

COUNCIL  
OF EUROPE



CONSEIL  
DE L'EUROPE

**European Commission  
for Democracy through Law  
Commission européenne  
pour la démocratie par le droit**

10 janvier 1996

CDL-INF (96) 1

Ref: <s:\cdl\doc\96\cdl-inf\tchechen.2>

**ARRET DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE  
DE LA FEDERATION DE RUSSIE DU 31 JUILLET 1995**

**sur la constitutionnalité  
des décrets présidentiels et des arrêtés  
du Gouvernement fédéral concernant  
la situation en Tchétchénie**

---

Au nom  
de la Fédération de Russie

**ARRET DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE  
DE LA FEDERATION DE RUSSIE**

relatif à la demande de vérification de la constitutionnalité du Décret du Président de la Fédération de Russie du 30 novembre 1994 N° 2137 "Sur les mesures à prendre pour le rétablissement de la légalité constitutionnelle et de l'ordre juridique sur le territoire de la République tchétchène et dans la zone du conflit osséto-ingouche", du Décret du Président de la Fédération de Russie du 9 décembre 1994 N° 2126 "Sur les mesures à prendre pour empêcher l'activité des formations armées illégales sur le territoire de la République tchétchène et dans la zone du conflit osséto-ingouche", de l'arrêté du Gouvernement de la Fédération de Russie du 9 décembre 1994 N° 1360 "Sur la garantie de la sécurité d'Etat et de l'intégrité territoriale de la Fédération de Russie, de la légalité, des droits et libertés des citoyens, du désarmement des formations armées illégales sur le territoire de la République tchétchène et des régions du Caucase du Nord lui attendant", du Décret du Président de la Fédération de Russie du 2 novembre 1993 N° 1833 "Sur les principales thèses de la doctrine militaire de la Fédération de Russie".

**MOSCOU****Le 31 juillet 1995**

La Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, composée de V.A. Toumanov, Président, et des juges E.M. Amétistov, M.V. Baglaï, N.V. Vitrouk, G.A. Gadjiév, J.M. Danilov, V.D. Zorkine, A.L. Kononov, V.O. Loutchine, T.G. Morchtchakova, V.I. Oleinik, J.D. Roudkine, N.V. Séleznev, V.G. Strékozov, O.I. Tiounov, O.S. Khokhriakova, B.S. Ebzéev, V.G. Iaroslavtsev,

avec la participation des représentants du Conseil de la Fédération de l'Assemblée Fédérale de la Fédération de Russie: I.M. Kostoev, E.B. Mizoulina, G.S. Iakovlev; des représentants du groupe de députés de la Douma d'Etat de l'Assemblée Fédérale de la Fédération de Russie: G.J. Karéline, J.Kh. Kalmykov, A.I. Loukianov; des représentants du Président de la Fédération de Russie et du Gouvernement de la Fédération de Russie J.M. Batourine, O.E. Koutafine, S.M. Chakhraï,

vu l'article 125 (alinéa "a", paragraphe 2) de la Constitution de la Fédération de Russie, le sous-alinéa "a", l'alinéa 1 du premier paragraphe de l'article 3, le paragraphe 1 de l'article 21, les paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 74, l'article 86 de la Loi constitutionnelle fédérale "Sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie",

a examiné en audience publique la demande de vérification de la constitutionnalité des Décrets du Président de la Fédération de Russie du 30 novembre 1994 N° 2137 "Sur les mesures à prendre pour le rétablissement de la légalité constitutionnelle et de l'ordre juridique sur le territoire de la République tchétchène" et de celui du 9 décembre 1994 N° 2166 "Sur les mesures à prendre pour empêcher l'activité des formations armées illégales sur le territoire de la République tchétchène et dans la zone du conflit osséto-ingouche", ainsi que de l'arrêté du Gouvernement de la Fédération de Russie du 9 décembre 1994 N° 1360 "Sur la garantie de la sécurité d'Etat et de l'intégrité territoriale de la Fédération de Russie, de la légalité, des droits et libertés des citoyens, du désarmement des formations armées illégales sur le territoire de la République tchétchène et des régions du Caucase du Nord lui attendant", et du Décret du Président de la Fédération de Russie du 2 novembre 1993 N° 1833 "Sur les principales thèses de la doctrine militaire de la Fédération de Russie".

La procédure a été engagée, conformément au premier paragraphe de l'article 36 de la Loi constitutionnelle fédérale "Sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie" par: la demande d'un groupe de députés de la Douma d'Etat de l'Assemblée Fédérale de la Fédération de Russie sur la vérification de la constitutionnalité du Décret du Président de la Fédération de Russie du 2 novembre 1993 N° 1833 "Sur les principales thèses de la doctrine militaire de la Fédération de Russie" dans la partie concernant l'utilisation des Forces armées de la Fédération de Russie pour le règlement des conflits internes, et de l'arrêté du Gouvernement de la Fédération de Russie du 9 décembre 1994 N° 1360 "Sur la garantie de la sécurité d'Etat et de l'intégrité territoriale de la Fédération de Russie, de la légalité, des droits et liberté des citoyens, du désarmement des formations armées illégales sur le territoire de la République tchétchène et des régions du Caucase du Nord lui attendant"; la demande du Conseil de la Fédération de l'Assemblée Fédérale de la Fédération de Russie sur la vérification de la constitutionnalité des Décrets du Président de la Fédération de Russie du 30 novembre 1994 N° 2137 "Sur les mesures à prendre pour le rétablissement de la légalité constitutionnelle et de l'ordre juridique sur le territoire de la République tchétchène" et du 9 décembre 1994 N° 2166 "Sur les mesures à prendre pour empêcher l'activité des formations armées illégales sur le territoire de la République tchétchène et dans la zone du conflit osséto-ingouche" et de l'arrêté du Gouvernement de la Fédération de Russie du 9 décembre 1994 N° 1360 "Sur la garantie de la sécurité d'Etat et de l'intégrité territoriale de la Fédération de Russie, de la légalité, des droits et libertés des citoyens, du désarmement des formations armées illégales sur le territoire de la République tchétchène et des régions du Caucase du Nord lui attendant", ainsi que par la demande d'un groupe de membres du Conseil de la Fédération de l'Assemblée Fédérale de la Fédération de Russie ayant un contenu analogue. Par décision de la Cour constitutionnelle de la

Fédération de Russie, conformément à l'article 48 de la Loi constitutionnelle fédérale "Sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie", les affaires fondées sur des demandes portant sur le même sujet ont été jointes en une même instance.

Conformément au paragraphe 2 de l'article 36 de la Loi constitutionnelle fédérale "Sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie", les requérants ont demandé l'examen de la conformité à la Constitution de la Fédération de Russie des actes mentionnés dans leurs demandes.

Après avoir entendu l'exposé des juges-rapporteurs M.V. Baglaï et O.I. Tiounov, les conclusions des parties, les interventions des experts et des spécialistes et après avoir étudié les documents déposés, la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie

a constaté:

1. Le Conseil de la Fédération de l'Assemblée Fédérale de la Fédération de Russie, dans l'argumentation de ses demandes, se réfère au fait que les Décrets du Président de la Fédération de Russie du 30 novembre 1994 N° 2137 et du 9 décembre 1994 N° 2166 ainsi que l'arrêté du Gouvernement de la Fédération de Russie du 9 décembre 1994 N° 1360, forment un système unique d'actes juridiques normatifs et ont conduit à une utilisation illégale des Forces armées de la Fédération de Russie. Leur utilisation sur le territoire de la Russie de même que les autres mesures et actions prescrites dans les Décrets du Président de la Fédération de Russie et dans l'arrêté du Gouvernement de la Fédération de Russie, ne sont juridiquement envisageables que dans le cadre du régime de l'état d'exception ou de l'état de siège. Il est souligné dans la demande que ces mesures ont eu pour résultat des limitations illégales et des violations massives des droits et libertés des citoyens de Russie.

Le groupe de députés de la Douma d'Etat de l'Assemblée Fédérale de la Fédération de Russie conteste dans sa demande la constitutionnalité du Décret du Président de la Fédération de Russie du 2 novembre 1993 N° 1833 dans la partie concernant la possibilité d'utilisation des Forces armées de la Fédération de Russie lors du règlement des conflits intérieurs, et la constitutionnalité de l'arrêté du Gouvernement de la Fédération de Russie du 9 décembre 1994 N° 1360. Selon les députés, l'utilisation des Forces armées de la Fédération de Russie sur le territoire de la République tchétchène, conformément aux actes susmentionnés, qui a fait de nombreuses victimes parmi la population civile, est contraire à l'article 15 de la Constitution de la Fédération de Russie et aux engagements internationaux de la (Fédération de) Russie.

2. En 1991-1994 une situation d'exception s'est créée sur le territoire de la République tchétchène, qui est un sujet de la Fédération de Russie. L'effet de la Constitution de la Fédération de Russie et des lois fédérales a été dénoncé, le système des organes légitimes du pouvoir a été démonté, des formations armées régulières illégales équipées du matériel de guerre le plus moderne ont été créées, des violations massives des droits et libertés des citoyens ont été commises.

En automne 1991 le Soviet Suprême de la République légalement élu a été dissous. Les nouvelles élections à l'organe suprême du pouvoir d'Etat et les élections du Président de la République, organisées le 27 octobre 1991, ont été déclarées illégales le 2 novembre 1991 par le cinquième Congrès des députés du peuple de la RSFSR et les actes adoptés par eux déclarés non exécutoires. L'appréciation de ces événements comme non constitutionnels, ayant de graves conséquences, a été donnée par la déclaration du Congrès des députés du peuple de la Fédération de Russie du 10 décembre 1992 à la Nation, aux organes du pouvoir et de l'Administration de la République tchétchène, dans des documents des autorités fédérales. Les décisions du Congrès ont été confirmées par la Douma d'Etat de l'Assemblée Fédérale de la Fédération de Russie le 23 décembre 1994 dans la Déclaration faite en liaison avec la résolution sur la situation dans la République tchétchène adoptée par le Parlement européen. La

Déclaration souligne que, dans la République tchétchène, ni des élections libres ni un référendum n'ont été organisés, les organes légaux du pouvoir n'ont pas été constitués.

Par la suite, la situation politique intérieure dans la République tchétchène a continué à s'aggraver. En automne 1994 ont eu lieu sur son territoire des conflits armés entre les groupements hostiles, menaçant de se transformer en une guerre civile.

Cette situation d'exception est historiquement liée au fait que dans la période des répressions staliniennes le peuple tchétchène a été soumis à une déportation massive dont la réparation des conséquences s'est avérée insuffisamment efficace. Le pouvoir d'Etat, d'abord celui de l'URSS et ensuite de la Russie, n'a pas su apprécier le juste sentiment de vexation des Tchétchènes, les événements qui se sont développés dans la République et leurs forces motrices. Les organes fédéraux du pouvoir de la Fédération de Russie ont affaibli l'activité de protection du droit dans la République tchétchène, ils n'ont pas assuré la protection des dépôts d'armements d'Etat sur son territoire, et ont adopté au cours de quelques années une attitude passive dans le règlement des problèmes des rapports mutuels avec cette République en tant que sujet de la Fédération de Russie.

La Constitution de la Fédération de Russie, comme la Constitution de 1978, précédemment en vigueur, ne prévoit pas la possibilité de règlement unilatéral de la question du changement du statut du sujet de la Fédération de Russie et de sa sortie de la Fédération de Russie. Conformément à l'article 66 (paragraphe 5) de la Constitution de la Fédération de Russie, un tel statut 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.

L'intégrité de l'Etat constitue un des fondements de l'ordre constitutionnel de la Fédération de Russie. Elle est consacrée par les articles 4 (paragraphe 3), 5 (paragraphe 3), 8, 65, 67 (paragraphe 1), 71 (alinéa "b") de la Constitution (de la Fédération de Russie). L'intégrité de l'Etat étant une condition importante du statut juridique égal de tous les citoyens indépendamment de leur lieu de résidence, est au même temps une des garanties de leurs droits et libertés constitutionnels.

L'objectif constitutionnel du maintien de l'intégrité de l'Etat de Russie est conforme aux normes internationales universellement reconnues sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Il découle de la Déclaration des principes du droit international adoptée le 24 octobre 1970 et concernant les rapports amicaux et la coopération entre les Etats conformément à la Charte de l'Organisation des Nations Unies, que l'exercice du droit à l'autodétermination "ne doit pas être interprétée comme autorisant ou encourageant tout acte conduisant au démembrement ou à la violation totale de l'intégrité territoriale ou de l'unité politique des Etats souverains et indépendants, agissant dans le respect du principe de l'égalité en droits et de l'autodétermination des peuples."

Compte tenu de ces faits, les autorités fédérales (le Président, le Gouvernement, l'Assemblée Fédérale) ont fait plusieurs tentatives de surmonter la crise apparue en République tchétchène sans avoir cependant abouti à une solution politique pacifique.

Les Décrets du Président de la Fédération de Russie du 30 novembre 1994 N° 2137, du 9 décembre 1994 N° 2166, l'arrêté du Gouvernement de la Fédération de Russie du 9 décembre 1994 N° 1360, contestés par le Conseil de la Fédération, ont prescrit l'application des mesures de coercition étatique en vue d'assurer la sécurité nationale et l'intégrité territoriale de la Fédération de Russie, de même que le désarmement des formations armées illégales sur le territoire de la République tchétchène.

Conformément au deuxième paragraphe de l'article 3 de la Loi constitutionnelle fédérale "Sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie" la Cour n'examine dans cette affaire ni la question de

l'opportunité politique des décisions prises ni celle de l'adéquation des mesures réalisées sur leur base.

**3.** Le Décret du Président de la Fédération de Russie du 30 novembre 1994 N° 2137 "Sur les mesures à prendre pour le rétablissement de la légalité constitutionnelle et de l'ordre juridique sur le territoire de la République tchétchène" a fixé l'heure du début d'une série des mesures en vue du rétablissement de la légalité constitutionnelle et de l'ordre juridique dans la République tchétchène (à partir de 6h00 le 1er décembre 1994), prescrit la création d'un groupe pour diriger les actions visant à désarmer et à liquider les formations armées et à introduire sur le territoire de la République le régime de l'état de siège, ainsi qu'à déterminer le mécanisme de la coordination de l'activité des organes fédéraux du pouvoir exécutif et des forces assurant la sécurité lors de l'application de ces mesures. Cependant, les mesures prévues n'ont pas été réalisées en temps prévu, et la composition et les attributions du groupe ont été changés ultérieurement.

Par la suite, le Décret du 30 novembre 1994 N° 2137 a été reconnu caduc par le Décret du Président de la Fédération de Russie du 11 décembre 1994 N° 2169 "Sur les mesures à prendre pour assurer la légalité, l'ordre légal et la sécurité publique sur le territoire de la République tchétchène" (paragraphe 5), vu l'impossibilité de proclamer sur le territoire de la République tchétchène l'état de siège dont le régime a été défini par la Loi de la RSFSR du 17 mai 1991 "Sur l'état de siège". Cette loi, par son contenu, n'est pas prévue pour des situations d'exception semblables à celle s'étant créée dans la République tchétchène où les pouvoirs fédéraux se sont vus opposer les forces s'appuyant sur les formations armées régulières illégalement constituées, équipées du matériel militaire le plus moderne.

De la promulgation à l'abrogation du Décret du 30 novembre 1994 N° 2137, les mesures prévues et qui auraient pu porter atteinte aux droits et libertés constitutionnels des citoyens, n'ont pas été réalisées et, par conséquent, ce Décret n'a pas conduit à leur limitation ou violation. En conséquence, la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie estime qu'à ce Décret doit s'appliquer le deuxième paragraphe de l'article 43 de la Loi constitutionnelle fédérale "Sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie", selon lequel la procédure engagée par la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie peut être terminée si au début ou au cours de l'examen de l'affaire, l'acte dont la constitutionnalité est contestée a été abrogé ou a cessé d'être en vigueur, sauf dans les cas

où l'acte considéré a eu pour effet de porter atteinte aux droits et libertés constitutionnels des citoyens.

4. Le Décret du Président de la Fédération de Russie du 9 décembre 1994 N° 2166 "Sur les mesures à prendre pour empêcher l'activité des formations armées illégales sur le territoire de la République tchétchène et dans la zone du conflit osséto-ingouche" a chargé le Gouvernement de la Fédération de Russie d'adopter, en exerçant ses attributions prévues par les alinéas e et f du premier paragraphe de l'article 114 de la Constitution, des mesures qui se trouvent à la disposition de l'Etat pour assurer sa sécurité, la légalité, les droits et libertés des citoyens, la protection de l'ordre public, la lutte contre la criminalité, le désarmement de toutes les formations armées illégales.

Ce Décret, adressé au Gouvernement de la Fédération de Russie est, conformément à l'article 90 (paragraphe 2) de la Constitution, d'exécution obligatoire. Conformément à ce Décret le Gouvernement est chargé, dans les limites de ses pouvoirs constitutionnels, d'éliminer les violations, qui ont eu lieu en République tchétchène, de l'article 13 (paragraphe 5) de la Constitution de la Fédération de Russie interdisant l'activité d'associations publiques dont les actes visent à modifier par la violence les fondements de l'ordre constitutionnel, à porter atteinte à l'intégrité de la Fédération de Russie et à la sécurité de l'Etat, ainsi qu'à créer des formations armées. Le Décret n'a pas accordé au Gouvernement de pouvoirs n'ayant pas de fondement constitutionnel.

Dans la demande du Conseil de la Fédération est contestée la compétence du Président de la Fédération de Russie, qu'il a de charger le Gouvernement de l'application des mesures particulières, y compris de l'utilisation des Forces armées, pour la protection, en vertu des articles 80 et 82 de la Constitution, des fondements du régime constitutionnel, de la souveraineté et de l'intégrité de l'Etat, car l'utilisation de ces Forces armées sur le territoire de la Russie dans les circonstances exceptionnelles n'est admise que par la voie d'instauration de l'état d'exception ou de l'état de siège autorisée par le Conseil de la Fédération. Cependant on ne peut pas déduire de la Constitution que la garantie de l'intégrité de l'Etat et du régime constitutionnel dans les situations exceptionnelles ne peut être réalisée que par l'instauration de l'état d'exception ou de l'état de siège.

Le fondement constitutionnel du Décret du Président de la Fédération de Russie du 9 décembre 1994 N° 2166 se trouve dans les articles 71 (alinéa "m"), 78 (paragraphe 4), 80 (paragraphe 2), 82, 87 (premier paragraphe), 90 (paragraphe 3) de la Constitution de la Fédération de Russie. Il résulte de ces normes que le Président doit prendre des mesures pour protéger la souveraineté de la Fédération de Russie, son indépendance, la sécurité et l'intégrité de l'Etat. Le Président et le Gouvernement assurent l'exercice des attributions des autorités étatiques fédérales sur l'ensemble du territoire de la Fédération de Russie, y compris dans les domaines de compétence de la fédération tels que la défense et la sécurité.

La Constitution stipule en même temps que le Président de la Fédération de Russie agit suivant les modalités définies par la Constitution. Dans les cas où ces modalités ne sont pas détaillées, ainsi qu'à l'égard des attributions non énumérées par les articles 83-89 de la Constitution de la Fédération de Russie, leurs cadres généraux obéissent au principe de la séparation des pouvoirs (article 10 de la Constitution ) et à la prescription de l'article 90 (paragraphe 3) de la Constitution selon lequel les Décrets et les ordonnances du Président de la Fédération de Russie ne peuvent pas être contraires à la Constitution ni aux lois de la Fédération de Russie. Dans l'exercice de sa compétence, le Président peut aussi "selon la procédure définie par la Constitution de la Fédération de Russie" imposer au Gouvernement, en vertu de l'article 114 paragraphe 1 alinéa "g" de la Constitution, l'exécution des décrets présidentiels.

En chargeant le Gouvernement de la Fédération de Russie d'utiliser "tous les moyens se trouvant à la disposition de l'Etat", le Président a en même temps considéré, comme le démontre le texte du Décret, que l'utilisation de ces moyens est limitée par les attributions du Gouvernement définies par les alinéas

"e" et "f" du premier paragraphe de l'article 114 de la Constitution de la Fédération de Russie, selon lesquels le Gouvernement prend notamment des mesures pour "assurer la sécurité de l'Etat" et pour "assurer la légalité, les droits et libertés des citoyens, la protection de la propriété et de l'ordre public, la lutte contre la criminalité". L'indication "utiliser tous les moyens se trouvant à la disposition de l'Etat" ne saurait être interprétée comme l'octroi au Gouvernement du pouvoir d'agir au delà du cadre établi par la Constitution de la Fédération de Russie et les lois en vigueur.

Le préambule du Décret du 9 décembre 1994 N° 2166, fait référence à l'interdiction de l'activité visant à violer l'intégrité de la Fédération de Russie, à porter atteinte à la sécurité de l'Etat, à créer des formations armées, à inciter à la discorde nationale et religieuse.

Cependant la reconnaissance de cette activité comme une activité se trouvant "hors la loi" n'a pas de portée juridique car elle défigure le texte de la norme constitutionnelle sus-mentionnée et n'a pas de fondement dans la législation en vigueur.

5. Conformément aux principes de l'Etat de droit consacrés par la Constitution de la Fédération de Russie, les organes du pouvoir sont liés dans leurs activités aussi bien par le droit interne qu'international. Les principes et normes du droit international, universellement reconnus et les traités internationaux font, selon l'article 15 (paragraphe 4) de la Constitution de la Fédération de Russie, partie intégrante de son système juridique et doivent être respectés de bonne foi, y compris par leur prise en considération par la législation interne.

Le Soviet Suprême de l'URSS, ayant ratifié le 4 août 1989 le Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 concernant la protection des victimes des conflits armés de caractère non international (Protocole II), a chargé en conséquence le Conseil des Ministres de l'URSS d'élaborer et de présenter au Soviet Suprême de l'URSS le projet des modifications à apporter dans la législation. Cependant cette mission n'a pas été accomplie. Néanmoins les dispositions de ce Protocole additionnel relatives au traitement humain de toutes les personnes n'ayant pas participé directement ou ayant cessé de participer aux hostilités, des blessés, des malades, à la protection de la population civile, des objectifs nécessaires pour la survie de la population civile, des installations et des constructions abritant des forces dangereuses, et relatives à la protection des valeurs culturelles et des lieux de la profession du culte devront être appliquées par les deux parties du conflit armé.

En même temps la prise en considération inadéquate de ces prescriptions de la législation interne a été une des causes de la non-observation des règles du Protocole additionnel sus-mentionné selon lesquelles l'usage de la force doit être proportionné aux objectifs, et tous les efforts doivent être faits pour éviter les dommages causés aux personnes civiles et à leurs biens.

6. Au moment de la promulgation du Décret du 9 décembre 1994 N° 2166, le réglementation législative admettait l'usage des Forces armées de la Fédération de Russie pour la protection de l'Etat non seulement contre les menaces extérieures mais aussi pour la protection de la population, du territoire et de la souveraineté (article 1 de la Loi de la Fédération de Russie du 24 septembre 1992 "Sur la défense") et pour la protection contre les menaces intérieures dirigées contre l'individu, la société et l'Etat, y compris son régime constitutionnel, la souveraineté et l'intégrité territoriale (article 1 de la Loi de la Fédération de Russie du 5 mars 1992 "Sur la sécurité").

Le Président de la Fédération de Russie, en sa qualité du Commandant en chef suprême des Forces armées, conformément à l'article 87 de la Constitution de la Fédération de Russie, exerce la direction générale de leur utilisation en tant que forces garantissant la sécurité, et dans le cadre des compétences déterminées par la loi, il prend des décisions opérationnelles en vue d'assurer la sécurité (article 11 de la Loi de la Fédération de Russie "Sur la sécurité"). Ce faisant, la Constitution de la Fédération de Russie et les lois "Sur la défense" et "Sur la sécurité" ne lient pas l'usage des Forces armées à la seule instauration de l'état d'exception ou de l'état de siège.

Cette position du législateur est également confirmée par l'activité de la Douma d'Etat en rapport avec la situation dans la République tchétchène et avec la promulgation du Décret du Président de la Fédération de Russie du 9 décembre 1994 N° 2166. En adoptant l'arrêté du 23 décembre 1994, la Douma d'Etat a déclaré que le désarmement des formations armées régulières illégales créées dans cette République et équipées de chars de combat, des lances-fusées, des systèmes d'artillerie et d'avions de combat "est en principe impossible sans l'utilisation des forces armées". De telles situations ne figurent pas parmi les motifs de l'utilisation des Forces armées en cas de calamités et de catastrophes prévues par la Loi de la RSFSR du 17 mai 1991 "Sur l'état d'exception" (alinéa "b" de l'article 4, troisième paragraphe de l'article 21).

Au cours de l'examen de l'affaire, les parties ont à maintes reprises signalé les lacunes, contradictions et dispositions désuètes existant dans la législation relative à la garantie de la défense et de la sécurité. L'arrêté de la Douma d'Etat du 13 janvier 1995 "Sur le renforcement de la structure de l'Etat de Russie et sur les mesures à prendre pour sortir de la crise surgie en raison de la situation dans la République tchétchène" a également confirmé que "le fondement juridique de l'utilisation des Forces armées de la Fédération de Russie et des autres troupes en vue de garantir le régime constitutionnel n'est pas parfait". Il appartenait au législateur de corriger cette situation, mais il ne l'a pas fait en temps opportun.

Un tel état de la législation augmente sensiblement l'importance de l'application directe des normes constitutionnelles. Le point de vue défendu par les représentants du Conseil de la Fédération, selon lequel les attributions du Président de la Fédération de Russie ne peuvent être exercées que s'il y a une loi correspondante, signifie le rejet du principe de l'effet direct de la Constitution fixé à l'article 15 (paragraphe 1) de la Constitution de la Fédération de Russie.

La possibilité d'utiliser les Forces armées pour la protection de l'unité nationale et de l'intégrité territoriale de l'Etat est également basée sur des traités internationaux dont la Fédération de Russie est le signataire et qui, conformément à l'article 15 (paragraphe 4) de la Constitution de la Fédération de Russie, font partie intégrante de son système juridique. Tenant compte de telles situations, la communauté internationale définit, dans le Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 (Protocole II), les règles concernant la protection des victimes des conflits armés de caractère non international.

7. Les thèses principales de la doctrine militaire de la Fédération de Russie adoptées par le Décret du Président de la Fédération de Russie du 2 novembre 1993 N° 1833, font partie intégrante de la conception de la sécurité de la Fédération de Russie et représentent un système d'opinions sur les



questions militaires officiellement adoptées dans l'Etat, y compris sur la question de l'utilisation des Forces armées et des autres troupes pour défendre les intérêts d'importance vitale. Dans le document sont examinées des possibilités d'apparition de menaces de guerre, de comportement adéquat de l'Etat et de l'utilisation de ses Forces armées.

Les thèses principales de la doctrine militaire de la Fédération de Russie ne contiennent pas de dispositions normatives. Pour cette raison le contenu normatif est absent aussi dans le Décret du Président de la Fédération de Russie du 2 novembre 1993 N° 1833 par lequel elles ont été adoptées. Ces documents ne font pas partie des actes dont la conformité à la Constitution de la Fédération de Russie peut être vérifiée par la Cour constitutionnelle. Par conséquent, il n'est plus possible d'engager la procédure de leur vérification sur la base du premier alinéa du premier paragraphe de l'article 43 et de l'article 68 de la Loi constitutionnelle fédérale "Sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie".

**8.** L'arrêté du Gouvernement de la Fédération de Russie du 9 décembre 1994 N° 1360 "Sur la garantie de la sécurité d'Etat et de l'intégrité territoriale de la Fédération de Russie, de la légalité, des droits et libertés des citoyens, du désarmement des formations armées illégales sur le territoire de la République tchétchène et des régions du Caucase du Nord lui attenant" prévoit les mesures concrètes à prendre en l'exécution des lois en vigueur de la Fédération de Russie et du Décret du Président de la Fédération de Russie du 9 décembre 1994 N° 2166, y compris celles liées aux restrictions des droits et libertés constitutionnels. La plupart de ces mesures, par leur étendue, leur contenu et leurs conditions d'application, ne sortent pas du champ des limitations qui, conformément à la Loi de la RSFSR du 18 avril 1991 "Sur la milice", aux lois de la Fédération de la Russie du 24 septembre 1992 "Sur les forces intérieures de sécurité du Ministère de l'intérieur de la Fédération de Russie", du 13 mars 1992 "Sur l'activité opérationnelle de recherches dans la Fédération de Russie" et à d'autres actes législatifs de la Fédération de Russie, sont possibles et admissibles lors de l'exercice par les organes compétents des attributions qui leur sont confiées par le Gouvernement et relatives à la saisie des armes illégalement stockées, à la révélation et à l'appréhension des personnes soupçonnées d'avoir commis des crimes graves "(alinéa 3 de l'arrêté). Par conséquent, ces mesures sont conformes à l'article 55 (paragraphe 3) de la Constitution de la Fédération de Russie.

D'autre part, la prescription du paragraphe 5, partie 1, alinéa 3 de l'arrêté sur "l'expulsion hors des limites de la République tchétchène des personnes représentant une menace pour la sécurité publique et la sécurité personnelle des citoyens et ne résidant pas sur le territoire de cette République" ne peut pas être considérée comme un équivalent au droit de la milice, fixé par l'alinéa 22 de l'article II de la loi de la Fédération de Russie "Sur la milice", "de ne pas permettre à des citoyens l'accès à certains secteurs de la localité et à certains établissements, de les obliger d'y rester ou bien de quitter ces localités et établissements dans le but de protéger la santé, la vie et des biens des citoyens, de procéder à des mesures d'instruction et d'enquête".

La prescription du paragraphe 5, partie 1, alinéa 3 de l'arrêté ne peut pas, non plus, être fondée sur les attributions des forces intérieures de sécurité prévus par l'alinéa "d" du paragraphe 2 de l'article 23 de la Loi de la Fédération de Russie "Sur les forces intérieures de sécurité du Ministère de l'Intérieur de la Fédération de Russie", car ces attributions, coïncidant par leur contenu avec les celles prévues par l'alinéa 22 de l'article II de la Loi de la Fédération de Russie "Sur la milice", ne peuvent être appliquées par les forces intérieures de sécurité que dans le cadre du régime juridique de l'état d'exception.

Le paragraphe 5 de la partie 1 de l'alinéa 3 de l'arrêté limite pratiquement le droit, établi par l'article 27 (paragraphe 1) de la Constitution de la Fédération de Russie, de toute personne se trouvant légalement sur le territoire de la Fédération de Russie, à la liberté de circulation, au choix du lieu de séjour et de résidence, ce qui est contraire à l'article 55 (paragraphe 3) de la Constitution de la Fédération de Russie admettant les limitations des droits et libertés de l'homme et du citoyen uniquement par une loi fédérale.

La deuxième partie de l'alinéa 6 de l'arrêté en question prescrit au Centre d'information provisoire auprès du Comité de la Fédération de Russie pour la presse de priver immédiatement d'accréditation les journalistes travaillant dans la zone du conflit armé pour la transmission des informations inexacts, la propagande d'hostilité nationale ou religieuse.

Conformément au paragraphe 5 de l'article 48 de la Loi de la Fédération de Russie du 27 décembre 1991 "Sur les média" un journaliste peut être privé de l'accréditation si lui ou la rédaction ont manqué aux règles établies de l'accréditation ou ont diffusé des informations contraires à la réalité, discréditant l'honneur et la dignité de l'organisation ayant accrédité le journaliste, ce qui a été confirmé par le jugement du tribunal entré en vigueur. Ainsi la deuxième partie de l'alinéa 6 de l'arrêté en question introduit de nouveaux motifs et une nouvelle procédure de la privation d'accréditation des journalistes, motifs qui ne sont pas prévus par la loi. Ceci est contraire à l'article 29 (paragraphe 4 et 5) fixant le droit à la liberté de l'information, à l'article 46 garantissant la protection judiciaire des droits et libertés, ainsi qu'à l'article 55 (paragraphe 3) de la Constitution de la Fédération de Russie.

Sur la base de ce qui précède et se fondant sur le premier paragraphe 1 de l'article 71, et sur les articles 72 et 87 de la Loi constitutionnelle fédérale "Sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie", la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie

décide:

(1) Conformément à l'article 68 et au deuxième paragraphe de l'article 43 de la Loi constitutionnelle fédérale "Sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie", de mettre fin à la procédure relative à l'affaire dans la partie concernant la vérification de la constitutionnalité du Décret du Président de la Fédération de Russie du 30 novembre 1994 N° 2137 "Sur les mesures à prendre pour le rétablissement de la légalité constitutionnelle et de l'ordre juridique sur le territoire de la République tchétchène".

(2) De reconnaître que le Décret du Président de la Fédération de Russie du 9 décembre 1994 N° 2166 "Sur les mesures à prendre pour empêcher l'activité des formations armées illégales sur le territoire de la République tchétchène et dans la zone du conflit osséto-ingouche" a été adopté dans les limites des attributions constitutionnelles du Président de la Fédération de Russie prévues par les articles 71 (alinéa "m"), 78 (paragraphe 4), 80 (paragraphe 2), 82 (paragraphe 1), 87 (paragraphe 1), 90 (paragraphe 1), 90 (paragraphe 3) et 114 (alinéa "g" du paragraphe 1) de la Constitution de la Fédération de Russie et se trouve en conformité avec la Constitution de la Fédération de Russie.

(3) De reconnaître non conformes aux articles 27 (paragraphe 1), 29 (paragraphe 4 et 5), 55 (paragraphe 3) et 56 de la Constitution de la Fédération de Russie les dispositions sur l'expulsion hors de la République tchétchène des personnes représentant une menace pour la sécurité publique et la sécurité

personnelle des citoyens (paragraphe 5, partie 1, alinéa 3) ainsi que sur la privation de l'accréditation de journalistes travaillant dans la zone du conflit armé (partie 2, alinéa 6), contenues dans l'arrêté du Gouvernement de la Fédération de Russie du 9 décembre 1994 N° 1360 "Sur la garantie de la sécurité d'Etat et de l'intégrité de la Fédération de Russie, de la légalité, des droits et libertés des citoyens, du désarmement des formations armées illégales sur le territoire de la République tchétchène et des régions du Caucase du Nord lui attenant".

(4) Conformément à l'article 68 et à l'alinéa 1 du paragraphe 1 de l'article 43 de la Loi constitutionnelle fédérale "Sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie", de mettre fin à la procédure sur l'affaire dans la partie concernant la vérification de la constitutionnalité du Décret du Président de la Fédération de Russie du 2 novembre 1993 N° 1833 "Sur les thèses principales de la doctrine militaire de la Fédération de Russie" ainsi que dans la partie concernant la vérification de la constitutionnalité des Thèses principales de la doctrine militaire de la Fédération de Russie.

(5) La vérification des actes concrets des parties survenus au cours du conflit armé du point de vue du respect du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949, concernant la protection des victimes des conflits armés de caractère non international (Protocole II), conformément à l'article 125 de la Constitution de Russie et aux paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 3 de la Loi constitutionnelle fédérale "Sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie" ne peut pas faire objet de l'examen de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie et doit être effectuée par d'autres organes compétents.

Conformément aux articles 52 et 53 de la Constitution de la Fédération de Russie et au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (alinéa 3 de l'article 2), des moyens efficaces de protection juridique et de compensation du dommage causé doivent être assurés aux victimes de toutes infractions, crimes et abus de pouvoir.

(6) L'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie doit mettre en ordre la législation relative à l'utilisation des Forces armées de la Fédération de Russie ainsi qu'au règlement des autres questions surgissant dans les conditions de situations extraordinaires et de conflits, y compris ceux découlant du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949, concernant la protection des victimes des conflits armés de caractère non international (Protocole II).

(7) Conformément aux paragraphes 1 et 2 de l'article 79 de la Loi constitutionnelle fédérale "Sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie", le présent Arrêt est définitif et sans appel, il entre en vigueur dès son prononcé et il a effet direct.

(8) Conformément à l'article 78 de la Loi constitutionnelle fédérale "Sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie" le présent arrêt est soumis à la publication dans "Sobraniye Zakonodatelstva Rossiyskoy Federatsii" (Recueil de la Législation de la Fédération de Russie), dans la "Rossiyskaya Gazeta" (Journal de Russie), dans les autres publications officielles des organes du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie, ainsi que dans le "Vestnik Konstitoutsionnogo Souda Rossiyskoy Federatsii" (Messager de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie).

**Traduction assurée par la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie**