

Echange de vues avec la Commission constitutionnelle de la Fédération de Russie (Moscou, le 17 février 1993)

Une délégation de membres et d'experts de la Commission européenne pour la démocratie par le droit a rencontré des représentants de la Commission constitutionnelle de la Fédération de Russie le 17 février 1993 à Moscou. La liste des participants est jointe en annexe.

L'échange de vues s'appuyait sur des rapports écrits présentés par M. Herbiet, M. La Pergola, M. Marques Guedes, M. Rosas et M. Schweisfurth.

Texte du projet de Constitution (CDL(92) 52)

Sections consacrées aux droits, libertés et devoirs fondamentaux de l'homme et du citoyen, d'une part, et à la société civile, d'autre part

M. Maas-Geesteranus remarque que la coexistence des deux sections pourrait poser des problèmes de coordination et de définition du champ d'application d'un droit. Par exemple, la liberté d'expression ou le droit de propriété des particuliers sont en fait amoindris par les limites imposées à leur exercice dans la section consacrée à la société civile. En outre, la disposition relative au droit de propriété en matière foncière ou en ce qui concerne le sous-sol, etc., à l'article 58 par. 1, a besoin d'être clarifiée.

M. Rosas déclare que la liste des droits civils et politiques est trop longue et qu'il faut la réduire à ses dispositions essentielles.

Le statut juridique des droits reconnus par la loi et non par la Constitution (article 13 par. 2) n'est pas clair, et il vaudrait mieux formuler les dispositions générales relatives aux restrictions (article 13 par. 3 et 15) comme les dispositions correspondantes de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Il faudrait améliorer la définition de l'état d'urgence (article 126) et fournir des garanties adéquates (article 129).

M. Danilov explique que la section relative à la société civile a été insérée dans la Constitution pour empêcher le retour du despotisme.

Section relative à la structure fédérale

M. Schweisfurth estime que le territoire et la compétence des unités fédérales sont bien précisés dans le chapitre XII et qu'on ne peut pas les modifier sans le consentement de l'unité concernée. En outre, la possibilité de transferts de pouvoirs entre l'unité et la Fédération (article 79) constitue un trait positif. Cela dit, 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.

Le régime fiscal des unités (droit de lever des impôts ou obligation incombant à la Fédération de transférer aux unités une partie des impôts fédéraux) n'est pas clair, ce qui constitue l'une des principales lacunes du texte. Les impôts fédéraux et locaux doivent être clairement déterminés dans la Constitution.

Des problèmes pourraient aussi surgir dans le cas d'un référendum fédéral (article 75 par. 2) qui annulerait des référendums locaux en ce qui concerne la modification des frontières de la Fédération.

M. Luchterhandt ajoute qu'on ne voit pas clairement si la souveraineté appartient à la population multinationale de la Fédération (article 1 par. 2) ou à la population de chaque unité (article 7). En outre, il n'est fait mention nulle part du pouvoir qu'auraient les unités d'adopter leur propre Constitution, sous réserve seulement des limites imposées par la Constitution fédérale.

Chapitre relatif au pouvoir législatif fédéral

M. Beaudoin estime que le système bicaméral envisagé est celui qui convient le mieux à un Etat fédéral. L'attribution du même nombre de sièges au sein de l'Assemblée fédérale à chaque unité quelle que soit sa taille, bien que justifiée dans son principe, pourrait être dans certains cas source de mécontentement.

Chapitre relatif au pouvoir judiciaire

M. Marques Guedes déclare que deux options essentielles de contrôle constitutionnel sont envisageables : le contrôle diffus par tous les tribunaux ou le contrôle centralisé par une Cour constitutionnelle. Ce dernier système, qui a été choisi par les rédacteurs russes, est celui qui convient le mieux à un pays où coexistent différents systèmes juridiques et où fonctionnent différentes juridictions : la Cour constitutionnelle ferait alors fonction de "tribunal des tribunaux".

Cela étant, l'article 108 par. 4 ne précise pas clairement l'effet juridique des décisions de la Cour constitutionnelle.

M. Danilov objecte que toute lacune du texte sera comblée ultérieurement par la jurisprudence. Certains estiment aussi qu'un système de contrôle diffus conviendrait mieux à un pays tel que la Russie.

Procédure d'adoption de la Constitution

M. Sheynis explique qu'une proposition tendant à l'organisation d'un référendum concernant le projet de Constitution a été présentée mais les termes de la question à poser aux citoyens ne sont pas encore précisés : adoption de l'ensemble de la Constitution ou approbation de certains principes fondamentaux et, le cas échéant, lesquels ?

Une autre proposition vise à obtenir la convocation d'une Assemblée constituante ayant pour seule tâche de rédiger la Constitution. Le Soviet suprême continuerait à légiférer et le Congrès du peuple devrait renoncer à son droit d'adopter la nouvelle Constitution en vertu des dispositions de la Constitution en vigueur. Cette idée a été présentée par ceux qui estiment que le Parlement actuel, élu il y a trois ans, a perdu sa légitimité démocratique aux yeux de la population. La possibilité de soumettre à référendum le texte élaboré par une telle Assemblée constituante est aussi à l'étude.

M. La Pergola, M. Schweisfurth, M. Beaudoin, M. Marques Guedes, M. Herbiet, M. Rogati, M. Luchterhandt et M. Maas-Geesteranus participent au débat qui s'ensuit. Ils font une analyse comparative des diverses procédures ainsi que des précédents qui s'inscrivent dans l'histoire constitutionnelle de l'Europe, en vue de fournir aux législateurs russes autant d'informations que possible leur permettant de fonder leur choix politique.

Ils rappellent que, dans le passé, un certain nombre de Constitutions ont été adoptées par des Assemblées constituantes, mais cela était réalisable dans des pays où avait déjà eu lieu le processus de formation de partis politiques représentant les opinions de la population, et cela pourrait s'avérer

irréalisable dans des pays connaissant un bouleversement social et politique considérable. Lorsqu'une telle Assemblée a été mise sur pied (Italie, Espagne, Allemagne de Weimar, Philadelphie), elle jouissait aussi de pouvoirs législatifs ordinaires.

Etant donné que l'Assemblée représenterait la volonté du peuple, on n'aurait nullement besoin d'un référendum pour adopter la Constitution.

Par contre, on peut organiser un référendum relativement à une question très particulière (par exemple, choix entre la monarchie et la république en Italie après la guerre).

Un mot d'avertissement est prononcé à l'encontre des risques d'un référendum portant sur un texte trop compliqué, où les électeurs trouveraient facilement des lacunes ou des inconvénients, ce qui leur ferait rejeter l'ensemble du texte et laisserait le pays sans solution de rechange.

Les référendums sont parfois invoqués par des opposants au projet, dans l'espoir que la population rejettera celui-ci. Il est aussi arrivé au cours de l'Histoire que des régimes oppresseurs aient été instaurés grâce à des plébiscites.

LISTE DES PARTICIPANTS

Commission européenne pour la démocratie par le droit

BELGIQUE :

M. Michel HERBIET, Professeur à l'université de Liège

ITALIE :

M. Antonio LA PERGOLA, Membre du Parlement européen (Président)

M. Elio ROGATI, Conseiller parlementaire, Chambre des députés

PAYS-BAS :

M. Godert W. MAAS GEESTERANUS, Membre de la Cour permanente d'arbitrage

CANADA :

M. Gérald BEAUDOIN, sénateur

Experts

Professeur Otto LUCHTERHANDT, Professeur à l'Université de Hambourg, Allemagne

Professeur Allan ROSAS, Département de droit, Institut des Droits de l'Homme, Turku, Finlande

Professeur Theodor SCHWEISFURTH, Institut Max-Planck, Heidelberg, Allemagne

Professeur Armando MARQUES GUEDES, Portugal

Professeur Jacques TROMM, Institut Asser, La Haye, Pays-Bas

Fédération de Russie

Commission constitutionnelle

M. Anatoly F. KOVLYAGIN, Membre, Député du peuple

M. Leonid V. SHEYNIS, Vice-secrétaire exécutif, Député du peuple

M. Derenik N. ABRAMYAN, Principal spécialiste du Secrétariat

M. Yevgeniy A. DANILOV, Chef du Groupe d'experts

M. Vil A. KIKOT, Expert

M. Serguei ZASOUKHIN

Cour constitutionnelle

M. Nikolay V. VITRUK, Vice-président, Membre associé de la Commission européenne pour la démocratie par le droit

SECRETARIAT

M. Gianni BUQUICCHIO

M. Roberto LAMPONI

M. Thomas MARKERT

M^{me} Denise BRASSEUR

M^{lle} Helen MONKS