMOS Stéphane, *Questions d'Orient. Frontières et minorités des Balkans au Caucase*, La Découverte/Livres, Hérodote, Paris, 1993, 247 p.

## **2) ARTICLES DE DOCTRINE**

### **► Articles sur l'Etat (Etat fédéral, fédération, confédération, empire)**

AHRWEILER Hélène, « L'Empire byzantin », in *Le concept d'empire*, Presses universitaires de France, Paris, 1980, pp. 131-149

ARNOLD Rainer, « Le fédéralisme renforcé : la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale allemande en 2004 », *Revue internationale de droit comparé*, n° 4, octobre-décembre 2004, pp. 917-927.

AUBERT Jean-François, « Essai sur le fédéralisme », *Revue du Droit public*, n° 3, mai-juin 1963, pp. 401-452

BEAUD Olivier, « La Fédération entre l'Etat et l'Empire », in *Les fédéralismes*, Etudes réunies par Annie ALLAIN, Maryline DUPONT et Michael HEARN, Septentrion, Presses universitaires (Travaux et recherches), Lille, 1996, pp. 33-58

BEAUD Olivier, « Fédéralisme et souveraineté. Notes pour une théorie constitutionnelle de la Fédération », *Revue du Droit public*, n° 1, 1998, pp. 103-122

BENOIST de Alain, « L'idée d'empire », in *Nation et Empire. Histoire et concept*, Actes du XXIV<sup>e</sup> colloque national du GRECE, Paris, 1991, pp. 55-73

CROISAT Maurice, « Le fédéralisme d'aujourd'hui : tendances et controverses », *Revue française de Droit constitutionnel*, n° 19, 1994, pp. 451-464

CROISAT Maurice, « Le fédéralisme asymétrique : l'expérience canadienne », *Revue française de Droit constitutionnel*, n° 37, 1999, pp. 29-47

CROMMELIN Michael, « Le règlement des différends dans les systèmes fédéraux », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 167, 2001/1, pp. 149-155

DELPEREE Francis, « Le fédéralisme, forme d'adaptation de l'Etat-nation : le cas de la Belgique », in Christian PHILIP et Panayotis SOLDATOS (sous la direction de), *Au-delà et en deçà de l'Etat-nation*, Bruylant, Bruxelles, 1996, pp. 139-158

DELPEREE Francis, « Le fédéralisme asymétrique », *Civitas Europa*, n° spécial : IV<sup>e</sup> Congrès français de droit constitutionnel, Aix-en-Provence, 10-12 juin 1999, Presses universitaires de Nancy, septembre 1999, pp. 135-150

DURAND Bernard, « Le Fédéralisme : en ligne de crête », in *Le fédéralisme. Recherches et travaux*, Cahier des écoles doctorales, n° 3, Faculté de droit de Montpellier, juin 2003, pp. 27-35

DUVERGER Maurice, « Le concept d'empire », in *Le concept d'empire*, Presses universitaires de France, Paris, 1980, pp. 5-23

ELAZAR Daniel J., « Diversité religieuse et fédéralisme », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 167, 2001/1, pp. 65-69

FLEINER Thomas, « Huit thèses sur le fédéralisme et la démocratie dans le contexte de la construction européenne », in *Droit constitutionnel*, Mélanges offerts au Professeur Patrice GELARD, Montchrestien, Paris, 1999, pp. 379-384

FLEINER Thomas et HOTTINGER Julian Thomas, « La pertinence du fédéralisme dans la gestion des diversités nationales », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 10, n°1, 2003, pp. 79-90

GAGNON Alain-G., « Fédéralisme et identités nationales : le passage obligé de l'Etat-nation à l'Etat plurinational », in Panayotis SOLDATOS et Jean-Claude MASCLET (sous la dir.), *L'Etat-nation au tournant du siècle : les enseignements de l'expérience canadienne et européenne*, Chaire Jean Monnet, Université de Montréal, Montréal, 1997, pp. 293-317

GJIDARA Marc, « La solution fédérale : bilan critique », *Pouvoirs*, n° 57, 1991, pp. 93-112

GRANAT Miroslaw, « La réception de la justice constitutionnelle dans les pays d'Europe centrale et orientale », in *L'Etat et le droit d'Est en Ouest*, Mélanges offerts au Professeur Michel LESAGE, Société de législation comparée, Paris, 2006, pp. 141-148

HERAUD Guy, « Un anti-étatisme : le fédéralisme intégral », *Archives de Philosophie du Droit*, n° 21, 1976, pp. 167-180

KELSEN Hans, « La garantie juridictionnelle de la Constitution (La justice constitutionnelle) », *Revue du Droit public*, n° 45, 1928, pp. 197-257

KOJEVE Alexandre, « L'Empire latin. Esquisse d'une doctrine de la politique française », *La Règle du Jeu*, n° 1, mai 1990, pp. 89-123

LAVIGNE Pierre, « Etat unitaire et Etat fédéral », in *Les formes de l'Etat socialiste*, Actes du Colloque des 1<sup>er</sup> et 2 avril 1966, Dalloz, Paris, 1968, pp. 195-204

MARTONYI Eva, « Le fédéralisme culturel en Europe centre orientale », in *Les fédéralismes*, Etudes réunies par Annie ALLAIN, Maryline DUPONT et Michael HEARN, Septentrion, Presses universitaires (Travaux et recherches), Lille, 1996, pp. 151-159

MILACIC Slobodan, « Le devenir des Etats fédéraux disloqués. La problématique de l'Est nouveau », in *Le devenir des Etats : souveraineté ? intégration ?*, Académie internationale de Droit constitutionnel, 9<sup>e</sup> session, Tunis, 17-31 août 1993, Presses universitaires des Sciences sociales de Toulouse, 1995, pp. 153-211

PELOPIDAS Benoît, « Quelle pertinence la notion d'empire peut-elle avoir pour comprendre les Etats-Unis et la Russie du XXI<sup>e</sup> siècle ? » Notes de la conférence donnée à l'E.H.E.S.S. le 8 janvier 2008, *Euro-Power*, mars 2008, pp. 1-5

REMILLARD Gil, « Sur le fédéralisme canadien », *Revue française de Droit constitutionnel*, n° 7, 1991, pp. 427-434

REQUEJO Ferran, « Fédéralisme et groupes nationaux », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 167, 2001/1, pp. 43-51

ROUSSEAU Dominique, « Fédéralisme et démocratie », in *Le fédéralisme. Recherches et travaux*, Cahier des écoles doctorales, n° 3, Faculté de droit de Montpellier, juin 2003, pp. 91-96

SANTAMARIA Yves, « L'Etat-nation, histoire d'un modèle », in *Nations et nationalismes*, La Découverte, Les dossiers de l'Etat du Monde, Paris, novembre 1995, pp. 27-37

SCELLE Georges, « Le fédéralisme européen et ses difficultés politiques », Fascicule n° 4, Centre européen universitaire, Nancy, 1952, pp. 1-57

TIKHOMIROV Youri, « Sur la théorie contemporaine du droit constitutionnel », in *L'Etat et le droit d'Est en Ouest*, Mélanges offerts au Professeur Michel LESAGE, Société de législation comparée, Paris, 2006, pp. 107-115

VERGNIOLLE de CHANTAL François, « La Cour Rehnquist et le fédéralisme aux Etats-Unis : peut-on parler d'un projet néofédéral », *Revue internationale de droit comparé*, n° 3, juillet-septembre 2004, pp. 571-602

WATTS Ronald, « Les modèles de partage fédéral des compétences », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 167, 2001/1, pp. 25-34

WATTS Ronald, « Les principales tendances du fédéralisme au XXe siècle », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 10, n° 1, 2003, pp. 11-18

WEINSTOCK Daniel, « Vers une théorie normative du fédéralisme », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 167, 2001/1, pp. 79-87

► **Articles sur l'histoire de l'Etat russe et de ses peuples (Russie des apanages, Empire des Tsars)**

BERELOWITCH Wladimir, « Empire et nation. La renaissance de l'identité russe sous Pierre le Grand », in BAECHLER Jean (sous la direction de), *La Nation*, Gallimard, Le Seuil, Paris, 1995, pp. 27-38

BREUILLARD Sabine, « Le tsarisme, les libéraux et la question nationale », in *La question russe. Essais sur le nationalisme russe*, Ed. Universitaires, Paris, 1992, pp. 55

CHEINISSE L., « Les Lois Fondamentales de l'Etat Russe », *Revue du Droit public*, tome 26, 1909, pp. 362-372

COQUIN François-Xavier, Recension de l'ouvrage de S. Bertolissi, A.N. Saharov, (*Konstitucionnye proekty v Rossii XVIII-nacalo XX v.* [Les projets constitutionnels en Russie, XVIII<sup>e</sup> – début XX<sup>e</sup> siècle], Institut Rossijskoj Istorii, RAN, 2000, 816 p.) dans *Les Cahiers du monde russe*, 2002, consultable sur <http://monderusse.revues.org/document4066.html>

LOTMAN Iouri et OUSPENSKI Boris, « Deux modèles archétypes de culture : « conclure un pacte » et « s'en remettre à autrui » », in *Sémiotique de la culture russe*, l'Age d'Homme, Lausanne, 1990, pp. 140-155

VAN REGEMORTER Jean-Louis, « L'empire russe : l'empire avoué », in *Les empires occidentaux de Rome à Berlin*, Presses universitaires de France, Paris, 1997, pp. 139-188

► **Articles sur le marxisme-léninisme et l'Union soviétique**

BESANÇON Alain, « L'Empire russe et la domination soviétique », in *Le concept d'empire*, sous la direction de Maurice DUVERGER, Presses universitaires de France, Paris, 1980, pp. 365-373

CARRERE d'ENCAUSSE Hélène, « Unité prolétarienne et diversité nationale. Lénine et la théorie de l'autodétermination », *Revue française de Science politique*, vol. XXI, n° 2, avril 1971, pp. 221-255

CARRERE d'ENCAUSSE Hélène, « La décomposition de l'Empire soviétique », *Pouvoirs*, n° 57, 1991, pp. 19-31

COLLAS Patrice, « Le contrôle de constitutionnalité en U.R.S.S. », *Revue de Droit public*, n° 4, 1990, pp. 1035-1054

CORBO Claude, « Socialisme et fédéralisme au XIX<sup>e</sup> siècle : Saint-Simon, Proudhon, Bakounine », in *Fédéralisme et nations*, Presses de l'Université du Québec, Montréal, 1971, pp. 57-83

DURANDIN Guy, « Les protocoles « annexes » du pacte germano-soviétique. Un secret entretenu pendant cinquante ans », *Historiens & Géographes*, n° 382, mars 2003, pp. 389-402

ENGELS Friedrich, « Le panslavisme démocratique », *Neue Rheinische Zeitung*, 15 et 16 février 1849, in *Les Marxistes et la question nationale (1848-1914)*, Bibliothèque Socialiste, François Maspero, Paris, 1974, pp. 69-86

G.E.R.S.S., « A la recherche d'un nouveau Traité de l'Union », *Défense nationale. Problèmes politiques, économiques, scientifiques et militaires*, janvier 1992, pp. 39-51

GUEIT Jean, « 1990 : la « contre-révolution » institutionnelle », in BARRY Françoise et LESAGE Michel (sous la direction de), *U.R.S.S., la dislocation du pouvoir*, Notes et études documentaires, n° 4937, La Documentation française, Paris, 1991-12, pp. 107-124

GUEIT Jean, « 1992 : une crise institutionnelle omniprésente », in BERTON-HOGGE Roberte et CROSNIER Marie-Agnès (sous la direction de), *Ex-U.R.S.S. : les Etats du divorce*, La Documentation française, Paris, 1993, pp. 109-120

HAMANT Yves, « L'idéologie soviétique et l'idée nationale russe (soviétisme et russité), in NIQUEUX Michel (sous la direction de), *La question russe. Essais sur le nationalisme russe*, Ed. Universitaires, Paris, 1992, pp. 75-98

ISOART Paul, « Approche constitutionnelle du problème des nationalités en U.R.S.S. (1920-1940) », in *L'expérience soviétique et le problème national dans le monde, 1920-1939*, Actes du Colloque organisé par l'Institut national des langues et civilisations orientales, 6-8 décembre 1978 à Paris, tome 1, Langues'O, 1981, pp. 159-199

JOUKOVSKI Arcady, « Russie-U.R.S.S., théorie et pratique de la question nationale. La formation du modèle soviétique » (intervention au débat), in *L'expérience soviétique et le problème national dans le monde, 1920-1939*, Actes du Colloque organisé par l'Institut national des langues et civilisations orientales, 6-8 décembre 1978 à Paris, tome 1, Langues'O, 1981, pp. 12-13

KAUTSKY Karl, « Nationalité et internationalisme », supplément à la *Neue Zeit*, n° 1, 1907/1908, 18 janvier 1908, in *Les Marxistes et la question nationale (1848-1914)*, Bibliothèque Socialiste, François Maspero, Paris, 1974, pp. 128-142

KAUTSKY Karl, « L'autodétermination des nations », in *Les Marxistes et la question nationale (1848-1914)*, Bibliothèque Socialiste, François Maspero, Paris, 1974, pp. 148- 155

KOLOSSOV Vladimir, « La crise du fédéralisme soviétique : vers un nouvel ensemble géopolitique », *L'événement européen*, vol. n° 16, octobre 1991, pp. 133-154

LAVROFF Dmitri-Georges et CONTE Francis, « La Constitution de l'Union des Républiques socialistes soviétiques du 7 octobre 1977 », *Revue du Droit public*, n° 3, mai-juin 1978, pp. 679-748

LENINE, « Les trois sources et les trois parties constitutives du marxisme », *Prosvechchenie* n° 3, 1913, consultable sur <http://www.marxists.org/francais/lenin/works/1913/03/19130300.htm>

LENINE, « Notes critiques sur la question nationale », *Prosvechchenie* n° 10, n° 11 et n° 12, 1913, in *Les Marxistes et la question nationale, (1848-1914)*, Bibliothèque Socialiste, François Maspero, Paris, 1974, pp. 328-334

LENINE, « Lettre à Chaoumian », lettre rédigée le 23 novembre (6 décembre) 1913, in *Les Marxistes et la question nationale, (1848-1914)*, Bibliothèque Socialiste, François Maspero, Paris, 1974, pp. 351-353

LENINE, « Du droit des nations à disposer d'elles-mêmes », *Prosvechchenie* n° 4, n° 5 et n° 6, avril-juin 1914, in *Les Marxistes et la question nationale (1848-1914)*, Bibliothèque Socialiste, François Maspero, Paris, 1974, pp. 335-350

LENINE, « La révolution socialiste et le droit des nations à disposer d'elles-mêmes », 1916, consultable sur <http://www.marxists.org/français/lenin/works/1916/01/19160100.htm>

LESAGE Michel, « Le PCUS : de la réforme à la destruction », in BARRY Françoise et LESAGE Michel (sous la direction de), *U.R.S.S., la dislocation du pouvoir*, Notes et études documentaires, n° 4937, La Documentation française, Paris, 1991-12

LOMME Roland et MECHET Philippe, « Le dépérissement de l'Etat soviétique », *Politique étrangère*, n° 4, 1990, pp. 799-811

LOMME Roland, « U.R.S.S. », *Relations internationales et stratégies*, n° 2, 1991, pp. 94-111

LORAIN Pierre, « La Russie et la nouvelle Union », *Est & Ouest*, n° 93, octobre 1991, pp. 1-3

LORAIN Pierre, « La fin de l'U.R.S.S. », *Est & Ouest*, n° 96, janvier 1992, pp. 4-6

MARIE Nadine, « La réforme des institutions fédérales (1988-1991) », in BARRY Françoise et LESAGE Michel (sous la direction de), *U.R.S.S., la dislocation du pouvoir*, Notes et études documentaires, n° 4937, La Documentation française, Paris, 1991-12, pp. 63-82

MARX Karl, « La question irlandaise et l'Internationale », in *Les Marxistes et la question nationale, (1848-1914)*, Bibliothèque Socialiste, François Maspero, Paris, 1974, pp. 97-100



MASSIAS Jean-Pierre, « La Cour suprême de l'U.R.S.S. et le contrôle de constitutionnalité : contribution à l'étude du droit soviétique », in *L'Etat et le droit d'Est en Ouest*, Mélanges offerts au Professeur Michel LESAGE, Société de législation comparée, Paris, 2006, pp. 227-255

MAUREL Marie-Claude, « La fin de l'Etat territorial ou la boîte de Pandore », in *Nations, Etat et territoire en Europe de l'Est et en U.R.S.S.*, Etudes coordonnées par Michel ROUX, L'Harmattan, Paris, 1992, pp. 185-200

MIRKINE-GUETZEVITCH Boris, « La Constitution de l'U.R.S.S. », *Revue du Droit public*, tome 42, 32<sup>ème</sup> année, 1925, pp. 118-126

MIRKINE-GUETZEVITCH Boris, « La théorie générale de l'Etat soviétique », *Revue du Droit public*, tome 42, 32<sup>ème</sup> année, 1925, pp. 509-521

MIRKINE-GUETZEVITCH Boris, « Le contrôle de constitutionnalité des lois soviétiques », *Revue du Droit public*, tome 42, 32<sup>ème</sup> année, 1925, pp. 683-694

MIRKINE-GUETZEVITCH Boris, « Les modifications récentes du droit électoral soviétique », *Revue du Droit public*, tome 43, 33<sup>ème</sup> année, 1926, pp. 123-129

MIRKINE-GUETZEVITCH Boris, « Le droit électoral soviétique », *Revue du Droit public*, tome 43, 33<sup>ème</sup> année, 1926, pp. 319-342.

MIRKINE-GUETZEVITCH Boris, « Le pouvoir constituant dans le droit soviétique », *Revue du Droit public*, tome 43, 33<sup>ème</sup> année, 1926, pp. 466-483

MIRKINE-GUETZEVITCH Boris, « La loi soviétique », *Revue du Droit public*, tome 43, 33<sup>ème</sup> année, 1926, pp. 752-769

MOUSKHELY Michel, « La notion soviétique de constitution », *Revue du Droit public*, volume 71, 61<sup>e</sup> année, 1955, pp. 894-908

PIERRE-CAPS Stéphane, « Karl Renner et l'Etat multinational. Contribution juridique à la solution d'imbroglios politiques contemporains », *Droit et Société*, 27-1994, pp. 421-441

PIERRE-CAPS Stéphane, « Karl Renner, de l'Etat des nationalités à l'Etat mondial », in *L'Autriche dans l'Europe* (journées d'études du 10 mars 1995 organisée par le Groupe de Recherches et d'Etudes Politiques de l'Université de Nancy 2), *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, tome 28, n° 2, avril-juin 1996, pp. 187-200

ROUSSILLON Henry, « Le problème du contrôle de constitutionnalité des lois dans les pays socialistes », *Revue du Droit public*, n° 1 (janvier-février), 93<sup>ème</sup> année, 1977, pp. 55-127

TER MINASSIAN Anatüde, « Le cas arménien : socialistes et marxistes arméniens et la question nationale », in *L'expérience soviétique et le problème national dans le monde, 1920-1939*, Actes du

Colloque organisé par l'Institut national des langues et civilisations orientales, 6-8 décembre 1978 à Paris, tome 1, Langues'O, 1981, pp. 105-157

VAN REGEMORTER Jean-Louis, « L'Empire russe : l'empire masqué », in *Les empires occidentaux de Rome à Berlin*, Presses universitaires de France, Paris, 1997, pp. 189-222

► **Articles sur la Russie contemporaine et les Etats issus de l'ex-U.R.S.S.**

Deux chroniques spécialisées notamment sur la Russie sont incontournables pour toute recherche sur ce pays :

\* Chronique de Patrice GELARD publiée régulièrement depuis 1990 dans la *Revue française de Droit constitutionnel*

\* Chronique dirigée par Jean-Pierre MASSIAS publiée régulièrement depuis 2000 dans la *Revue du Droit public*

ABDULATIPOV Ramazan, « Le fédéralisme russe : problèmes et perspectives à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle », Conférence internationale sur le fédéralisme, 5-8 octobre 1999, Forum des Fédérations, Mont-Tremblant, Québec, Canada, consultable sur <http://www.forumfed.org>

ALLAIN Annie, « Union, Fédération, Confédération, Communauté, quel avenir pour l'ex-U.R.S.S. ? ou comment un fédéralisme d'union devenu un fédéralisme cannibale engendre un fédéralisme d'éclatement », in *Les fédéralismes*, Etudes réunies par Annie ALLAIN, Maryline DUPONT et Michael HEARN, Presses universitaires du Septentrion (Travaux et recherches), Lille, 1996, pp. 179-193

ALEXANDROVA Olga, « Le facteur russe dans la politique de sécurité ukrainienne », *Politique étrangère*, 1/94, I.F.R.I., Printemps 1994, pp. 49-59

ALEXANDROVA Olga et TIMMERMAN Heinz, « Russie-Biélorussie-CEI : efforts d'intégration et tendances à la désintégration », *Politique étrangère*, 1/98, I.F.R.I., Printemps 1998, pp. 93-107

ANTONENKO Oksana, « Indépendance du Kosovo : pourquoi la Russie s'y oppose-t-elle ? », *Russie.Nei.Visions*, n° 21, juillet 2007, consultable sur <http://www.ifri.org>

ARBATOVA Nadejda, « Russie-UE après 2007 : le débat russe », *Russie.Nei.Visions*, n° 20, juin 2007, consultable sur <http://www.ifri.org>

ATNACHEV Timour, « Les nouvelles frontières de la civilisation russe », *Raisons politiques*, n° 2, mai 2001, pp. 153-173

ATNACHEV Timour, « Le nationalisme russe dans le berceau fédéral : le choix difficile entre l'ethnie et le territoire », *Les cahiers du CREMOC* (Centre de recherche sur l'Europe et le monde contemporain), n° 33, 2002, pp. 3-20

AVTONOMOV Alexei, « Les représentants présidentiels de Poutine : un an plus tard », *Fédérations*, volume 1, numéro 4, mai 2001, consultable sur <http://www.forumfed.org>

AVTONOMOV Alexei, « Relations intergouvernementales dans la Fédération de Russie », in *Relations intergouvernementales dans les pays fédérés*, Forum of Federations, Ottawa, août 2002, pp. 74-83

BABAYEVA Svetlana, « La modification des lois électorales profite au président Poutine », *Fédérations*, vol. 5, n° 3, octobre/novembre 2006, pp. 9-12, consultable sur <http://www.forumfed.org>

BARISITZ Stephan, « Le fédéralisme budgétaire en Russie. Evolutions, problèmes et perspectives », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 431, La Documentation française, juillet 1998, pp. 23-37

BARRY Françoise, « Des « préfets » soviétiques aux gouverneurs russes », in *L'Etat et le droit d'Est en Ouest*, Mélanges offerts au Professeur Michel LESAGE, Société de législation comparée, Paris, 2006, pp. 375-386

BAYOU Céline, « Lettonie 2001-2002. Les fruits de l'obstination », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1026, juin-juillet 2002, p. 97-110

BAYOU Céline, « Lettonie : la loi sur l'éducation inquiète les russophones », *Regard sur l'Est*, n° 35, janvier-mars 2004, consultable sur <http://www.regard-est.com>

BAYOU Céline, « Lettonie 2003-2004. Une fête un peu gâchée », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1044, juillet-août 2004, pp. 99-114

BAYOU Céline, « Etats baltes – Russie. 1<sup>er</sup> mai 2004 – 9 mai 2005 : un authentique dialogue de sourds », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1048, mars-avril 2005, pp. 15-29

BAYOU Céline, « Biélorussie. Un pays sous pression », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1059, janvier-février 2007, pp. 50-66

BELIAEV Sergueï A., « L'autodétermination dans l'espace post-soviétique : quelques questions de la théorie et de la pratique », Actes du Colloque *Les mutations de l'Etat-nation en Europe à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle* tenu à Nancy les 6-8 novembre 1997, Editions du Conseil de l'Europe, 1999

BERINDEI Mihnea et THEDREL Arielle, « Moldavie : un désir d'Occident ? », *Politique Internationale*, n° 99, printemps 2003

BERTRAND Géraldine, « Lituanie 2005-2006. Avis de tempête », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1056, juillet-août 2006, pp. 39-51

BESANÇON Alain, « Thèses sur la Russie passée et présente », février 2001, consultable sur <http://www.asmp.fr> (site de l'Académie des Sciences morales et politiques)

BLUM Alain et ZAKHAROV Serge, « Espaces régionaux et espaces nationaux dans l'ex-U.R.S.S. », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 1 (mars), volume 24, 1993, pp. 81-99

BON Agnès, « Moldavie 2006. La contrainte russe », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1059, janvier-février 2007, pp. 67-78

BORREDON Laurent, « Le naufrage abkhaze », *Regard sur l'Est*, 1<sup>er</sup> mars 2000, consultable sur <http://www.regard-est.com>

BRAITHWAITE Rodric, « Pour un statu quo avec la Russie », *Politique étrangère*, n°4, I.F.R.I., Hiver 1996/1997, pp. 759-775

CHALVIN Antoine, DEPLANQUE Juliette, « Estonie 2001-2002. Turbulences politiques à la veille des grands rendez-vous internationaux », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1026, juin-juillet 2002, p. 66-79

CHALVIN Antoine, « Estonie 2003-2004. Déceptions intérieures, consécration extérieures », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1044, juillet-août 2004, p. 65-80

CHALVIN Antoine, « Estonie 2005-2006. La porte fermée de l'euro », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1056, juillet-août 2006, pp. 6-22

CHARLOTIN Carole, « Quel statut pour la Transnistrie ? », *Regard sur l'Est*, n° 14, mars-avril 1999

COULLOUDON Virginie, « Les 89 vérités de la Fédération de Russie », *Politique internationale*, automne 1995, pp. 337-356

CROSNIER Marie-Agnès, « La Sibérie et l'Extrême-Orient russe : déséquilibres et ruptures de croissance », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 422, La Documentation française, Paris, septembre 1997, pp. 4-28

DAUBENTON Annie, « Les rapports russo-ukrainiens : empire ou démocratie ? », *Politique étrangère*, 3/2002, pp. 765-782

DAUCE Françoise, WALTER Gilles, « Russie 2006. Entre dérive politique et succès économiques », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1059, janvier-février 2007, pp. 6-29

DESPINEY ZOCHOWSKA Barbara A., « L'Extrême-Orient russe à l'heure de la transition », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 1 (mars), volume 24, 1993, pp. 69-80

DOMRIN Alexandre N., « La Fédération de Russie sous Poutine : du fédéralisme coopératif au fédéralisme coercitif ? », in *Dialogue sur la gouvernance législative, exécutive et judiciaire dans les pays fédéraux*, volume 3, Mc Gill-Queen's University Press, Montréal, 2007, pp. 26-30

DROIT Emmanuel, « Lettonie. Les russophones entre intégration et repli identitaire », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1052, novembre-décembre 2005, pp. 42-50

DRWESKI Bruno, « Biélorussie : le dilemme de l'indépendance », in Roberte BERTON-HOGGE et Marie-Agnès CROSNIER (coord.), *Ukraine-Biélorussie-Russie, trois Etats en construction*, La Documentation française, Paris, 1995, pp. 37-52

DUMOULIN Bérangère, « Les minorités nationales dans les pays baltes », *Regard sur l'Est*, 1<sup>er</sup> janvier 2000, consultable sur <http://www.regard-est.com>

« Entretien avec le Président de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, Vladimir TOUMANOV », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 1, premier semestre, 1996, consultable sur le site du Conseil constitutionnel (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/cahiers/ccc1/ccc1somm.htm>)

FACON Isabelle, « Russie-Union européenne : l'enjeu du voisinage commun », *Annuaire français de relations internationales*, 2007, pp. 620-637

FEDOROV Iouri E., « L'institution militaire, le pouvoir et la société civile en Russie », *Politique étrangère*, n° 4, Hiver 1996/1997, pp. 777-789

FRAISSEX Patrick, « La Constitution russe du 12 décembre 1993 : vers un nouvel Etat de droit ? », *Revue du Droit public*, n° 6, 1994, pp. 1769-1791

GALSTYAN Garik, « Les minorités russes dans le Sud-Caucase. Une diaspora en voie d'extinction », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1043, mai-juin 2004, pp. 24-36

GAZIER Anne, « Les régions russes du « Centre-Terres noires » : des pouvoirs locaux en transition ou en opposition », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 1 (mars), volume 24, 1993, pp. 131-158

GAZIER Anne, « La réforme du système régional et local russe : un pas en avant, deux pas en arrière », in Roberte BERTON-HOGGE et Marie-Agnès CROSNIER (coord.), *Russie : la décentralisation aux prises avec l'étatisme*, Les études de la Documentation française, Paris, 1994, pp. 27-38

GAZIER Anne, « Justice constitutionnelle et fédéralisme en Russie », *Revue du Droit public*, n° 5, 1999, pp. 1359-1391

GAZIER Anne, « La mise au pas des régions russes ? La réforme institutionnelle de Vladimir Poutine », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1015, mai 2001, pp. 4-14

GAZIER Anne, « Régions et nationalités en Russie : aspects institutionnels et juridiques », in *L'Etat et le droit d'Est en Ouest*, Mélanges offerts au Professeur Michel LESAGE, Société de législation comparée, Paris, 2006, pp. 405-419.

GELARD Patrice, « Les spécificités constitutionnelles russes », in *L'Etat et le droit d'Est en Ouest*, Mélanges offerts au Professeur Michel LESAGE, Société de législation comparée, Paris, 2006, pp. 27-33

GELMAN Vladimir, « Le retour du Léviathan : la politique de recentralisation en Russie depuis 2000 », *Critiques internationales*, n° 34, 2007/1, pp. 103-125

GERMAN Tracey, « Abkhazie et Ossétie du Sud : le choc des intérêts russes et géorgiens », *Russie.Nei.Visions*, n° 11, juin 2006, consultable sur <http://www.ifri.org>

GOMART Thomas, « Vladimir Poutine ou les avatars de la politique étrangère russe », *Politique étrangère*, 3-4/2003, pp. 789-802

GOMART Thomas, « Le partenariat entre l'Union européenne et la Russie à l'épreuve de l'élargissement », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 479, juin 2004, pp. 1-6

GOMART Thomas, « Politique étrangère russe : l'étrange inconstance », *Politique étrangère*, 1/2006, pp. 25-36

GOUJON Alexandra, « Les nouveaux voisins de l'Union européenne. Stratégies identitaires et politiques en Ukraine, Biélorussie et Moldavie », *Les Etudes du CERI*, n° 109, septembre 2004, pp. 1-39

GUILLEMOLES Alain, « Le populisme se lève à l'Est », *Politique internationale*, n° 114, hiver 2007, consultable sur <http://www.politiqueinternationale.com>

GUILLET Jérôme, « Gazprom, partenaire prévisible : relire les crises énergétiques Russie-Ukraine et Russie-Belarus », *Russie.Nei.Visions*, n° 18, mars 2007, consultable sur <http://www.ifri.org>

HAMANT Yves, « Nationalisme et problèmes nationaux dans l'ex-U.R.S.S. », *Communio*, n° XIX, 2-mars-avril 1994, pp. 119-133

HOVANNISIAN Raffi K., « Les perspectives de paix et de sécurité dans le Caucase », *Politique étrangère*, n° 4, I.F.R.I., Hiver 1996/1997, pp. 881-886

« Intégrer les minorités russophones en Estonie » (entretien avec Marek TAMM), *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1061, mai-juin 2007, pp. 85-88

KAHN Michèle, « Le Tatarstan, une république à part dans la Fédération de Russie », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 432, La Documentation française, août-septembre 1998, pp. 39-47

KHABRIEVA Talia, « Constitution et fédéralisme en Russie aujourd'hui », in *L'Etat et le droit d'Est en Ouest*, Mélanges offerts au Professeur Michel LESAGE, Société de législation comparée, Paris, 2006, pp. 161-175

KIONKA Riina Ruth, « La politique étrangère des Etats baltes », *Politique étrangère*, 1/94, I.F.R.I., Printemps 1994, pp. 87-98

KOROTEEV Kirill, « La Russie et la Convention européenne des droits de l'homme. Bilan jurisprudentiel et institutionnel », *Droits fondamentaux*, n° 5, janvier-décembre 2005

KOURILSKY-AUGEVEN Chantal, « Les Russes et l'esprit du droit », in *L'Etat et le droit d'Est en Ouest*, Mélanges offerts au Professeur Michel LESAGE, Société de législation comparée, Paris, 2006, pp. 189-200

KOVLER Anatoli, « L'égalité des « sujets » est-elle possible dans une Fédération asymétrique ? (Réflexions sur la Constitution russe) », in Anne-Marie LE POURHIET (sous la dir.), *Droit constitutionnel local*, Economica - Presses universitaires d'Aix-Marseille, Paris, Aix en Provence, 1999, pp. 311-314

KURLYANDSKAYA Galina, « Moscou et les régions se partagent les recettes du pétrole et du gaz naturel », *Fédérations*, vol. 6, n° 1, février/mars 2007, pp. 18-19 et p. 25, consultable sur <http://www.forumfed.org>

LALLEMAND Jean-Charles, « Minsk : les liaisons dangereuses », *Politique internationale*, n° 117, automne 2007, consultable sur <http://www.politiqueinternationale.com>

LAPINA Natalia, « Les élites régionales en Russie », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 424, novembre 1997, pp. 4-23

LAPINA Natalia, « Milieux d'affaires et pouvoir politique dans les régions russes », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 436, janvier 1999, pp. 27-34

LAPINA Natalia, « Les dirigeants régionaux et le pouvoir fédéral. Une suite de compromis », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1015, mai 2001, pp. 15-24

LARUELLE Marlène, « La question des Russes du proche-étranger en Russie (1991-2006), *Les Etudes du CERI*, n° 126, juin 2006, pp. 2-41

LAVOIR Jean-Yves, « La réforme de l'administration locale en Russie. Le cas de la région de Sverdlovsk », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 1 (mars), volume 24, 1993, pp. 159-187

LE HUEROU Anne, MERLIN Aude, REGAMEY Amandine, SERRANO Silvia, « La Tchétchénie sans Maskhadov », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1048, mars-avril 2005, pp. 88-91

LESAGE Michel, « Quel pouvoir pour Boris Eltsine ? », in Roberte BERTON-HOGGE (sous la dir.), *La fin de l'U.R.S.S. - Héritages d'un Empire*, La Documentation française, Paris, 1992, pp. 85-105

LESAGE Michel, « La Constitution russe du 12 décembre 1993 et les six premiers mois du système politique », *Revue du Droit public*, n° 6, 1994, pp. 1735-1767

LESAGE Michel, « L'organisation du pouvoir sous Boris Eltsine », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 404, La Documentation française, novembre 1995, pp. 5-17

LESAGE Michel, « Présentation générale de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 1, premier semestre 1996, consultable sur le site du Conseil constitutionnel (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/cahiers/cc1/cc1somm.htm>)

LESAGE Michel, « Le fédéralisme en Russie », in *Les régions de la Russie en 1997 - Guide et classement des opportunités*, Direction des relations économiques extérieures, Postes d'expansion économique à Moscou et Saint-Petersbourg, Editions du Centre français du Commerce extérieur, 1997, pp. 9-16

LESAGE Michel, « Le Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie et la participation des autorités régionales de Russie au pouvoir fédéral », in *Droit constitutionnel*, Mélanges offerts au Professeur Patrice GELARD, Montchrestien, Paris, 1999, pp. 413-420

LEVESQUE Jacques, « La gestion de l'ancien Empire, ou les vestiges de la puissance », *Critique internationale*, n° 12, juillet 2001, pp. 159-174

LIPPERT Barbara, « La politique européenne de voisinage : perspectives internes et externes », *Politique étrangère*, 2008-1, pp. 39-50

LIROU Raphaëlle, « La problématique constitutionnelle du fédéralisme : le cas en Russie », *Civitas Europa (Revue juridique sur l'Evolution de la Nation et de l'Etat en Europe)*, n° 3 (numéro spécial : IV<sup>e</sup> Congrès de l'Association française de Droit constitutionnel, Aix-en-Provence, 10-12 juin 1999), Presses universitaires de Nancy, septembre 1999, pp. 151-182

LIROU Raphaëlle, « La Fédération de Russie entre fédéralisme constitutionnel et fédéralisme contractuel, entre classicisme et asymétrie », *Civitas Europa*, n° 11 (numéro spécial : V<sup>e</sup> Congrès de l'Association française de Droit constitutionnel, Toulouse, 6-8 juin 2002), Presses universitaires de Nancy, septembre 2003, pp. 159-182

LIROU Raphaëlle, « La constitutionnalisation du droit de regard : le cas de la Russie », *Civitas Europa*, n° 13 (numéro spécial : *Le droit de regard sur les minorités nationales à l'étranger : problème ou solution à l'heure de l'intégration européenne ?*), Bruylant, Bruxelles, décembre 2004, pp. 45-75

LONGUET-MARX Frédérique, « Les sociétés du Nord-Caucase. Ethnies, conflits et traditions », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1009, octobre 2000, pp. 36-46

LOPATA Raimundas, « Kaliningrad, otage géopolitique de la Russie. Un point de vue lituanien », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1048, mars-avril 2005, pp. 30-39

LYNCH Dov, « Voisinage commun ou nouvelle ligne de front ? Le carrefour de la Moldavie », *Russie.Cei.Visions*, n° 2, avril 2005, consultable sur <http://www.ifri.org>

LYSENKO Vladimir N., « En Russie, les gouverneurs ne sont plus élus », *Fédérations*, vol. 4, n° 3, mars 2005, p. 14, consultable sur <http://www.forumfed.org>

MARCOU Gérard, « Fédéralisme et centralisation en Fédération de Russie : le statut des gouverneurs des sujets de la Fédération », in *L'Etat et le droit d'Est en Ouest*, Mélanges offerts au Professeur Michel LESAGE, Société de législation comparée, Paris, 2006, pp. 475-500



MARIN Anaïs, « Dix ans de relations russo-baltes. Entre ingérence et recherche de stabilité régionale », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1003, mars 2000, pp. 4-15

MARTCHENKO Michael N., « La juridiction constitutionnelle en Russie », Document de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, CDL-JU(1993)007f-restr, Strasbourg, 5 mai 1993

MASSIAS Jean-Pierre, « La Russie et le Conseil de l'Europe : dix ans pour rien ? », *Russie.Nei.Visions*, n° 15, janvier 2007, consultable sur <http://www.ifri.org>

MENDRAS Marie, « Réinventer l'Etat », in *Un Etat pour la Russie*, Editions Complexe, Bruxelles, 1992, pp. 19-42

MENDRAS Marie, « Pouvoir et territoire en Russie », *Cultures & conflits*, n° 21-22, 1996, pp. 103-111

MENDRAS Marie, « Le mythe du nationalisme russe », in Pierre BIRNBAUM (sous la dir.), *Sociologie des nationalismes*, Presses universitaires de France, Paris, 1997, pp. 85-102

MENDRAS Marie, « La Russie en mal de politique étrangère », *Pouvoirs – 88*, 1999, pp. 107-120

MENDRAS Marie, « Moscou et les régions », *Critique internationale*, n° 3, printemps 1999, pp. 6-13

MENDRAS Marie, « La question de l'Etat : la recentralisation impossible », *Critique internationale*, n° 12, juillet 2001, pp. 145-157

MENDRAS Marie, « Poutine et l'Etat : les institutions en danger », Actes de la journée d'études *Où va la Russie ?* du 9 mars 2005, Fondation pour la recherche stratégique, pp. 51-54, consultable sur <http://www.frstrategie.org>

MORANGE Caroline, « Le Tatarstan se construit-il contre les Russes, ou avec eux ? », *Regard sur l'Est*, n° 15, mai-juin 1999, pp. 18-20

NIES Susanne, « Fédéralisme et faiblesse des structures étatiques en Russie », *L'Europe en formation*, n° 312, printemps 1999, pp. 19-25

NIVAT Georges, « Russie : le deuil de l'empire », in Jacques RUPNIK (sous la dir.), *Le déchirement des nations*, Seuil, Paris, 1995, pp. 59-76

OSTAPTCHOUK Anna, « Federatsia na dogovore » [Une fédération contractuelle], *Moskovskie Novosti*, Moscou, n° 22, 2-9 juin 1996, citée dans Roberte BERTON-HOGGE (coord.), *Russie 1993-1996 : une fragile démocratisation, Problèmes économiques et sociaux*, n° 772, La Documentation française, Paris, 1997, pp. 50-53

PAILLARD Denis, « Le discours patriotique russe », in Noëlle BURGI (sous la dir.), *Fractures de l'Etat-nation*, Ed. Kimé, Paris, 1994, pp. 44-54

PAIN Emil, « Nationalisme et représentation impériale dans le cas russe », *Outre-Terre*, n° 19, 2007/2, pp. 175-186

PARMENTIER Florent, « La Transnistrie. Politique de légitimité d'un Etat *de facto* », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1061, mai-juin 2007, pp. 69-75

PLASSERAUD Yves, « Estonie, Lettonie : la question des minorités », in Jean-Charles LALLEMAND (sous la dir.), *Les confins de l'OTAN. L'espace Mer Baltique – Mer Noire, Nouveaux mondes*, n° 9, automne 1999, pp. 105-127

PLASSERAUD Yves et POURCHIER Suzanne, « Réussir la sortie du communisme. L'exemple balte », consultable sur <http://www.cahiers-litوانيens.org>

PLASSERAUD Yves, « Minorités et nouvelle Europe », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1052, novembre-décembre 2005, pp. 4-18

RADVANYI Jean, « La Russie minée par ses régions ? », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 1 (mars), volume 24, 1993, pp. 57-67

RADVANYI Jean, « Le fédéralisme russe à l'épreuve caucasienne. Le champ de toutes les dérives », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1009, octobre 2000, pp. 4-15

RAUX Cédric, « Identité nationale et citoyenneté en Russie aujourd'hui », *Revue du Droit public*, n° 2, 2007, pp. 513-546

RAVIOT Jean-Robert, « Identité régionale et identité nationale : l'émancipation politique du Tatarstan de juin 1988 au 21 mars 1992 », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 1 (mars), volume 24, 1993, pp. 101-130

RAVIOT Jean-Robert, « L'an I de la nouvelle Constitution : un autoritarisme en quête d'autorité », in Roberte BERTON-HOGGE et Marie-Agnès CROSNIER (coord.), *Ukraine-Biélorussie-Russie, trois Etats en construction*, La Documentation française, Paris, 1995, pp. 59-74

RAVIOT Jean-Robert, « Fédéralisme et gouvernement régional en Russie », *Politique étrangère*, n° 4, I.F.R.I., Hiver 1996/1997, pp. 803-812

RAVIOT Jean-Robert, « La construction de la légitimité politique et le « système du Président » », in Roberte BERTON-HOGGE et Marie-Agnès CROSNIER (coord.), *Les pays de la C.E.I.*, Coll. « Les Etudes », La Documentation française, Paris, 1997, pp. 93-113

RAVIOT Jean-Robert, « Mutation du système politique ou déliquescence de l'Etat ? », in Roberte BERTON-HOGGE et Marie-Agnès CROSNIER (coord.), *Les pays de la C.E.I.*, Coll. « Les Etudes », La Documentation française, Paris, 1998, pp. 53-69

RAVIOT Jean-Robert, « Une nouvelle classe politique en Russie ? », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1015, mai 2001, pp. 25-34

RAVIOT Jean-Robert, « Les rapports centre-régions en Russie. Rééquilibrage et continuité », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 33, 2003, pp. 4-15

ROY Olivier, « Asie centrale : nouveaux Etats, nations ambiguës », in *Le déchirement des nations*, sous la direction de Jacques RUPNIK, Seuil, Paris, 1995, pp. 239-259

ROYER Ludovic, « De la Russie soviétique à la Russie de Poutine : l'évolution du pouvoir des régions », *Hérodote*, n° 104, 2002/1, La Découverte, pp. 66-91

ROYER Ludovic, « Russie : les forces de l'ordre au pouvoir », in *La Russie de Poutine, entre mise au pas et pragmatisme*, mars 2005, consultable sur [http://www.cafe-geo.net/article.php3?id\\_article=636](http://www.cafe-geo.net/article.php3?id_article=636)

RUCKER Laurent et CROSNIER Marie-Agnès, « Russie 1999-2000. Une nouvelle dynamique », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1010, novembre-décembre 2000, pp. 105-123

SALIKOV Marat, « L'expansion de la Fédération vers l'ouest : une option réaliste ? », *Fédérations*, n° spécial triple : les thèmes de la Conférence internationale sur le fédéralisme, 2002, pp. 7-8

SALIKOV Marat, « La Fédération de Russie », in *Dialogues sur les origines, les structures et les changements constitutionnels dans les pays fédéraux*, volume 1, Forum des fédérations, Montréal, 2005, pp. 1-45, consultable sur <http://www.federalism.ru>

SALMINE Alexeï et LOMIDZE Svetlana, « La démocratie russe : de la spontanéité à l'improvisation ? », *Politique étrangère*, Hors-série, 2007/1, pp. 101-111

SAPIR Jacques, « Différenciation régionale et fédéralisme budgétaire en Russie », *Critique internationale*, n° 11, 2001/2, pp. 161-177

SCAGGION Alexandre, « Les nouveaux rapports centre-régions », in *La Russie de Poutine, entre mise au pas et pragmatisme*, mars 2005, consultable sur [http://www.cafe-geo.net/article.php3?id\\_article=636](http://www.cafe-geo.net/article.php3?id_article=636)

SEMENOFF-TIAN-CHANSKY Irène, « L'islam en Russie, un danger pour le Kremlin ? », *Politique étrangère*, 1/94, I.F.R.I., Printemps 1994, pp. 109-123

SERRANO Silvia, KAHN Michèle, « Géorgie 2006. De l'eau et du vin dans le gaz », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1059, janvier-février 2007, pp. 109-123

SHERR James, « L'étau ukrainien : entre la faiblesse intérieure et la dépendance extérieure », *Russie.Nei.Visions*, n°9, mars 2006, consultable sur <http://www.ifri.org>

SHEVTSOVA Lilia et LOMIDZE Svetlana, « La Russie de Vladimir Poutine : un virage vers le passé ? », *Politique étrangère*, Hors-série, 2007/1, pp. 75-88

SIMON Gérard, « La Russie : une hégémonie eurasienne ? », *Politique étrangère*, 1/94, I.F.R.I., Printemps 1994, pp. 29-48

SLAVINSKY Michel, « La politique régionale de la Fédération russe. Frictions entre la Russie et les anciennes Républiques soviétiques », *ESOPE*, n° 519, avril-mai 1998, pp. 1-10

TEURTRIE David, « La langue russe. Un enjeu dans les relations entre la Russie et son étranger proche », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1043, mai-juin 2004, pp. 67-75

TINGUY Anne (de), « La politique étrangère de Poutine envers les Etats de la C.E.I. », in *La Russie de Poutine, entre mise au pas et pragmatisme*, mars 2005, consultable sur [http://www.cafe-geo.net/article.php3?id\\_article=636](http://www.cafe-geo.net/article.php3?id_article=636)

TOUMANOV Vladimir, « Sur les caractéristiques de la Constitution russe », in *L'Etat et le droit d'Est en Ouest*, Mélanges offerts au Professeur Michel LESAGE, Société de législation comparée, Paris, 2006, pp. 117-125

TOURNON Sophie, « La Géorgie face au retour des Meskhètes », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1060, mars-avril 2007, pp. 99-102

URJEWICZ Charles, « Les conflits ethniques : essai de typologie », in *Ex-U.R.S.S. : les Etats du divorce*, La Documentation française, Paris, 1993, pp. 9-24

WALLANDER Celeste A., « La Russie face à la mondialisation : la voie du transimpérialisme », *Politique étrangère*, Hors série, 2007-5, pp. 23-38

WECKEL Philippe, « Signature du traité relatif à la délimitation de la frontière russo-estonienne et du traité relatif à la délimitation des zones maritimes dans le Golfe de Finlande et le Golfe de Narva », *Sentinelle* (page hebdomadaire d'informations internationales sur le site de la Société française pour le Droit international : <http://www.sfdi.org>), 22 mai 2005

YERASIMOS Stéphane, « Caucase : le retour de la Russie », *Politique étrangère*, 1/94, I.F.R.I., Printemps 1994, pp. 61-86

### **3) ARTICLES DE JOURNAUX**

AIDINOVA Larissa, « La « souveraineté » des régions a vécu », *Courrier international* (article paru dans *VEK*), n° 500, 31 mai-7 juin 2000

« A l'avenir, la Cour constitutionnelle assurera davantage qu'auparavant une fonction de tribunal », *Actualités russes*, 4 mars 1994

ANDREEV N., « « Accord 9 + 1 » : l'opinion de l'opposition démocratique russe », *Courrier international* (article paru dans *Izvestija*), 16 mai 1991

BACHKATOV Nina, « Qui détient le pouvoir en Russie ? », *Le Monde diplomatique*, mars 1998, pp. 22-23

BESANÇON Alain, « L'enjeu impérial », *Le Monde*, 8 octobre 1993, p. 2

BOCEV Pierre, « La nouvelle U.R.S.S. au pas de charge », *Le Figaro*, 8 mars 1991

BOCEV Pierre, « Au lendemain du référendum en U.R.S.S., la bataille des interprétations », *Le Figaro*, 23 mars 1991

BOGATU Petru, « Moldavie – un marché de dupes initié par le président », *Courrier international* (article paru dans le *Journal de Chisinau*), n° 908, 27 mars 2008

BOGDAN Luminita, « Rien ne va plus entre Bucarest et Chisinau », *Courrier international* (article paru dans *Adevarul*), n° 897, 10 janvier 1998

BREUILLAC Brigitte, « La Géorgie derrière Eltsine », *La Croix*, 24 août 1991

BRIANCON Pierre, « Les nouvelles divisions d'un scrutin sur l'Union », *Libération*, 18 mars 1991

BRIANCON Pierre, « Une voix discordante dans les négociations de l'Union », *Libération*, 31 mai 1991

BRIANCON Pierre, « L'U.R.S.S. se donne le coup de grâce », *Libération*, 3 septembre 1991

BRIANCON Pierre, « Les Républiques se mijotent une Union à la carte », *Libération*, 3 septembre 1991

CARRERE d'ENCAUSSE Hélène, « La négociation du traité de l'Union (I). Arithmétique à la soviétique », *Le Figaro*, 25 juillet 1991

CARRERE d'ENCAUSSE Hélène, « La négociation du traité de l'Union (II). Deux présidents pour une seule U.R.S.S. », *Le Figaro*, 26 juillet 1991

CARRERE d'ENCAUSSE Hélène, « Après l'éclatement de l'empire. Pour Moscou, le cauchemar de l'isolement ... », *Le Figaro*, 28 août 1991

CARRERE d'ENCAUSSE Hélène, « Boris Eltsine et les traités bilatéraux ou la quadrature du cercle d'un nouveau tsar. Comment la Russie pourra-t-elle « remplacer » l'U.R.S.S. ? », *Le Figaro*, 2 septembre 1991

CARRERE d'ENCAUSSE Hélène, « Moscou : le jugement de Salomon. Que la Cour constitutionnelle sache faire preuve d'indépendance est un signe encourageant pour la Russie de demain », *Le Figaro*, 9 décembre 1992

CENGEL Katya, « Petite guerre douanière entre frères ennemis sur les bords du Dniestr », *Courrier international*, 6 décembre 2001

CHETERIAN Vicken, « La voie étroite du Tatarstan », *Le Monde diplomatique*, septembre 1995, p. 14

COHEN Bernard, « La nouvelle Union ne sera ni socialiste ni soviétique », *Libération*, 15 novembre 1991

COHEN Bernard, « Les députés russes enterrent Gorbatchev », *Libération*, 13 décembre 1991

COLLET Hervé, « Moldavie : bilan de trois années d'effort pour essayer de régler le conflit transnistrien », 25 mai 2004, consultable sur [http://www.colisee.org/article.php?id\\_article=1206](http://www.colisee.org/article.php?id_article=1206)

DESPIC-POPOVIC Hélène, « Moldavie : la rue contre le Président. Il est accusé de vouloir « russifier » le pays », *Libération*, 25 février 2002

DESPIC-POPOVIC Hélène, « Le permis de vivre en Russie de plus en plus limité. L'immigration soumise à une nouvelle loi draconienne », *Libération*, 22 juin 2002

« Deux territoires à statut spécial », *Lettre du Colisée*, n° 33, janvier-février 2000

DUVERGER Maurice, « La Grande Russie et l'« U.R.S. » », *Le Monde*, 29 août 1991

« Energie, commerce et Abkhazie au menu du sommet UE-Russie », *Le Monde*, 26 juin 2008

ENGOIAN Alda, « L'espace post-soviétique se réorganise », *Courrier international* (article paru dans *Kommersant*'), 9 octobre 2007

FERENCZI Thomas, « Droits de l'homme et libertés expliquent le report du sommet UE-Russie », *Le Monde*, 10 novembre 2004

FOURMAN Dmitri, « Poutine a raison de vouloir manger la Biélorussie », *Courrier international* (article paru dans *Moskovskie Novosti*), n° 617, 29 août 2002

FREDERICK Bernard, « La liberté, ce ciment indispensable », *Le Monde diplomatique*, janvier 1991

FREDERICK Bernard, « La Russie face à l'« Union rénovée » », *Le Monde diplomatique*, mars 1991

FREDERICK Bernard, « Au cœur des incertitudes en Russie, le problème national », *Le Monde diplomatique*, février 1995, pp. 22-23

GALKO Nikolaï, « La pression des Biélorusses », *Libération* (article paru dans *Narodnaja gazeta*), 31 août 1991

GAMOVA Svetlana, « Une « feuille de route » pour les Etats non reconnus », *Courrier international* (article paru dans *Nezavisimaja Gazeta*), n° 907, 20 mars 2008

GRAVIERE Isabelle, « Malgré des hésitations, dix Républiques soviétiques d'accord pour une communauté économique », *Les Echos*, 14 octobre 1991

IOUSSINE Maxime, « L'Union tant bien que mal », *Libération*, 16 novembre 1991

JACOB Antoine, « Consensus en Estonie sur la poursuite des réformes et l'adhésion à l'Union européenne », *Le Monde*, 8 mars 1999

JACOB Antoine, « En Lettonie, l'entrée en vigueur de la réforme scolaire avive le mécontentement de la minorité russophone », *Le Monde*, 25 octobre 2004

JEGO Marie, « Moscou applique une nouvelle stratégie contre l'OTAN », *Le Monde*, 15 mars 2008

KAUFFMANN Sylvie, « Pas de progrès dans l'élaboration du futur traité de l'Union », *Le Monde*, 05 juin 1991

KAUFFMANN Sylvie, « La difficulté des réformes en U.R.S.S. Les conservateurs contestent les projets de M. Gorbatchev », *Le Monde*, 19 juin 1991

KAUFFMANN Sylvie, « Le projet soumis aux républiques soviétiques », *Le Monde*, 27 juin 1991

KAUFFMANN Sylvie, « Dislocation d'un empire », *Le Monde*, 20 août 1991

KAUFFMANN Sylvie, « Remous en Asie centrale », *Le Monde*, 28 août 1991

KRAUZE Jan, « MM. Gorbatchev et Eltsine d'accord pour préserver la fédération. La volonté d'indépendance de l'Ukraine inquiète les dirigeants de Moscou », *Le Monde*, 29 août 1991

KRAUZE Jan, « U.R.S.S. : en débat devant le Conseil d'Etat, un nouveau projet de réformes économiques suscite la méfiance de plusieurs Républiques », *Le Monde*, 18 septembre 1991

KRAUZE Jan, « Douze Républiques d'U.R.S.S. approuvent un projet de traité économique », *Le Monde*, 3 octobre 1991

KRAUZE Jan, « U.R.S.S. : huit Républiques ont signé le pacte économique. Une proclamation de bonnes intentions », *Le Monde*, 21 octobre 1991

KRAUZE Jan, « U.R.S.S. : le « centre » désintégré », *Le Monde*, 5 novembre 1991

KRAUZE Jan, « Le nouveau projet de traité. Une partie de l'U.R.S.S. se transformerait en « Union des Etats souverains » », *Le Monde*, 16 novembre 1991

KRAUZE Jan, « U.R.S.S. : la création d'une Confédération ex-soviétique bute sur un nouvel obstacle. L'Union impossible ? », *Le Monde*, 27 novembre 1991

KRAUZE Jan, « La désintégration de l'U.R.S.S.. M. Gorbatchev lance un appel dramatique à la sauvegarde de l'« Union » », *Le Monde*, 5 décembre 1991

KRAUZE Jan, « Face à la création de la Communauté d'Etats slaves, M. Gorbatchev temporise et en appelle au respect de la légalité », *Le Monde*, 11 décembre 1991

KRAUZE Jan, « Tandis que le Kazakhstan conteste à la Russie le contrôle exclusif des armes nucléaires, M. Gorbatchev se résigne à la dissolution de l'U.R.S.S. », *Le Monde*, 19 décembre 1991

« La Cour constitutionnelle divisée (interview de Nikolai VITROUK, Vice-Président de la Cour) », *Libération*, 1 octobre 1993

« La création de la C.E.I. La C.E.E. reconnaît la Russie comme l'héritière de l'U.R.S.S. », *Le Monde*, 25 décembre 1991

« La Douma ratifie un accord étendu aux nouveaux membres de l'Union », *Le Monde*, 22 octobre 2004

« La question posée aux électeurs ne veut rien dire » (interview de Patrice GELARD), *Le Quotidien de Paris*, 15 mars 1991

« La Russie et le mythe de la grande Russie unie et indivisible (deux politologues face au système Poutine) », *Courrier international*, n° 752, 31 mars-6 avril 2005

LAZARE Françoise, « Désunion monétaire », *Le Monde*, 21 novembre 1991

« L'écrivain politique Lev OVROUTSKI s'entretient avec Mintimer CHAÏMIEV, Président de la République du Tatarstan », *Les Nouvelles de Moscou*, 28 avril 1992

« Le maintien d'une union est possible » (interview de Michel LESAGE), *La Croix*, 28 août 1991

« Le P.C.U.S. et le Traité de l'Union », *Actualités soviétiques*, 21 décembre 1990, pp. 4-5

« Les Baltes coupent les ponts avec le pouvoir central », *Le Monde*, 25 août 1991

« Les vicissitudes de l'Union », *Les Nouvelles de Moscou*, 26 août 1990

« L'Ukraine et la Biélorussie quittent l'Union. Le mouvement séparatiste s'étend à d'autres Républiques », *Le Monde*, 27 août 1991

MANDEVILLE Laure, « La revanche des Tatars de Kazan », *Le Figaro*, 23 mars 1992

MANDEVILLE Laure, « L'avenir de la flotte russe de la mer Noire en question », *Le Figaro*, 30 juin 2008

MENDRAS Marie, « Vie et mort du dernier empire », *L'Express*, 2 janvier 1992

« Mintimer Chaïmiev. L'écrivain politique Lev Ovrouski s'entretient avec Mintimer Chaïmiev, Président de la République du Tatarstan », *Les Nouvelles de Moscou*, 28 avril 1992

NAUDET Jean-Baptiste, « La proclamation d'indépendance de la Moldavie, « étape avant la réunification » avec la Roumanie », *Le Monde*, 29 août 1991



NOUGAYREDE Nathalie, « Au Tatarstan, Moscou contre « Babai », ou comment réduire la souveraineté accordée », *Le Monde*, 26 mars 2002

ORLOV Vladimir, « La Russie contre le Tatarstan. La saisine constitutionnelle et sept questions à son sujet », *Les Nouvelles de Moscou*, 24 mars 1992

PAILLARD Denis, « La dynamique des patriotes », *Le Monde diplomatique*, décembre 1995, p. 5

PLASSERAUD Yves, « L'histoire oubliée de l'autonomie culturelle. Comment mieux protéger les droits des minorités », *Le Monde diplomatique*, mai 2000, pp. 16 et 17

RADVANYI Jean, « Les régions défient Moscou », *Le Monde diplomatique*, mars 1997, p. 15

RADVANYI Jean, « Tempête politique en Russie », *Le Monde diplomatique*, juin 1999, p. 10

RAHR Alexandre, « Les prochains chantiers géopolitiques de Poutine », *Nezavisimaja Gazeta*, extraits dans *Courrier international* n° 702 du 15 avril au 21 avril 2004

« Référendum : les dirigeants des Républiques soviétiques sont sceptiques », *Courrier international*, 14 février 1991

« Regain de tension entre la Géorgie et les régions sécessionnistes d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie », *Le Monde*, 4 juillet 2008

ROSCA STANESCU Sorin, « Et si on échangeait la Transdnistrie contre la Bessarabie ? », *Courrier international* n° 711 du 17 au 23 juin 2004 (article paru dans *Ziua*)

SAFFRAIS Guylaine, « Lente intégration des Russes dans les pays baltes », *Le Monde diplomatique*, février 1998

SAMOCHKINE Viatcheslav, « Un plan qui choque les Roumains », *Courrier international* n° 711 du 17 au 23 juin 2004 (article paru dans *Vremja Novostej*)

SAPIR Jacques, « Poutine s'attaque au féodalisme du fédéralisme », *La Tribune*, 6 juillet 2000

SEDYKH Igor, « Nouvelle conception de l'Union », *Actualités soviétiques*, 8 août 1990

SHIHAB Sophie, « Un nouveau projet de traité propose une union « à géométrie variable » », *Le Monde*, 7 mars 1991

SHIHAB Sophie, « Le référendum du 17 mars reste entouré d'ambiguïtés », *Le Monde*, 11 mars 1991

SHIHAB Sophie, « U.R.S.S. : avec l'appui de huit autres République, la Russie veut mettre la défense soviétique sous contrôle », *Le Monde*, 17 juillet 1991

SHIHAB Sophie, « En Transnistrie, « ils ne produisent que des armes ! » », *Le Monde*, 25 août 2001

SLICK Marie-Claude, « A Moscou, le statut de la Tchétchénie divise les experts », *Le Monde diplomatique*, octobre 1996, pp. 16-17

« Une approche de la séparation des pouvoirs en Russie (Interview d'Ernest AMESTITOV, membre de la Cour constitutionnelle) », *La Croix*, 9 janvier 1993

« U.R.S.S. : pièce centrale des plans de réforme économique, le traité de l'Union menacé par l'Ukraine », *Le Monde*, 27 juin 1991

« Valéri ZORKINE. Le Président de la Cour constitutionnelle de la Russie au micro du journaliste des NM, Vladimir ORLOV », *Les Nouvelles de Moscou*, 4 février 1992

VERNET Daniel, « Dernière bouée pour l'empire soviétique », *Le Monde*, 14 mars 1991

VERNET Daniel, « En U.R.S.S., un référendum pour rien », *Le Monde*, 23 mars 1991

### **III. BIBLIOGRAPHIE EN RUSSE**

#### **1) OUVRAGES**

##### **► *Ouvrages sur le fédéralisme en Russie***

ABDULATIPOV Ramazan G., *Federalogija* [Fédéralogie], Piter, Saint-Pétersbourg, 2004, 319 p.

AVAKIAN S.A. (sous la direction), *Tsentralizm, demokratija, detsentralizatsija v sovremennom gosudarstve : konstitutsionno-pravovye voprosy* [Centralisme, démocratie, décentralisation dans l'Etat contemporain : questions juridico-constitutionnelles], Actes de la conférence scientifique internationale, 7-9 avril 2005, TK Velbi, Moscou, 2006, 429 p.

CHERNENKO Andreï G., *Obshcherossijskaja natsional'naja ideologija i razvitie federalizma v Rossii* [Idéologie nationale russe et développement du fédéralisme en Russie], ALETEIIA, Saint-Pétersbourg, 1999, 273 p.

CHERNOV Sergueï N., *Konstitutsionno-pravovoe regulirovanie otnoshenij mezhdou Rossijskoj Federatsiej i ejo sub'ektami* [La réglementation constitutionnelle-juridique des relations entre la Fédération de Russie et ses sujets], Edition R. Aslanova, Juridisheskij tsentr Press, Saint-Pétersbourg, 2004, 557 p.

CHERTKOV A. N., *O porjadke prinjatija v Rossijskiju Federatsiju i obrazovanija v ee sostave novogo sub'ekta Rossijskoj Federatsii. Postatejnyj kommentarij k Federal'nomu konstitutsionnomu zakonu* [Sur le régime d'admission dans la Fédération de Russie et de formation dans sa composition d'un nouveau sujet de la Fédération de Russie. Commentaire par article de la loi constitutionnelle fédérale], Justitsinform, Moscou, 2006, 127 p.

GLIGLICH-ZOLOTAREVA M. V., *Pravovye osnovy federalizma* [Les principes juridiques du fédéralisme], Jurist', Moscou, 2006, 421 p.

KHAKIMOV Rafael (sous la direction de), *Federalizm v Rossii* [Le fédéralisme en Russie], Institut du fédéralisme de Kazan, Kazan, 2001, 352 p.

KHAKIMOV Rafael (sous la direction de), *Politiko-pravovye resursy federalizma v Rossii* [Les ressources politico-juridiques du fédéralisme en Russie], Institut du fédéralisme de Kazan, Kazan, 2006, 632 p.

PIGOLKIN A. S. (sous la direction de), *Problemy pravotvorchestva sub'ektov Rossijskoj Federatsii* [Les problèmes de création normative des sujets de la Fédération de Russie], Institut de la législation et de jurisprudence comparée auprès du Gouvernement de la Fédération de Russie, NORMA, Moscou, 1998, 263 p.

*Sbornik dogovorov i soglashenii mezhdou organami gosudarstvennoj vlasti Possijskoj Federatsii i organami gosudarstvennoj vlasti sub'ektov Rossijskoj Federatsii* [Recueil des traités et accords entre les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération de Russie], Edition de la Douma d'Etat, Moscou, 1997, 776 p.

SERGEVNIN Sergueï L., *Regional'noe zakonodatel'stvo : pravovye i sotsial'no-politicheskie aspekty* [La législation régionale : aspects juridiques et politiques], Institut étatique d'expertise de la législation régionale, Saint-Pétersbourg, 1998, 168 p.

TEPS D., *Kontseptual'nye osnovy federalizma* [Les fondements conceptuels du fédéralisme], Juridicheskij tsentr press, Saint-Pétersbourg, 2002, 202 p.

UMNOVA Irina A., *Konstitutsionnye osnovy sovremennogo rossijskogo federalizma* [Les principes constitutionnels du fédéralisme russe contemporain], DELO, Moscou, 1998, 279 p.

*Problemy pravotvorchestva sub'ektov Rossijskoj Federatsii* [Les problèmes de création du droit des sujets de la Fédération de Russie], Institut de la législation et de la jurisprudence comparée auprès du Gouvernement de la Fédération de Russie, NORMA, Moscou, 1998, 263 p.

### ► **Ouvrages sur l'histoire du droit et de l'Etat en Russie**

AVAKIAN S. A., *Konstitutsija Rossii : priroda, evoljutsija, sovremennost'* [La Constitution de Russie : nature, évolution, actualité], Rossijskij Juridicheskij Isdatel'skij Dom, Moscou, 1997, in <http://www.constitution.garant.ru>

CHISTIakov O. I., *Konstitutsija RSFSR 1918 goda* [La Constitution de la R.S.F.S.R. de 1918], 2<sup>e</sup> édition, IKD, « Zerkalo-M », Moscou, 2003, consultable sur <http://www.constitution.garant.ru>

*Istorija gosudarstva i prava Rossii v dokumentakh i materialakh c drevnejshikh vremen po 1930 g.* [Histoire de l'Etat et du droit en Russie dans les documents et matériaux des temps anciens à 1930], Amalfeia, Minsk, 2000, 640 p.

*Istorija gosudarstva i prava Rossii v dokumentakh i materialakh 1930 – 1990-e gg.* [Histoire de l'Etat et du droit en Russie dans les documents et matériaux des années 1930 - 1990], Amalfeia, Minsk, 2000, 623 p.

PESTEL Paul, *Russkaja Pravda* [La Justice russe], Edition P. Shchegolev, Saint-Pétersbourg, 1906, 244 p.

SHUL'ZHENKO J. L., *Iz istorii federatsii v Rossii* [De l'histoire de la fédération en Russie], Institut de l'Etat et du droit, Académie russe des Sciences, Moscou, 2005, 175 p.

### ► **Ouvrages sur le droit et la justice constitutionnels en Russie**

BAGLAJ Marat V., *Konstitutsionnoe pravo* [Droit constitutionnel], Infra-M, Moscou, 1998, 752 p.

BARKHATOVA Elena Ju., *Kommentarij k Konsitutsii Rossijskoj Federatsii* [Commentaire de la Constitution de la Fédération de Russie], Prospekt, Moscou, 2008, 250 p.

BELKIN Aleksandr A., *Kommentarij k reshenijam konstitutsionnogo suda Rossijskoj Federatsii 1992-1993* [Commentaire des décisions de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie 1992-1993], Université de Saint-Pétersbourg, Saint-Pétersbourg, 1994, 165 p.

EBZEEV Boris S., *Konstitutsia, pravovoe gosudarstvo, konstitutsionnij sud* [Constitution, Etat de droit, Cour constitutionnelle], « Loi et droit », IUNITI, Moscou, 1997, 349 p.

*Kommentarij k federal'nomu konstitutsionnomu zakonu « O sudebnoj sisteme Rossijskoj Federatsii »* [Commentaires de la Loi constitutionnelle fédérale « Sur le système judiciaire de la Fédération de Russie »], Institut de la législation et de la jurisprudence comparée auprès du Gouvernement de la Fédération de Russie, NORMA, Moscou, 1998, 327 p.

*Kommentarij k Konstitutsii Rossijskoj Federatsii* [Commentaire de la Constitution de la Fédération de Russie], Institut de la législation et de la jurisprudence comparée auprès du Gouvernement de la Fédération de Russie, VEK, Moscou, 1996, 635 p.

*Konstitutsia Rossijskoj Federatsii – Kommentarii konstitutsionnogo suda RF* [La Constitution de la Fédération de Russie – Commentaire de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie], Ministère de la Justice de la Fédération de Russie, Direction de la Justice de la Région de Moscou, Bibliothèque de droit russe, Jurajt, Moscou, 1999, 160 p.

*Kommentarij k Konstitutsii Rossijskoj Federatsii po sostojaniju na 1 maja 2003 g. (pod red. Lazareva V. V.)* [Commentaire de la Constitution de la Fédération de Russie à la date du 1<sup>er</sup> mai 2003 (sous la dir. de V. V. LAZAREV)], consultable sur [http://www.constitution.garant.ru/DOC\\_3848902.htm](http://www.constitution.garant.ru/DOC_3848902.htm)

*Konstitutsia Rossijskoj Federatsii s kommentarijami konstitutsionnogo suda RF* [La Constitution de la Fédération de Russie avec les commentaires de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie], 4<sup>e</sup> édition, INFRA-M, Moscou, 2008, 200 p.

*Konstitutsii, ustavi i dogovory sub'ektov Rossijskoj Federatsii na Severnom Kavkaze* [Constitutions, Statuts et Traités des sujets de la Fédération dans le Nord du Caucase], Skags, Rostov-sur-le Don, 1998, 160 p.

*Konstitutsionnoe pravo Rossijskoj Federatsii – Sbornik sudebnykh reshenij* [Droit constitutionnel de la Fédération de Russie – Recueil de décisions judiciaires], Académie juridique d'Etat de l'Oural, Ekaterinbourg, 1997, 558 p.

*Postatejnyj kommentarij k Konstitutsii Rossijskoj Federatsii / pod obshch. red. V. D. Karpovisha* [Commentaire par article de la Constitution de la Fédération de Russie / sous la direction de V. D. KARPOVISH] Jurajt-M, Moscou, 2002, 959 p., consultable sur [http://www.constitution.garant.ru/DOC\\_3300115.htm](http://www.constitution.garant.ru/DOC_3300115.htm)

*Postatejnyj naushno-prakticheskij kommentarij k Konstitutsii Rossijskoj Federatsii kolektiva ushenykh-pravovedov pod rukovodstvom rektora MGJUA, akademika RAN O. E. Kutafina (ofitsial'nyj tekst na 1 avgusta 2003 g.)* [Commentaire par article de la Constitution de la Fédération de Russie par un collectif de chercheurs sous la direction du recteur de l'Académie de Justice de Moscou, O. E. KUTAFIN (texte officiel au 1<sup>er</sup> août 2003)], consultable sur [http://www.constitution.garant.ru/DOC\\_3866952.htm](http://www.constitution.garant.ru/DOC_3866952.htm)

SADOVNIKOVA Galina D., *Kommentarij k Konsitutsii Rossijskoj Federatsii* [Commentaire de la Constitution de la Fédération de Russie], Jurajt, Moscou, 2008, 187 p.

STREKOZOV B. G., KAZANCHEV I. D., *Konstitutsionnoe pravo Rossii* [Droit constitutionnel de la Russie], Novyj Jurist, Moscou, 1997, 277 p.

VITRUK Nikolaj B., *Konstitutsionnoe pravosudie – sudebnoe konstitutsionnoe pravo i protsess* [La justice constitutionnelle – Droit judiciaire constitutionnel et procédure], « Loi et droit », JUNITI, Moscou, 1998, 383 p.

## **2) ARTICLES DE DOCTRINE**

### **► Principales revues consultées**

*Gosudarstvo i pravo* : Etat et droit

*Pravovedenie* : Jurisprudence

*Zhurnal rossijskogo prava* : Revue de droit russe

*Zhurnal « Kazanskij Federalist »* : Revue « Le Fédéraliste de Kazan »

► **Articles généraux sur le fédéralisme**

BOLTENKOVA L., « *Sootnoshenie unitarizma i federalizma v russkoj gosudarstvennoj traditsii* » [La corrélation entre unitarisme et fédéralisme dans la tradition étatique russe], consultable sur <http://www.rustrana.ru> (Portail informatico-analytique et encyclopédique « La civilisation russe »), 10 mars 2006

BUTAKOV A. V., « *Rossijskaja sistema razdelenija vlastej : traditsii i novatsii* » [Le système russe de séparation des pouvoirs], *Pravovedenie*, n° 1, 1997, pp. 9-17

CHEIN O. V., « *Razvitie razryva potentsialov regionov* » [Le développement des écarts de potentiel des régions], *Pravovedenie*, 1999, n° 1, pp. 257-258.

CHIRKIN V. E., « *Modeli sovremennogo federalizma : sravnitel'nij analiz* » [Les modèles du fédéralisme contemporain : analyse comparative], *Gosudarstvo i pravo*, n° 8/9, 1994, pp. 150-158

GLIGLICH-ZOLOTOREVA M. V., « *Zakonodatel'naja baza federativnykh otnoshenij : sostojanie i perspektivy* » [Le fondement législatif des relations fédératives : contenu et perspectives], *Gosudarstvennaja vlast' i mestnoe samoupravlenie* [Le pouvoir étatique et l'auto-administration locale], n° 9, 2005, pp. 3-7

GRANKIN I. V., « *Konstitucionno-pravovoe regulirovanie formirovanija parlamenta Rossijskoj Federatsii : sostojanie i tendentsii razvitiya* » [La réglementation constitutionnelle-juridique de la formation du parlement de la Fédération de Russie : état et tendances de développement], in AVAKIAN S.A. (sous la direction), *Tsentralizm, demokratija, detsentralizatsija v sovremennom gosudarstve : konstitucionno-pravovye voprosy* [Centralisme, démocratie, décentralisation dans l'Etat contemporain : questions juridico-constitutionnelles], Actes de la conférence scientifique internationale, 7-9 avril 2005, TK Velbi, Moscou, 2006, pp. 141-144

IL'INSKIJ I. P., KRYLOV B. C., MIKHALEVA N. A., « *Novoe federativnoe ustrojstvo Rossii* » [Une nouvelle structure fédérative en Russie], *Gosudarstvo i pravo*, n° 11, 1992, pp. 29-37

IVANCHENKO Leonid A., KALINA Vladimir F., « *Aktualnye problemy rossijskovo federalizma i ikh otrazhenie v zakonotvorcheskoj dejatel'nosti* » [Les problèmes actuels du fédéralisme russe et leur répercussion sur le processus de création législative], *Zhurnal rossijskogo prava*, n° 11, 1999, pp. 3-14

KARAPETJAN L. M., « *K voprosu o « modeljakh » federalizma (Kriticheskij obzor nekotorykh publikatsij)* » [Sur la question des « modèles » de fédéralisme (Examen critique de certaines publications)], *Gosudarstvo i pravo*, n° 12, 1996, pp. 53-65

KOLOV Ju. N., « *O poiske novogo tipa federatsii v Rossii* » [A la recherche d'un nouveau type de fédération en Russie], consultable sur <http://www.rustrana.ru> (Portail informatico-analytique et encyclopédique « La civilisation russe »), 18 mai 2005

KREMJANSKAJA Elena A., « *Razvitie federalizma na sovremennom etape : opyt Kanady i Rossijskoj Federatsii* » [Le développement du fédéralisme à l'époque contemporaine : l'expérience du Canada et de la Fédération de Russie], *Zhurnal rossijskogo prava*, n° 4, 2003, pp.93-99

KRYLOV Boris S., « *Federalizm i ego budushchee* » [Le fédéralisme et son avenir], *Zhurnal rossijskogo prava*, n° 1, 1999, pp. 108-114

KRYLOV Boris S., « *Rossijskij federalizm – garantija demokratii i prav cheloveka* » [Le fédéralisme russe – garantie pour la démocratie et les droits de l'homme], *Zhurnal rossijskogo prava*, n° 1, 2000, pp. 7-16

LEKSIN I. V., « *Konstitutsionnoe znashenie ponjatija « edinaja sistema ispolnitel'noj vlasti » »* [La signification constitutionnelle de la notion « système unique du pouvoir exécutif », *Institutsionnal'nyj, pravovoj i ekonomicheskij federalizm v Rossijskoj Federatsii*, Bulletin trimestriel, n° 3, 2006, pp. 19-25

LYSENKO V. N., « *Razvitie Federatsii i Konstitutsija Rossii (Konstitutsionnye izmenenija kak nazrevshaja potrebnost' razvitiya federativnykh otnoshenij)* » [Le développement de la Fédération et la Constitution de Russie (Les modifications constitutionnelles comme nécessité aboutissant au développement des relations fédératives)], *Gosudarstvo i pravo*, n° 8, 1997, pp. 14-20

MUKHAMETSHIN F. Kh., « *Rossijskij federalizm : problemy formirovaniya otnoshenij novogo tipa (politiko-pravovye aspekty)* » [Le fédéralisme russe : les problèmes de formation de relations d'un nouveau type (aspects politico-juridiques)], *Gosudarstvo i pravo*, n° 3, 1994, pp. 49-59

SALENKO A. V., « *Rossija – Unitarnaja Federatsija : Paradoks ili real'nost' ?* » [La Russie – Fédération unitaire : paradoxe ou réalité ?], *Pravovedenie*, n° 2, 2001, pp. 63-73

SALMIN Aleksej M., « *Rossijskaja Federatsija i Federatsija v Rossii* » [La Fédération russe et la Fédération en Russie], *Mirovaja ekonomika i mezhdunarodnye otnoshenija* [Economie mondiale et relations internationales], n° 2, 2002, pp. 40-60

SINJUKOV V. N., « *O forme Federatsii v Rossii* » [Sur la forme de la Fédération en Russie], *Gosudarstvo i pravo*, n° 5, 1993, pp. 28-35

TADEVOSJAN E. V., « *O modelirovanii v teorii federalizma i probleme asimmetrichnykh Federatsij* » [Sur la modélisation dans la théorie du fédéralisme et le problème des Fédérations asymétriques], *Gosudarstvo i pravo*, n° 8, 1997, pp. 58-68

TOLSTOCHEEV V.V., « *Regional'noe pravo Rossii : problemy stanovlenija i razvitiya* » [Le droit régional de la Russie : problèmes de devenir et de développement], *Gosudarstvo i pravo*, n° 11, 1998, pp. 8-14

UMNOVA Irina A., « *Sovremennaja konstitutsionnaja model' rossijskogo federalizma : problemy sovershenstvovaniya i tendentsij evoljutsii* » [Le modèle constitutionnel contemporain du fédéralisme russe : problèmes de perfectionnement et tendances évolutives], *Gosudarstvo i pravo*, n° 11, 1999, pp. 5-12

USS Aleksandr V., « *Rossiiskii federalizm : priority razvitiia* » [Le fédéralisme russe : les priorités de développement], *Zhurnal rossiiskogo prava*, n° 9, Moscou, 1999, pp. 15-21

VISHNJAKOV V. G., « *Konstitutsionnoe regulirovanie federativnykh otnoshenii* » [La réglementation constitutionnelle des relations fédératives], *Gosudarstvo i pravo*, n° 12, 1998, pp. 20-28

► **Articles sur l'histoire du droit et de l'Etat en Russie**

ALEKSEEV S. S., « *Interv'ju Predsedatelja Komiteta konstitutsionnogo nadzora SSSR* » [Interview du Président du Comité de surveillance constitutionnelle de l'U.R.S.S.], *Pravovedenie*, n° 3, 1991, pp. 3-7

DIKOV Andreï, « *Prichiny raspada SSSR* » [Les raisons de la désagrégation de l'U.R.S.S.], consultable sur <http://www.rustrana.ru> (Portail informatico-analytique et encyclopédique « La civilisation russe »), 8 décembre 2005

OVSEPIAN Zh. I., « *O khode konstitutsionnoj reformy v SSSR* » [Au sujet de la réforme constitutionnelle en U.R.S.S.], *Pravovedenie*, n° 3, 1991, pp. 8-21

SMIRNOVA I. M., « *O problemakh realizatsii federativnogo dogovora* » [Sur les problèmes de réalisation du Traité fédératif], *Gosudarstvo i pravo*, n° 12, 1993, pp. 13-17

SOBTCHAK Anatoly, « *Rossija posle kommunizma* » [La Russie après le communisme], *Pravovedenie*, n° 2, 1993, pp. 3-6

TCHERTKOV Aleksandr N., « *Drevnerusskaja Federatsija* » [La Fédération de l'ancienne Rus], *Zhurnal rossiiskogo prava*, n° 3, 2000, pp. 152-159

TIUNOVA L. B., BELOV E. M., « *K proektu Konstitutsii Rossijskoj Federatsii* » [Sur la Constitution de la Fédération de Russie], *Pravovedenie*, n° 3, 1991, pp. 111-115

ZINOV'EV A. V. et UTKIN N. I., « *Vzaimootnosheniia Rossijskoj Imperii s Velikim Knjazhestvom Finljandskim* » [Les relations de l'Empire de Russie avec le Grand-Duché de Finlande], *Pravovedenie*, n° 2, 2000, pp. 73-82

► **Articles sur le statut des sujets de la Fédération de Russie**

AKULOV Timour, SAVEL'EV Igor, NASYROV Il'dar, « *Mezhdunarodnye i vneshneekonomicheskie svyazi Respubliki Tatarstan (1990-2005)* », [Les relations internationales et d'économie extérieure de la République du Tatarstan (1990-2005)], *Zhurnal « Kazanskij Federalist »*, n°<sup>os</sup> 1-2 (17-18), hiver-printemps 2006

BELKIN A. A., « *Delo o referendum v Respublike Tatarstan 21 marta 1992 g.* » [L'affaire sur le référendum dans la République du Tatarstan du 21 mars 1992], *Pravovedenie*, n° 4, 1993, pp. 87-103



BERETAR' Talij A., « *Pravovye osnovy dejatel'nosti kabineta ministrov Respubliki Adygeja* » [Les principes juridiques de l'activité du cabinet des Ministres de la République des Adygei], *Gosudarstvo i pravo*, n° 7, 1998, pp. 43-45

BERETAR' Talij A., « *Konstitutsia Respubliki Adygeja : osobennosti mekhanizma razdelenija i vzaimodejstvija vlastej* » [La Constitution de la République des Adygei : les particularités du mécanisme de séparation et de collaboration des pouvoirs], *Zhurnal rossijskogo prava*, n° 7/8, 1999, pp. 57-64

CHEBOTAREV G. N., PIMANOVA M. A., « *Osobennosti pravovogo statusa soveta gubernatorov v slozhnostroennom sub'ekte Rossijskoj Federatsii (na primere tjumenskoj oblasti)* » [Les particularités du statut juridique des gouverneurs dans le sujet à construction complexe (sur l'exemple de la région de Tioumen)], in AVAKIAN S.A. (sous la direction), *Tsentralizm, demokratija, detsentralizatsija v sovremennom gosudarstve : konstitucionno-pravovye voprosy* [Centralisme, démocratie, décentralisation dans l'Etat contemporain : questions juridico-constitutionnelles], Actes de la conférence scientifique internationale, 7-9 avril 2005, TK Velbi, Moscou, 2006, pp. 250-254

DOBRYNIN N. M., « *Problemy pravovogo regulirovanija otnoshenij kraja (oblasti) s vkhodjashchimi v ikh sostav avtonomnymi okrugami* » [Les problèmes de réglementation juridique des relations du territoire (région) avec les districts autonomes entrant dans sa composition], *Gosudarstvo i pravo*, n° 7, 1998, pp. 46-50

DUDKO Igor G., LUKSHIN Andreï V., « *Respublika Mordovija : opyt i perspektivi pazvitija zakonodatel'stva* » [La République de Mordovie : expérience et perspectives de développement de la législation], *Zhurnal rossijskogo prava*, n° 10, 1999, pp. 102-111

EBZEEV B. S., KARAPETJAN L. M., « *Rossijskij federalizm : ravnopravie i asimmetrija konstitucionnogo statusa sub'ektov* » [Le fédéralisme russe : égalité en droits et asymétrie du statut constitutionnel des sujets], *Gosudarstvo i pravo*, n° 3, 1995, pp. 3-12

ERMAKOV Vladimir G., « *Federal'nij tsentr i slozhnosostavnye sub'ekty* » [Le centre fédéral et les sujets à la composition complexe], *Zhurnal rossijskogo prava*, n° 7, 1998, pp. 19-24

IVANOV V. V., « *Dogovor v izbiratel'nom prave « slozhnosostavnykh » sub'ektov Rossijskoj Federatsii* » [Le traité dans le droit électoral des sujets « à composition complexe » de la Fédération de Russie], *Pravovedenie*, n° 1, 2000, pp. 49-59

LIVEROVSKIJ A. A., « *O statute sub'ekta Rossijkoj Federatsii* » [Sur le statut du sujet de la Fédération de Russie], *Pravovedenie*, n° 2, 2000, pp. 82-101

MALIKOV M. K., « *Grazhdanstvo Rossijskoj Federatsii i grazhdanstvo ejo sub'ektov* » [Citoyenneté de la Fédération de Russie et citoyenneté de ses sujets], *Gosudarstvo i pravo*, n° 8, 1997, pp. 21-24

MALYJ Aleksandr F., « *O statute zakonodatel'nykh organov kraev i oblastej* » [Sur le statut des organes législatifs des territoires et des régions], *Zhurnal rossijskogo prava*, n° 8, 1998, pp. 52-59

MALYJ Aleksandr F., « *Osobennosti dogovornykh otnoshenij v «slozhnosostavnom» sub'ekte Rossijskoj Federatsii* » [Les particularités des relations contractuelles dans le sujet « à composition complexe » de la Fédération de Russie », in AVAKIAN S.A. (sous la direction), *Tsentralizm, demokratija, detsentralizatsija v sovremennom gosudarstve: konstitucionno-pravovye voprosy* [Centralisme, démocratie, décentralisation dans l'Etat contemporain : questions juridico-constitutionnelles], Actes de la conférence scientifique internationale, 7-9 avril 2005, TK Velbi, Moscou, 2006, 429 p.

MATEJKOVICH M. S., « *Problemy pravovogo regulirovanija vyborov v zakonodatel'nye i ispolnitel'nye organy gosudarstvennoj vlasti sub'ektov Rossijskoj Federatsii* » [Les problèmes de réglementation juridique des élections pour les organes législatifs et exécutifs du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération de Russie], *Gosudarstvo i pravo*, n° 7, 1998, pp. 51-56

MIKHALEVA N. A., « *Konstitucionnye reformy v respublikakh – sub'ektakh Rossijskoj Federatsii* » [Les réformes constitutionnelles dans les républiques – sujets de la Fédération de Russie], *Gosudarstvo i pravo*, n° 4, 1995, pp. 3-10

MUKSINOV I. C., KHABIBULIN A. G., SAFONOV V. E., « *K pjatiletniju Konstitutsii Rossii i Konstitutsii Bashkortostana* » [Sur les cinq ans de la Constitution de Russie et de la Constitution du Bachkortostan], *Gosudarstvo i pravo*, n° 8, 1999, pp. 105-110

RJEVSKII V. A., KISELEVA A. V., « *Sub'ekti Rossijskoj Federatsii : tipologija i konstitucionnye osnovy organizatsii* » [Les sujets de la Fédération de Russie : typologie et principes constitutionnels d'organisation], *Gosudarstvo i pravo*, n° 10, 1994, pp. 38-46

UMNOVA Irina A., « *Evoljutsija pravovogo statusa kraja, oblasti kak sub'ekta Rossijskoj Federatsii* » [Evolution du statut juridique du territoire, de la région comme sujet de la Fédération de Russie], *Gosudarstvo i pravo*, n° 8/9, 1994, pp. 43-52

VOJTOVITSH V. Ju., « *Razvitie pravovogo statusa Udmurtii v 1920-2000 gg.* » [Le développement du statut juridique de l'Oudmourtie dans les années 1920-2000], *Pravovedenie*, 2003, n° 4, pp. 197-216.

ZINOV'EV A. V., « *Ustav Sankt-Peterburga* » [Le statut de Saint-Pétersbourg], *Pravovedenie*, 1998, n° 3, pp. 36-40

### ► **Articles sur la question de la répartition des compétences et des attributions**

BEZRUKOV A. V., « *Sovmestnaja kompetentsija i soverchenstvovanie bzaimodejstvija Rossijskoj Federatsii i ee sub'ektov* » [La compétence commune et le perfectionnement de la coopération entre la Fédération de Russie et ses sujets], *Pravovedenie*, n° 4, 2003, pp. 16-23

BEZRUKOV A. V., « *Razgranichenie predmetov vedenija u polnomochij Federatsii i ejo sub'ektov v usloviakh federativnykh preobrazovanij v Rossii* » [La délimitation des matières de compétence et des attributions de la Fédération et de ses sujets dans les conditions des réformes fédératives en Russie], *Gosudarstvennaja vlast' i mestnoe samoupravlenie* [Le pouvoir étatique et l'auto-administration locale], n° 9, 2005, pp. 8-10

BURKOV Anton L., « « Blagodarim za tsennye zamechanija ... » O tom, kak v Sverdlovskoj oblasti ustranjajut protivorechija mezhdou federal'nymi i regional'nymi zakonami » [« Nous vous remercions pour vos précieuses remarques ... » Comment dans la région de Sverdlosk on élimine les contradictions entre les lois fédérales et régionales], *Zhurnal rossijskogo prava*, n° 1, 2000, pp. 62-68

GAVRICHIN M. P., « Problemy razvitija zakonodatel'stva o razgranishenii polnomoshij mezhdou organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federatsii i sub'ektov Rossijskoj Federatsii » [Les problèmes de développement de la législation sur la délimitation des attributions entre les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et des sujets de la Fédération de Russie], *Institutsionnal'nyj, pravovoj i ekonomicheskij federalizm v Rossijskoj Federatsii*, Bulletin trimestriel, n° 4, 2006, pp. 4-11

GROMOVA O. N., « Razgranishenie predmetov vedenija i polnomoshij – bazhnejchij printsip federativnogo ustrojstva Rossii » [La délimitation des matières de compétence et des attributions – principe le plus important de la structure fédérative de la Russie], *Pravovedenie*, 1998, n° 1, pp. 140-141.

KONJUKHOVA I. A., « Otsenka federal'nogo regulirovanija izbiratel'noj sistemy v sub'ektakh RF s toshki zrenija konstitutsionnogo razgranishenija predmetov vedenija i polnomoshij » [Evaluation de la réglementation fédérale du système électoral dans les sujets de la Fédération de Russie du point de vue de la délimitation constitutionnelle des matières de compétence et des attributions], *Institutsionnal'nyj, pravovoj i ekonomicheskij federalizm v Rossijskoj Federatsii*, Bulletin trimestriel, n° 2, 2005, pp. 4-9

NEKRASOV Sergueï I., « Rossijskij federalizm i nekotorye problemy razdelenija vlastnykh polnomochij po vertikali » [Le fédéralisme russe et certains problèmes de distribution du pouvoir à la verticale], *Zhurnal rossijskogo prava*, n° 10, 1999, pp. 65-73

SALIKOV Marat, « O nekotorykh problemakh razgranishenija kompetentsii v federativnoj sisteme Rossii » [Sur certains problèmes de la délimitation des compétences dans le système fédératif de la Russie], *Zhurnal « Kazanskij Federalist »*, n° 1-2(17-18), 2006

SHURSINA Ekaterina, « O printsipakh razgranishenija polnomoshij mezhdou Federal'nymi i regional'nymi organami gosudarstvennoj vlasti po predmetam sovmestnovo vedenija » [Sur les principes de délimitation des attributions entre les organes fédéraux et régionaux du pouvoir d'Etat dans les matières de compétence commune], *Zhurnal « Kazanskij Federalist »*, n° 1-2(17-18), 2006

SYRODOEV N. A., « O razgranishenii polnomoshij po predmetam sovmestnovo vedenija Rossijskoj Federatsii i ee sub'ektov » [Sur la délimitation des attributions dans les matières de compétence commune entre la Fédération de Russie et ses sujets], *Pravovedenie*, n° 3, 1995, pp. 38-47

TOLSTOSHEEV V. V., « Regional'noe pravo Rossii : problemy stanovlenija i razvitija » [Le droit régional en Russie : problèmes de devenir et de développement], *Gosudarstvo i pravo*, n° 11, 1998, pp. 8-14

UMNOVA Irina A., « *Sovmestnoe vedenie Rossijskoj Federatsii i ejo sub'ektov kak predmet konstitutsionnogo regulirovanija* » [La compétence commune de la Fédération de Russie et de ses sujets comme matière de régulation constitutionnelle], *Zhurnal rossijskogo prava*, n° 11, 1999, pp. 22-35

► **Articles sur la justice constitutionnelle**

AZHAKHOVA M. K., « *Konstitutsionnij Sud Kabardino-Balkarij i problemy federalizma* » [La Cour constitutionnelle de Kabardino-Balkarie et les problèmes de fédéralisme], *Gosudarstvo i pravo*, n° 6, 1999, pp. 17-26

BOBROVA V. K., « *Konstitutsionnye (ustavnye) sudy sub'ektov Rossijskoj Federatsii : obsuzhdeny, problemy obrazovanija* » [Les cours constitutionnelles (statutaires) des sujets de la Fédération de Russie : examens, problèmes de formation], *Zhurnal rossijskogo prava*, n° 3, 2000, pp. 171-175

BUDAEV K. A., « *K 10-letiju nachala raboty Konstitutsionnogo Suda Rossijskoj Federatsii. Rol' Konstitutsionnogo Suda v obespechenii edinovo konstitutsionno-pravovogo prostranstva v strane* » [A l'occasion des 10 ans du début du travail de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie. Le rôle de la Cour constitutionnelle dans la sauvegarde d'un espace juridico-constitutionnel unique dans le pays], *Pravo i vlast'* [Droit et Pouvoir], n° 2, 2002, pp. 28-34

KREMJANSKAJA E. A., « *Voprosy suvereniteta v praktike Konstitutsionnogo Suda Rossii* » [Les questions de souveraineté dans la pratique de la Cour constitutionnelle de Russie], *Pravo i vlast'* [Droit et Pouvoir], n° 2, 2002, pp. 78-82

KRIJAKOV V. A., « *Problemy stanovlenija konstitutsionnoj justitsii sub'ektov Rossijskoj Federatsii* » [Les problèmes de devenir de la justice constitutionnelle des sujets de la Fédération de Russie], *Gosudarstvo i pravo*, n° 5, 2000, pp. 99-102

MITIUKOV M. A., « *Problemy Federalizma i organizatsii regionalnoj gosudarstvennoj vlasti v resheniakh konstitutsionnogo Suda Rossijskoj Federatsii* » [Les problèmes de fédéralisme et d'organisation du pouvoir d'Etat régional dans les décisions de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie], *Vesnik Konstitutsionnogo Suda* [Bulletin de la Cour constitutionnelle], n°2, 1997, pp. 33-42

OKUNKOV Lev A., KRYLOV Boris S., POSTNIKOV Aleksandr E., « *Rassmotrenie izbiratelnykh sporov sudami v sub'ektakh Rossijskoj Federatsii v 1995-1997* » [L'examen des litiges électoraux par les tribunaux dans les sujets de la Fédération de Russie en 1995-1997], *Zhurnal rossijskogo prava*, n° 10, 1999, pp. 118-131

SALIKOV Marat, « *Pravovye pozitsii Konstitutsionnogo Suda Rossijskoj Federatsii* » [Les positions juridiques de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie], *Pravovedenie*, n° 5, 2003, pp. 49-59

ZAMOTAEV A. A., « *Novyj porjadok zameshchenija dolzhnosti glavy sub'ekta Rossijskoj Federatsii I postanovlenie Konstitutsionnogo Suda Rossijskoj Federatsii po «Altajskomu delu»* » [Le nouveau régime de remplacement du chef du sujet de la Fédération de Russie et l'arrêt de la Cour

constitutionnelle de la Fédération de Russie dans « l'affaire de l'Altai », *Institutsionnal'nyj, pravovoj i ekonomicheskij federalizm v Rossijskoj Federatsii*, Bulletin trimestriel, n° 1, 2005, pp. 27-29

► **Articles sur le fédéralisme contractuel et asymétrique**

BARGANDZHIJA B. A., « *Dogovornoe regulirovanie federativnykh otnoshenij : chag v prochloe ili budushchee ?* » [La réglementation contractuelle des relations fédératives : pas vers le passé ou vers l'avenir ?], *Institutsionnal'nyj, pravovoj i ekonomicheskij federalizm v Rossijskoj Federatsii*, Bulletin trimestriel, n° 1, 2005, pp. 30-31

IVANOV V. V., « *Perspektivy vnutfederal'nykh dogovorov kak istochnikov regulirovaniia federativnykh otnoshenij* » [Les perspectives des traités interfédéraux comme sources de régulation des relations fédératives], *Pravovedenie*, n° 6, 2000, pp. 40-55

KOLIBAB Konstantin E., « *Dogovory Rossijskoj Federatsii s ejo sub'ektamy o razgranichenii predmetov vedeniia i polnomochii : neobkhodimo uchastie zakonodatelej* » [Les traités de la Fédération de Russie avec ses sujets sur la délimitation des domaines de compétence et des attributions : la participation indispensable des législateurs], *Zhurnal rossijskogo prava*, n° 8, 1998, pp. 3-13

LEKSIN I. V., « *Institut dogovora o razgranichenii kompetentsii : vozmozhnosti i predely primeneniia v sovremennoj Rossii* » [L'institution du traité de délimitation des compétences : possibilités et limites d'application dans la Russie contemporaine], *Pravo i vlast'* [Droit et Pouvoir], n° 2, 2002, pp. 67- 82

SAKHIEVA Raisa, « *Opyt sub'ektov Rossijskoj Federatsii v zakljuchenii i realizatsii vnutrigosudarstvennykh dogovorov i soglashenij* » [L'expérience des sujets de la Fédération de Russie dans la conclusion et la réalisation des traités et accords interétatiques], *Zhurnal « Kazanskij Federalist »*, n° 2 (6), printemps 2003

► **Articles sur les réformes des relations fédératives**

ALEKSANDROV V. M. et SEMENOV A. V., « *Sostojanie i perspektivy razvitiia federal'nykh okrugov Rossijskoj Federatsii* » [Etat et perspectives de développement des districts fédéraux de la Fédération de Russie], *Pravovedenie*, 2002, n° 3, pp. 85-95

AVTONOMOV Aleksej, « *Pravovye aspekty regional'noj reformy V. Putina* » [Les aspects juridiques de la réforme régionale de Vladimir Poutine], *Zhurnal « Kazanskij Federalist »*, n 4(12), 2004

BOLTENKOVA Ljubov', « *Sokhranit li reforma rossijskogo federalizma natsional'no-territorial'nyj printsip ?* » [La réforme du fédéralisme russe conservera-t-elle le principe national-territorial ?], *Zhurnal « Kazanskij Federalist »*, n° 1-2(17-18), 2006.

CHEREPANOV Viktor, « *Konstitutsionnaja zakonnost' i reforma regional'noj vlasti* » [La légitimité constitutionnelle et la réforme du pouvoir régional], *Zhurnal « Kazanskij Federalist »*, n 4(12), 2004

CHUDNOVSKIJ Grigorij L., « *Reformirovanie federativnykh otnoshenij : kak obespechit' sbalansirovannost' interesov tsentra i regionov* » [La réforme des relations fédératives : comment

assurer l'équilibre des intérêts entre le centre et les régions], *Zhurnal rossijskogo prava*, n° 7/8, 1999, pp. 19-25

DAKHIN Andreï, « *Vlast' kak « bol'choe mysljashchee » : administrativno-politicheskaja transformatsija rossijskogo federalizma* » [Le pouvoir comme « le grand pensant » : la transformation administrativo-politique du fédéralisme russe], *Zhurnal « Kazanskij Federalist »*, n° 1-2(17-18), 2006

DIANOV Maksim, « *Problemy ukрупnenija regionov* » [Les problèmes d'élargissement des régions], *Zhurnal « Kazanskij Federalist »*, n° 1-2(17-18), 2006

ESKINA L. B., « *Konstitucionnaja reforma v Rossii : krizis ili ocherednoj etap ?* » [La réforme constitutionnelle en Russie : crise ou étape normale ? ], *Pravovedenie*, n° 2, 2000, pp. 4-24

GLIGICH-ZOLOTAREVA Milena, « *Novyj porjadok rekrutirovanija gubernatorov i perspektivy federalizma v Rossii* », *Zhurnal « Kazanskij Federalist »*, n° 4(12), 2004

GRJAZNOV D. G., GALSTJAN A. V., KUROPJATNIKOB I. I., « *Vertikal'nyj federalizm : chto eto ?* » [Le fédéralisme vertical : qu'est-ce que c'est ?], *Sbornik nauchnykh trudov juridicheskogo fakul'teta SevKavGTU* [Recueil des travaux scientifiques de la Faculté de droit de l'Université d'Etat technique du Nord-Caucase], 2005, consultable sur <http://www.ncstu.ru>

ISAEVA Natalia, « *Sozdanie Permskogo kraja : problemy i dostizhenija* » [La création du Territoire de Perm : problèmes et perspectives], *Zhurnal « Kazanskij Federalist »*, n° 1-2(17-18), 2006

KHOPERSKAJA Larisa, « *Administrativno-politicheskaja, bjudzhetnaja i nalogovaja reformy : faktor sotsial'no-ekonomicheskogo razvitija ili politicheskoi nestabil'nosti ?* », [Les réformes administrativo-politique, budgétaire et fiscale : facteur de développement socio-économique ou d'instabilité politique ?], *Zhurnal « Kazanskij Federalist »*, n° 1-2(17-18), 2006

KLIMANOV Vladimir, « *Soverchenstvovanie sistemy predostavlenija mezhhjudzhetnykh transfertov iz federal'nogo bjudzheta* », [Le perfectionnement du système d'octroi des transferts interbudgétaires à partir du budget fédéral], *Zhurnal « Kazanskij Federalist »*, n° 3(19), printemps 2003

KURMANOV Midkhat, « *Kirillitsa ili latinitsa ?* », [Alphabet cyrillique ou alphabet latin ?], *Zhurnal « Kazanskij Federalist »*, n° 3(11), 2004

LEKSIN Vladimir, « *Mezhhjudzhetnye otnoshenija v kontekste novykh realij rossijskogo federalizma* » [Les relations interbudgétaires dans le contexte des nouvelles réalités du fédéralisme russe], *Zhurnal « Kazanskij Federalist »*, n° 3(19), 2006

LYSENKO Vladimir, « *Ot imperii k Federatsii* », [De l'Empire à la Fédération], *Zhurnal « Kazanskij Federalist »*, n° 1-2(17-18), 2006

PETROV Nikolaj, « *Federalizm v Rossii v 2005 godu* » [Le fédéralisme en Russie en 2005], *Zhurnal « Kazanskij Federalist »*, n° 1-2(17-18), 2006

PETROV Nikolaj, « *Polpredy v sisteme Federal'oj isponitel'noj vlasti* » [Les représentants plénipotentiaires dans le système du pouvoir exécutif], *Zhurnal « Kazanskij Federalist »*, n° 4(12), 2004

POTEKHINA Evgenija, « *Ukrupnenie regionov – novaja kontseptsija Federalizma (na primere ob'edinenija Krasnojarskogo kraja, Tajmyrskogo avtomnogo okruga i Evenkijskogo avtomnogo okruga)* » [L'élargissement des régions – nouvelle conception du fédéralisme (à partir de l'exemple de la réunion du Territoire de Krasnoïarsk, du District autonome de Taimyr et du District autonome des Evenks], *Zhurnal « Kazanskij Federalist »*, n<sup>os</sup> 1-2(17-18), 2006

SAVINOV Leonid, « *O sotsial'no-politicheskikh riskakh i ugrozakh, svjazannykh s ob'edineniem sub'ektov Federatsii* » [Sur les risques et menaces socio-politiques, liés à la réunion des sujets de la Fédération], *Zhurnal « Kazanskij Federalist »*, n<sup>os</sup> 1-2(21-22), 2007

SHEREPANOV Victor, « *Osobennosti razgranishenija polnomoshij mezhdru organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federatsii i ee sub'ektov na sovremennom etape federativnoj reformy* » [Les particularités de la délimitation des attributions entre les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et de ses sujets dans le contexte de la réforme fédérative], *Zhurnal « Kazanskij Federalist »*, n<sup>os</sup> 1-2(17-18), 2006

ROSS Cameron, « *Federalizm i demokratizatsija v Rossii* », in Rafael KHAKIMOV (sous la direction de), *Politiko-pravovye resursy federalizma v Rossii* [Les ressources politico-juridiques du fédéralisme en Russie], Institut du fédéralisme de Kazan, Kazan, 2006, pp. 130-158

STOLJAROV Mikhaïl, « *President i drugie ... Smozhet li vlast' sokhanit' « demokraticheskoe federativnoe pravovoe gosudarstvo ? »* » [Le Président et les autres ....Le pouvoir pourra-t-il conserver l'Etat de droit démocratique fédératif ?], *Tatarstan*, avril 2004, pp. 4-9

STOLJAROV Mikhaïl, « *« Novyj federalizm »* » [Le nouveau fédéralisme], *Tatarstan*, n<sup>o</sup> 1, 2005, pp. 4-8

STOLJAROV Mikhaïl, « *« Novyj federalizm – Pro et contra 2 »* » [Le nouveau fédéralisme – Pro et contra 2], *Tatarstan*, n<sup>o</sup> 3, 2005, pp. 9-13

TUROVSKIJ R. F., « *Rol' polnomoshnykh predstavitelej Prezidenta v regional'noj ekonomicheskoi politike* » [Le rôle des représentants plénipotentiaires du Président dans la politique économique régionale], *Institutsional'nyj, pravovoj i ekonomicheskij federalizm v Rossijskoj Federatsii*, Bulletin trimestriel, n<sup>o</sup> 4, 2006, pp. 42-50

ZINOV'EV A. V., « *Kontseptsija radikal'noj reformy federativnogo ustrojstva* » [La conception de la réforme radicale de la structure fédérative], *Pravovedenie*, n<sup>o</sup> 6, 2002, pp. 57-68

ZUBOV Valerij, « *Kakoj gubernator luchsh : naznachennyj ili izbrannyj ?* » [Quel est le meilleur gouverneur : nommé ou élu ?], *Zhurnal « Kazanskij Federalist »*, n<sup>o</sup> 4(12), 2004

ZUBAREVICH Natalia, « *ob'edinenie avtonomnykh okrugov : preimushchestva i riski* » [La réunion des districts autonomes : avantages et risques], *Zhurnal « Kazanskij Federalist »*, n<sup>os</sup> 1-2(17-18), 2006

### **3) ARTICLES DE JOURNAUX**

ABDULATIPOV Ramazan, « *Kak nam restrukturizovat' Federatsiju ?* » [Comment pouvons-nous restructurer la Fédération ?], *Nezavisimaja Gazeta*, 18 juillet 2001

AJRAPETOVA Natalia, « *Rossija v roli starshego dvornika. President Moldavii « poruchil » Vladimiru Poutinu strogo pogovorit' s liderom Pridniestrovja* » [La Russie dans le rôle du gardien en chef. Le Président de Moldavie a chargé Vladimir Poutine de discuter sérieusement avec le leader de Transnistrie], *Nezavisimaja Gazeta*, 15 janvier 2002

BABAEVA Svetlana, « *Dogovarivatsija bolshie ne budut* » [On ne négociera plus], *Izvestia*, 10 octobre 2001

BARAKHOVA Alla, « *Dvojnye evrostandarty* » [Des standards européens doubles], *Kommersant' Vlast'*, n° 45, 15 novembre 2004

BARAKHOVA Alla, « *Vertikal' deneg* » [La verticale de l'argent], *Kommersant' Vlast'*, n° 40, 10 octobre 2005

BARAKHOVA Alla, « *Moskva i Kazan' uzakonjat osobyje otnoshenija* » [Moscou et Kazan légitiment leurs relations particulières], *Kommersant'*, 9 novembre 2006

« *Dobro pozhalovat' v tsivilizovannyj mir* » [Bienvenue dans un monde civilisé], *Rossijskaja Gazeta*, 10 octobre 2003

« *Dom Otechestva. Rossiya gotova real'no pomogat' vsem svoim sootchestvennikam zajavil glava MID Rossii Sergej Lavrov* » [La maison mère. La Russie est prête à réellement aider tous ses compatriotes, a déclaré le chef du MID, Sergueï Lavrov], *Rossijskaja Gazeta*, 23 octobre 2006

« *Estonija : RF vnov' narushila vozdušnye granitsy* » [Estonie : la Fédération de Russie a de nouveau violé les frontières aériennes], 24 mars 2004, consultable sur [http://www.top.rbc.ru/index.shtml?news/daythemes/2004/03/24/24104335\\_bod.shtml](http://www.top.rbc.ru/index.shtml?news/daythemes/2004/03/24/24104335_bod.shtml).

GABUEV Aleksandr, « *Vygoda iz tupika. Moskva rassmatrivaet predlozhenie Gruzii o razdele Abkhazii na sfery vlijanija* » [Avantage de l'impasse. Moscou examine la proposition de la Géorgie sur la division de l'Abkhazie en sphères d'influence], *Kommersant'*, 27 juin 2008

GAJDAMAK Arkadij, « *Bsjo okupitsja storitsej* » [Tout se justifiera au centuple], *Nezavisimaja Gazeta*, 11 juin 2002

GARMS Natalia, « *Russkaja Diaspora na beregakh Dniestra v Kishine, prochël pjatyj sobor russkoj obshchiny* » [La Diaspora russe sur les rives du Dniestr. A Chisinau, s'est tenue la cinquième assemblée de la Communauté russe], *Nezavisimaja Gazeta*, 06 octobre 2001



GORODETSKAJA Natalia, « *Tatarii Osnovnoj zakon ne pisan* » [La Loi fondamentale n'est pas écrite par la Tatarie], *Kommersant*, 22 février 2007

GRIGORIEVA Ekaterina, « *Kontseptualnyj president* » [Un président conceptuel], *Izvestia*, 13 juin 2001

GRIGORIEVA Ekaterina, « *Vmeste i porozn* » [Ensemble et séparé], *Izvestia*, 26 juin 2001

GRIGORIEVA Ekaterina, « *Primer dlja poslushanija* » [Un exemple pour l'obéissance], *Izvestia*, 26 juin 2001

GRIGORIEVA Ekaterina, « *Administratsija Prezidenta budet upravljat' diasporoj* » [L'administration du Président va diriger la diaspora], *Izvestia*, 22 juillet 2002

GRIGOREVA Ekaterina, « *Kiskinevu i Tiraspolju predlozhen plan obedinenija* » [Un plan d'union est proposé à Chisinau et Tiraspol], *Izvestia*, 18 novembre 2003

GUL'KO Nikolaj, NAGORNYKH Irina, « *Minsub'ekt Rossijskoj Federatsii* » [Le ministre-sujet de la Fédération de Russie], *Kommersant' Vlast*, n° 27, 11 juillet 2005

KALASHNIKOVA Marina, « *Tatarija kak « lokomotiv possijskogo federalizma* » [La Tatarie comme « locomotive du fédéralisme russe »], *Nezavisimaja Gazeta*, 15 février 2001

KAMYSHEV Dmitrij, « *Tatarskij pretsedent* » [Le précédent tatar], *Kommersant' Vlast*, 30 janvier 2001

KHRENOV Jurij, « *Mezhdju Stsilloj i Kharibdoj. Razgovor c Mintimerom Shajmievym ob osobom tatarstanskom puti reform* » [Entre Scylla et Charybde. Discussion avec Mintimer Chaïmiev sur la voie particulière tatare des réformes], *Rossijskaja Federatsija Sevodnja*, n° 16, août 2005

KLEINBOK Olga, « *V Estonii, poka možno poluchit' obrazovanie na russkom* » [En Estonie, on peut encore recevoir une formation en russe], *Sevodnja*, 18 octobre 1999

« *Mat' i machekha* » [La mère et la marâtre], (interview de Eleonova MITROFANOVA, premier adjoint du Ministre des Affaires étrangères de la Fédération de Russie), *Rossijskaja Gazeta*, 3 septembre 2003

MEDVEDEV Arkadij et POLOSKOVA Tatiana, « *Diaspora khochet pomoch' svoej istoricheskoi rodine i sebe* » [La diaspora veut s'aider au moyen de sa patrie historique], *Rossijskaja Gazeta*, 28 janvier 2001

MEDVEDEV Arkadij, « *Chuzhoj rodni y Rossii net* » [En Russie, il n'y a pas d'autre patrie], *Rossijskaja Gazeta*, 23 décembre 2004

MELIKOVA Natalia, « *Kreml' delit s regionami zony otvetstvennosti* » [Le Kremlin répartit avec les régions les zones de responsabilité], *Nezavisimaja Gazeta*, 29 septembre 2001

MELIKOVA Natalia, « *V biudžete-2002 prava regionov urezany* » [Dans le budget 2002, les droits des régions ont été réduits], *Nezavesimaja Gazeta*, 8 décembre 2001

MOSHKIN Mikhaïl, « *U Mintimera Shajmиеva otnimajut podarok* » [On enlève à Mintimer Chaïmiev son cadeau], *Nezavisimaja Gazeta*, 21 février 2007

NAGORNYKH Irina, MUDAROV Musa, « *Sub'ekt konfiguratsii* » [Le sujet de la configuration], *Kommersant*, 22 février 2007

NIKOLAEV Jurij, « *President Shajmiev reshil, chto nado izbirat'sja* » [Le Président Chaïmiev a décidé qu'il fallait être élu], *Izvestija*, 17 juin 2008

POSTNOVA Vera, « *Dogovor spotknetsja na latinitse* » [le traité trébuche sur l'alphabet latin], *Nezavisimaja Gazeta*, 28 avril 2005

RISKIN Andreï, DERJABIN Aleksandr, MOSHKIN Mikhaïl, « *Vtoroe vzjatie Kazani* » [La deuxième prise de Kazan], *Nezavisimaja Gazeta*, 19 décembre 2006

RODIN Ivan, « *Tatarstan poluchaet osobyj dogovor s Tsentrom* » [Le Tatarstan obtient un traité particulier avec le Centre], *Nezavisimaja Gazeta*, 9 novembre 2006

RODIN Ivan, MAKHKAMOVA Ul'jana, « *Mintimer Shajmiev povysil golos* » [Mintimer Chaïmiev a élevé la voix], *Nezavisimaja Gazeta*, 16 juin 2008

ROMANOVA Ljudmila, « *Konets « dogovornoj » Federatsii ?* » [Est-ce la fin de la Fédération « contractuelle »?], *Nezavisimaja Gazeta*, 9 septembre 2000

SHKEL' Tamara, « *Govorite, vas slushajut* » [Parlez, on vous écoute], *Rossijskaja Gazeta*, 5 juillet 2007

SMOL'JAKOVA Tatiana, « *Vybiraju Rossiju na zhitel'stvo. V stranu priekhali pervye pereselentsy iz-za rubezha po programme pereselenija sootchestvennikov* » [Je choisis la Russie pour vivre. Dans le pays sont arrivés les premiers migrants de l'étranger en vertu du programme d'immigration des compatriotes], *Rossijskaja Gazeta*, 8 novembre 2007

SMOL'JAKOVA Tatiana, « *Zhelatel'nyj element. V 2008 godu ozhidaet'sja bum vozvrashchenija sootchestvennikov v Rossiju* » [Un élément souhaitable. En 2008, on attend un boum du retour des compatriotes en Russie], *Rossijskaja Gazeta*, 21 décembre 2007

SOKOLOVA Viktoria, « *Migratsionnij rezerv* » [La réserve migratoire], *Izvestia*, 22 novembre 2000

SOLOV'EV Vladimir, « *Sluchanija vysluchali vpolukha* » [Les auditions ne sont écoutées que d'une oreille], *Kommersant*, 14 mars 2008

« Sootechestvennikam sdelajut eto po-bystromu » [On fera cela plus rapidement pour les compatriotes], *Kommersant'*, 29 septembre 2006

TIRMASTE Maria-Luiza, « *Ne zabud' ob'edinit'sja* » [N'oublie pas de t'unir], *Kommersant' Vlast'*, 10 avril 2006

USS Aleksandr, « *Rossii – imperskuju federatsiju* », *Nezavisimaja Gazeta*, 06 avril 2000

ZAGORODNIKOV Andreï, « *Ukrepil li Federatsiju Dogovor s Tatarstanom ?* » [Le Traité avec le Tatarstan consolide-t-il la Fédération ?], *Rossijskaja Federatsija*, n° 6, 2000, p. 25

#### **IV. BIBLIOGRAPHIE EN ANGLAIS**

BRANSTEN Jeremy, « Kremlin approves Regions' Decision To Merge », *RFE/RL*, 19 avril 2005

FULLER Liz, « Adygeya Leadership Reaffirms Opposition To Republic's Liquidation », *RFE/RL*, 20 avril 2005

GLIGICH-ZOLOTAREVA Milena, « Distribution of competence in a federal state : comparative aspect », *Journal « Kazan Federalist »*, n° 4(8), 2003

GOBLE Paul, « Gorbachev's New Federalism Won't Work », *Report on the USSR*, n° 27, 6 juillet 1990, pp. 13-14

KHAKIMOV Rafael, « Political-legal resources of federalism in Russia », *Journal « Kazan Federalist »*, n° 4(8), 2003

KYMLICKA Will et RAVIOT Jean-Robert, « Living together : international aspects of federal systems », *Canadian Foreign Policy*, Volume 5, n° 1, 1997, pp. 1-50

LYSENKO Vladimir, « The Development of the Federal Okrugs and the Future of Federalism in Russia », *Journal « Kazan Federalist »*, n° 4(8), 2003

PETKOV Radoslav et SHKLYAR Natan M., « Power to the Regions », *Transitions*, mars 1999, pp. 39-41

SALIKOV Marat, « The Russian Federal System : Sub-National and Local Levels », 2003, consultable sur [http://www.federalism.ru/docs/vf\\_reg\\_fed\\_sys.pdf](http://www.federalism.ru/docs/vf_reg_fed_sys.pdf)

SHAKHRAI Sergei, « The treaties on differentiation of responsibility between the powers of the Russian Federation and its subjects; agreements between federal and local executive organs on sharing powers : their roles and problems of realization », *Journal « Kazan Federalist »*, n° 4 (8), 2003, consultable sur <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist>

SHEEHY ANNE, « Moves to Draw Up New Union Treaty », *Report on the USSR*, n° 27, 6 juillet 1990, pp. 14-17

SHEEHY Anne, « The Union Treaty: A Further Setback », *Report on the USSR*, RFE/RL Research Institute, vol. 3, n° 49, 06 décembre 1991, pp. 1-4

SHEEHY Ann, « Tatarstan asserts its sovereignty », *RFE/RL Research Report*, vol. 1, n° 14, 3 avril 1992, pp. 1-4

SHEEHY Ann, « Tatarstan and Bashkiria : obstacles to Confederation », *RFE/RL Research Report*, vol. 1, n° 22, 29 mai 1992, pp. 33-37

TEAGUE Elizabeth, « Russia and Tatarstan sign power-sharing treaty », *RFE/RL Research Report*, vol. 3, n° 14, 8 avril 1994, pp. 19-27

VARDOMSKY L., « Problems of russian border territories in the context of international experience », *Foreign Trade*, n° 1-3, 1998, pp. 46-49

VERNET Daniel, « The Russia of Vladimir Putin : The Heir of Eastern Despotism Turns Towards the West », *Les notes de l'ifri*, n° 45 bis, Paris, octobre 2002, 46 p.

YASMANN Victor, « Analysis : The Future of Russia's Ethnic Republics », *RFE/RL*, 21 avril 2006.

« Estonian authorities move to settle property dispute with pro-Moscow church », *BBC*, 2 septembre 2002

« Estonian president promulgates law on Russian language teaching », *BBC*, 12 avril 2002

« Estonia reacts to Russian Duma statement on Orthodox church », *BBC*, 21 juin 2001

« Estonia : Russia makes abolition of double taxes conditional of church issue », *BBC*, 15 octobre 2001

GOLEA Anatol, « Transnistrian Settlement : Questions without Answers », *Moldova Azi*, 20 septembre 2002

« Moldovan leader hopes Russian language will be given state status », *BBC*, 7 février 2003

« Moldovan paper accuses Russia of supporting separatists », *BBC*, 23 octobre 2002

« Moscow Synod rejects Estonian proposal on registration of Orthodox church », *BBC*, 13 juillet 2001

« OSCE to look into Orthodox church situation in Estonia », *BBC*, 29 juin 2001

« Russian Foreign Ministry expects Latvia to revise controversial language law », *BBC*, 10 avril 2002

« Russia is guarantor of peace in Moldova, Dnestr region leader says », *BBC*, 2 septembre 2001

« Russian parliament commite drafts documents on Estonian Orthodox church », *BBC*, 20 juin 2001

SOCOR Vladimir, « The OSCE and « Federalization » Failing in Moldova », *Moldova Azi*, 30 janvier 2003

TOMIUC Eugen, « Moldova : Court Rules Against Expanding Use of Russian Language », *Russia Today*, 04 juin 2002

« Transnistrian Conflict on a closer view by William Hill and Vladimir Socor » (Interview de William Hill, chef de la mission de l'O.S.C.E. en Moldavie), *Moldova Azi*, 3 février 2003

## Table des matières

|                                                                                                                           |       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| <b>Introduction</b>                                                                                                       | p. 1  |
| <br><b>PARTIE I</b>                                                                                                       |       |
| <b>LA RUSSIE MILLENAIRE MARQUEE PAR LE FEDERALISME<br/>« INAUTHENTIQUE »</b>                                              | p. 11 |
| <br><b>CHAPITRE I. L'absence d'un « principe général » fédéraliste de la Russie<br/>des apanages à l'Empire de Russie</b> | p. 17 |
| <br><b>SECTION I. Le système des apanages ou le mythe de l'âge d'or du fédéralisme</b>                                    | p. 18 |
| §1. Les causes du fractionnement politique et territorial de la Russie de Kiev                                            | p. 19 |
| A. La complexité du régime de succession et les luttes intestines princières                                              | p. 20 |
| B. Le morcellement territorial de la Russie et la constitution des apanages                                               | p. 23 |
| §2. Le « polycentrisme politique » de la Russie des apanages                                                              | p. 27 |
| A. La diversité politique des principautés apanagées                                                                      | p. 28 |
| 1) <i>Le gouvernement « aristocratique » des principautés du Sud-Ouest</i>                                                | p. 30 |
| 2) <i>Le gouvernement « démocratique » de Novgorod</i>                                                                    | p. 31 |
| 3) <i>Le gouvernement « autocratique » des principautés du Nord-Est</i>                                                   | p. 33 |
| B. La nature politique de la Russie des apanages                                                                          | p. 38 |
| 1) <i>La nature politique de la Russie de Kiev</i>                                                                        | p. 38 |
| 2) <i>Le « fédéralisme » de la Russie des apanages en question</i>                                                        | p. 41 |
| 3) <i>La question du féodalisme en Russie</i>                                                                             | p. 44 |
| 4) <i>Le système russo-lituanien face au monolithisme moscovite</i>                                                       | p. 49 |
| <br><b>SECTION II. L'Empire autocratique ou le règne de la domination</b>                                                 | p. 52 |
| §1. Le concept d'autocratie et l'organisation administrative de la Russie                                                 | p. 54 |
| A. Les légitimations et significations de l'autocratie russe                                                              | p. 55 |
| 1) <i>De l'Etat patrimonial à l'autocratie-théocratie</i>                                                                 | p. 55 |
| 2) <i>De la « théocratie patriarcale » à la sécularisation du pouvoir autocratique</i>                                    | p. 61 |
| B. L'organisation administrative de la Russie autocratique                                                                | p. 65 |
| 1) <i>L'organisation de l'administration centrale</i>                                                                     | p. 66 |
| 2) <i>L'organisation de l'administration locale</i>                                                                       | p. 71 |
| §2. Le concept d'empire et les autonomies des « Marches » de l'Empire                                                     | p. 78 |
| A. Le « pseudo-fédéralisme » impérial et la Russie                                                                        | p. 78 |

|                                                                                                                              |        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| 1) <i>La convergence des notions de fédéralisme et d'empire</i>                                                              | p. 79  |
| 2) <i>Une vocation impériale au cœur de l'identité russe</i>                                                                 | p. 82  |
| B. Une gestion variée du territoire impérial russe                                                                           | p. 86  |
| 1) <i>L'existence de politiques différentielles</i>                                                                          | p. 87  |
| 2) <i>Les autonomies des « Marches » de l'Empire</i>                                                                         | p. 92  |
| <b>CHAPITRE II. L'artificialité du fédéralisme de la Russie soviétique à l'Union des Républiques socialistes soviétiques</b> | p. 99  |
| SECTION I. Le monde des idées et le fédéralisme                                                                              | p. 100 |
| §1. Les précurseurs de l'idée fédérale                                                                                       | p. 101 |
| A. Les Décabristes                                                                                                           | p. 101 |
| B. Les représentants du fédéralisme anarchiste : Herzen et Bakounine                                                         | p. 106 |
| 1) <i>Alexandre Ivanovitch Herzen</i>                                                                                        | p. 106 |
| 2) <i>Mikhaïl Alexandrovitch Bakounine</i>                                                                                   | p. 109 |
| C. Les tenants de l'autonomie personnelle                                                                                    | p. 112 |
| 1) <i>Les théoriciens de l'autonomie personnelle : Karl Renner et Otto Bauer</i>                                             | p. 112 |
| 2) <i>Les partisans de l'autonomie personnelle : les nations de l'Empire russe</i>                                           | p. 116 |
| §2. Le marxisme-léninisme et le fédéralisme                                                                                  | p. 119 |
| A. La réfutation de principe de l'idée fédérale                                                                              | p. 119 |
| 1) <i>Le rejet de la définition austro-marxiste de la nation</i>                                                             | p. 120 |
| 2) <i>Le rejet de l'autonomie culturelle</i>                                                                                 | p. 122 |
| 3) La politisation de la question nationale : rejet du fédéralisme, affirmation du droit à l'autodétermination               | p. 125 |
| B. L'acceptation dialectique du fédéralisme national                                                                         | p. 128 |
| 1) <i>La dialectique théorique du marxisme-léninisme et du fédéralisme</i>                                                   | p. 129 |
| 2) <i>La dialectique pratique du marxisme-léninisme et du fédéralisme</i>                                                    | p. 132 |
| SECTION II. Le fédéralisme soviétique ou l'« empire masqué »                                                                 | p. 136 |
| §1. Le fédéralisme soviétique et le droit constitutionnel                                                                    | p. 137 |
| A. De la République socialiste fédérative soviétique de Russie à l'Union des républiques socialistes soviétiques             | p. 138 |
| 1) <i>La Constitution de la R.S.F.S.R. du 10 juillet 1918 : un fédéralisme balbutiant</i>                                    | p. 138 |
| 2) <i>Des traités d'alliance à la création de l'U.R.S.S. : la question de la nature de l'Union</i>                           | p. 144 |
| B. Le choix d'une formule constitutionnelle fédérale pour l'U.R.S.S.                                                         | p. 148 |

|                                                                                                                                                              |        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| 1) <i>La Constitution du 31 janvier 1924 : une formule égalitaire précaire</i>                                                                               | p. 149 |
| 2) <i>La Constitution du 5 décembre 1936 : un « Janus aux deux visages »</i>                                                                                 | p. 158 |
| 3) <i>La Constitution du 7 octobre 1977 : un choix fédéral de plus en plus paradoxal</i>                                                                     | p. 165 |
| <b>§2. Le fédéralisme soviétique et la pratique constitutionnelle</b>                                                                                        | p. 172 |
| A. Une union forcée ou la reconstitution territoriale de l'Empire                                                                                            | p. 173 |
| 1) <i>La reconquête de l'ancien espace impérial</i>                                                                                                          | p. 173 |
| 2) <i>Le réaménagement territorial et politique de la R.S.F.S.R. et de l'U.R.S.S.</i>                                                                        | p. 175 |
| B. Une union inégalitaire ou l'hégémonie de la Russie                                                                                                        | p. 180 |
| C. Une union fragile ou l'inconstance de la politique des nationalités                                                                                       | p. 184 |
| 1) <i>La politique linguistique ou l'appréhension « schizophrénique » du fait national</i>                                                                   | p. 185 |
| 2) <i>L'indigénéisation des cadres ou le paradoxe de la cristallisation des nations</i>                                                                      | p. 188 |
| <b>PARTIE II</b>                                                                                                                                             |        |
| <b>LA RUSSIE CONTEMPORAINE TIRAILLEE ENTRE FEDERALISME ET IMPERIALISME</b>                                                                                   | p. 193 |
| <b>CHAPITRE I. La problématique de la nature de l'Etat russe : de la contractualisation à la constitutionnalisation</b>                                      | p. 198 |
| <b>SECTION I. La nature double du fédéralisme héritée de l'Union soviétique</b>                                                                              | p. 199 |
| <b>§1. La crise du fédéralisme soviétique et le recours à la solution contractuelle</b>                                                                      | p. 200 |
| A. La remise en cause du fédéralisme soviétique                                                                                                              | p. 200 |
| 1) <i>Les réformes constitutionnelles et leur incidence sur le fédéralisme soviétique</i>                                                                    | p. 201 |
| 2) <i>Le réveil des nationalités et le rejet croissant de l'Union soviétique</i>                                                                             | p. 210 |
| B. Les tentatives de maintien de l'Union                                                                                                                     | p. 217 |
| 1) <i>Les réponses du pouvoir central dans le cadre de la légalité soviétique</i>                                                                            | p. 218 |
| 2) <i>Les projets contractuels de refonte du fédéralisme soviétique</i>                                                                                      | p. 225 |
| <b>§2. La Fédération de Russie nouvellement indépendante entre contractualisme et constitutionnalisme</b>                                                    | p. 235 |
| A. L'hypertrophie constitutionnelle et le choix contractuel                                                                                                  | p. 236 |
| 1) <i>Les révisions de la Constitution de la R.S.F.S.R. du 12 avril 1978 ou la multiplication des incohérences dans le domaine des relations fédératives</i> | p. 236 |
| 2) <i>Le Traité fédératif du 31 mars 1992 ou la complication des rapports fédératifs</i>                                                                     | p. 246 |
| B. La diversité des projets constitutionnels                                                                                                                 | p. 253 |
| 1) <i>La question de la source du système fédéral russe</i>                                                                                                  | p. 253 |
| 2) <i>La question de l'égalité des composantes de la Fédération</i>                                                                                          | p. 260 |
| <b>SECTION II. Le triomphe apparent du fédéralisme constitutionnel dans la Russie post-soviétique</b>                                                        | p. 267 |



|                                                                                                                     |        |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| §1. La constitutionnalisation d'un fédéralisme classique                                                            | p. 268 |
| A. L'égalité de principe des sujets de la Fédération de Russie                                                      | p. 270 |
| 1) <i>La valorisation de la notion d'égalité entre les sujets</i>                                                   | p. 270 |
| 2) <i>La relativité de la notion d'égalité entre les sujets</i>                                                     | p. 275 |
| B. Les principes d'organisation fédérale appliquée à la Fédération de Russie                                        | p. 280 |
| 1) <i>Les principes de superposition et d'autonomie</i>                                                             | p. 281 |
| 2) <i>Le principe de participation</i>                                                                              | p. 291 |
| §2. La juridicisation du fédéralisme russe                                                                          | p. 297 |
| A. La mise en place d'une juridiction constitutionnelle en Russie                                                   | p. 298 |
| 1) <i>La faiblesse historique du contrôle de constitutionnalité</i>                                                 | p. 298 |
| 2) <i>L'« enfance » chaotique de la Cour constitutionnelle</i>                                                      | p. 301 |
| B. La Cour constitutionnelle et le fédéralisme                                                                      | p. 306 |
| 1) <i>L'action de la Cour constitutionnelle dans le cadre des relations fédératives</i>                             | p. 308 |
| 2) <i>La jurisprudence constitutionnelle et le fédéralisme</i>                                                      | p. 312 |
| <b>CHAPITRE II. La problématique du fonctionnement de l'Etat russe : de la décentralisation à l'impérialisation</b> | p. 321 |
| SECTION I. De l'asymétrie contractuelle à la « reconstitutionnalisation » du fédéralisme russe                      | p. 321 |
| §1. Le renforcement de l'asymétrie du fédéralisme russe                                                             | p. 322 |
| A. La contractualisation des rapports fédératifs ou l'apparition d'un fédéralisme extraconstitutionnel              | p. 323 |
| 1) <i>La singularité russe dans la contractualisation des rapports fédératifs</i>                                   | p. 323 |
| a) Le poids historique de la dimension contractuelle                                                                | p. 324 |
| b) La « contextualisation » du fédéralisme contractuel russe                                                        | p. 327 |
| 2) <i>Le débat sur la source principale des rapports fédératifs</i>                                                 | p. 330 |
| a) Les arguments en faveur de la supériorité des traités                                                            | p. 330 |
| b) Les arguments en faveur de la supériorité de la Constitution                                                     | p. 333 |
| B. Le développement d'un fédéralisme asymétrique extraconstitutionnel                                               | p. 337 |
| 1) <i>La remise en cause de la répartition constitutionnelle des compétences</i>                                    | p. 337 |
| a) La refonte totale de la répartition des matières de compétence                                                   | p. 338 |
| b) Le développement des matières de compétence commune et des attributions                                          | p. 341 |
| 2) <i>L'asymétrie au cœur de la complexité du fédéralisme russe</i>                                                 | p. 345 |
| §2. La « reconstitutionnalisation » du fédéralisme russe                                                            | p. 350 |

|                                                                                                       |        |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| A. La mise au pas du fédéralisme contractuel                                                          | p. 351 |
| 1) <i>De l'encadrement législatif à l'annulation des traités</i>                                      | p. 351 |
| 2) <i>Le cas particulier du Tatarstan</i>                                                             | p. 356 |
| B. Le triomphe de la verticale du pouvoir                                                             | p. 360 |
| 1) <i>La sujétion des régions au pouvoir fédéral</i>                                                  | p. 361 |
| 2) <i>Le remembrement de la Fédération de Russie</i>                                                  | p. 366 |
| <b>SECTION II. La Russie et l'« étranger proche » : le retour de l'empire ?</b>                       | p. 370 |
| <b>§1. La législation russe en matière de droit de regard</b>                                         | p. 371 |
| A. La problématisation du droit de regard                                                             | p. 371 |
| B. Le cadre légal en matière de droit de regard                                                       | p. 375 |
| <b>§2. L'application extraterritoriale du droit de regard</b>                                         | p. 383 |
| A. La défense classique des minorités russophones                                                     | p. 383 |
| 1) <i>Le droit de regard appliqué à l'Estonie</i>                                                     | p. 384 |
| 2) <i>Le droit de regard appliqué à la Lettonie</i>                                                   | p. 388 |
| B. L'ingérence politique dans les affaires intérieures de l'étranger proche : l'exemple transnistrien | p. 394 |
| 1) <i>La Russie et le conflit transnistrien</i>                                                       | p. 394 |
| 2) <i>La question de la nature impériale de la Russie</i>                                             | p. 404 |
| <b>Conclusion</b>                                                                                     | p. 408 |
| <b>Annexes</b>                                                                                        | p. 411 |
| <b>Bibliographie</b>                                                                                  | p. 587 |
| <b>Table des matières</b>                                                                             | p. 641 |