

**LES MUTATIONS DU FEDERALISME DANS LE
CONSTITUTIONNALISME CONTEMPORAIN : LA
PROBLEMATIQUE DU FEDERALISME ASYMETRIQUE.
EXEMPLE DE LA FEDERATION DE RUSSIE**

Thèse soutenue le 2 juillet 2015

Faculté de droit, Université de Neuchâtel

par

MARLENE COLLETTE

Acceptée sur proposition du jury :

Prof. Pascal Mahon, Université de Neuchâtel, directeur de thèse

Prof. Cesla Amarelle, Université de Neuchâtel, rapporteur interne

Prof. Eric Hoesli, Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, rapporteur externe

Mots-clés

Autodétermination ; Autonomie; Constitution ; Constitutionnalisme; Droit constitutionnel; Empire; Fédéralisme asymétrique ; Fédération de Russie (Russie) ; Marxisme; Minorités nationales; Principe des nationalités; Répartition des compétences; République socialiste fédérative soviétique de Russie (RSFSR); Sujets de la Fédération ; Union soviétique.

Keywords

Asymmetrical Federalism; Constitution; Constitutional Law; Constitutionalism; Distribution of Powers; Empire; Marxism; National Minorities; Principle of Nationalities; Russian Federation (Russia); Russian Soviet Federative Socialist Republic (RSFSR); Self-Determination; Self-Government; Soviet Union; Subjects of the Federation.

Résumé

Ce travail de recherche s'intéresse à l'évolution du système fédéral de la Fédération de Russie. S'appuyant sur le droit constitutionnel démotique, il se concentre sur la diversité multiculturelle des peuples vivant en Russie et sur le fonctionnement des institutions politiques et fédérales.

Dans le chapitre préliminaire, nous nous attachons à considérer un nouvel aspect de la théorie fédérale pas seulement d'un point de vue statique mais aussi d'un point de vue dynamique et pragmatique. Dans ce cadre, le concept d'asymétrie doit être interprété comme une institutionnalisation du pluralisme juridique.

La première partie de cette étude est dévolue à l'Empire Tsariste et à la République socialiste fédérative soviétique de Russie. Nous concentrons notre analyse sur la question « fédérale » au regard de la formation de l'ancien Empire russe d'une part puis de la formation de l'Union à travers le prisme du droit constitutionnel soviétique d'autre part. De cette analyse il ressort que, en dépit des différences entre ces deux systèmes politiques, il existe un point commun : un pseudo-fédéralisme ou un fédéralisme « inauthentique ».

La seconde partie est dédiée au fédéralisme russe tel qu'il est inscrit dans la Constitution de 1993. Trois idées principales sont développées ici. Dans la première, nous montrons comment le pouvoir politique central administre les institutions fédérales dans un sens coercitif. En effet, les réformes de Poutine ont considérablement encadré les compétences et les pouvoirs des sujets de la Fédération. L'un des exemples les plus emblématique est le système d'élection des

dirigeants des entités fédérées qui a été modifié en violation de l'ordre constitutionnel. La signature du Traité fédéral le 31 mars 1992 et la conclusion de traités bilatéraux de répartition des compétences entre les sujets et le pouvoir central sont une autre caractéristique des relations fédérales. La question de la nature constitutionnelle ou contractuelle de la Fédération de Russie s'est d'ailleurs posée avant d'être réglée par la Cour constitutionnelle qui a confirmé la supériorité de la Constitution sur les traités. La seconde idée principale s'attache à la protection des minorités dans le droit russe. La législation russe reconnaît des droits spécifiques aux minorités nationales mais, et c'est un point important, sans définir expressément ce qu'est une minorité nationale. L'existence de sujets créés sur une base ethnique (Républiques, *okrug* autonomes, *oblast* autonome juive) a été conçue comme le meilleur moyen de prendre en considération les revendications culturelles et politiques des minorités. Il faut aussi rappeler qu'en Russie la citoyenneté et la nationalité ne sont pas synonymes. La dernière idée se réfère à la doctrine politique de « l'étranger proche » qui se rapporte aux relations que la Russie entretient avec les anciens pays de l'URSS. Reposant sur une vision « impériale » du fédéralisme, la Russie développe une stratégie de rassemblement des « terres soviétiques » en utilisant les minorités russophones vivant hors de ses frontières quitte à interférer dans les affaires intérieures d'Etats indépendants pour servir ses intérêts. Pour atteindre cet objectif, la Russie encourage la protection de la langue russe dans la sphère post-soviétique et renforce la coopération économique et politique avec ses voisins à travers des instruments internationaux comme par exemple, l'Etat de l'Union entre la Russie et la Biélorussie créé en 1999 et l'Union économique eurasienne (Russie, Biélorussie, Arménie, Kirghizistan, Kazakhstan) qui fonctionne depuis le 1^{er} janvier 2015.

Finalement, deux conclusions se dégagent de ce travail de recherche. La première nous amène à considérer que l'idée fédérale en Russie est pervertie dans un sens tel que nous pouvons parler de fédéralisme « fantomatique » voire même de simple dynamique fédérale. La seconde exprime l'idée que le fédéralisme est utilisé par le Kremlin pour servir les intérêts de la politique étrangère de la Fédération de Russie.

« On ne comprend pas la Russie avec la raison; on ne la mesure pas avec le mètre commun.

Elle a pour soi seule un mètre à sa taille; on ne peut que croire à la Russie »

Fedor Tioutchev (1803-1873)

AVANT-PROPOS

L'achèvement de cette thèse de doctorat est le fruit de nombreuses années de travail mais doit aussi beaucoup au soutien sans faille de ma mère, de ma famille et aux personnes qui m'ont accompagnée dans cette aventure.

Avant tout, je tiens à exprimer mes remerciements au Professeur Pascal Mahon, mon directeur de thèse, qui m'a toujours apporté son soutien et avec qui j'ai eu grand plaisir à travailler comme assistante à la chaire de droit constitutionnel. Cette expérience a été enrichissante à plus d'un titre que cela soit dans la rédaction d'articles scientifiques, dans la préparation du concours Cassin ou dans la participation à des séminaires thématiques.

Je souhaite adresser mes remerciements au Professeur Cesla Amarelle qui a accepté d'être le rapporteur interne de mon jury de thèse. Mes remerciements vont également au Professeur Eric Hoesli de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne et de l'Université de Genève qui a bien voulu être mon rapporteur externe. Je leur suis très reconnaissante d'avoir manifesté un intérêt marqué pour mon travail et d'avoir ainsi l'opportunité de bénéficier de leurs remarques judicieuses.

Je souhaite aussi associer à cette thèse le Professeur Vladimir I. Lafitsky, directeur adjoint de l'Institut de législation et de droit comparé auprès du gouvernement de la Fédération de Russie à Moscou, pour son accueil cordial et attentif. Ma gratitude va aussi à M. Anatoly Kovler, ancien juge russe à la Cour européenne des droits de l'Homme et désormais conseiller à la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, qui a encouragé mon intérêt pour la Russie et développé ma curiosité. Grâce à eux, j'ai pu profiter pleinement de mon séjour en Fédération de Russie en 2013, financé par la bourse que m'avait octroyée le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS).

Je ne peux également oublier les professeurs et mes collègues assistant(e)s de la Faculté de droit de Neuchâtel avec qui j'ai toujours eu plaisir à échanger et à partager. A ce titre, je donne une mention spéciale à Eloi Jeannerat et Fanny Matthey, mes collègues de la chaire de droit constitutionnel. Je souhaite y associer aussi Leila Ghassemi, Héloïse Rosello et Stefanie Kurt pour leur soutien amical et Ines Hassissene pour son écoute attentive.

J'adresse enfin une pensée affectueuse et toute particulière à Mme Anna Pla i Boix, Prof. Agregada de droit constitutionnel de l'Université de Girona en Espagne, et à Mme Sophie Trehel qui ont toutes deux su trouver les mots justes dans mes périodes de doute et d'incertitude.

Je dédie cette thèse de doctorat à la mémoire de mon père.

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS.....	V
ABREVIATIONS	XI
REMARQUES PRELIMINAIRES	XIII

INTRODUCTION	1

CHAPITRE PRELIMINAIRE

CONSIDERATIONS THEORIQUES SUR LE FEDERALISME ASYMETRIQUE	9

I. Les apories du concept de souveraineté dans l'analyse des systèmes fédéraux modernes	12
A. La souveraineté comme critère consubstantiel à l'Etat.....	12
B. Les conséquences de la notion de souveraineté sur la théorie fédérale	14
C. Les tentatives de conciliation entre l'unicité de la souveraineté et la dualité du fédéralisme	16
II. Une nouvelle approche « dynamique » de la théorie fédérale	20
A. Une vision pragmatique et polycentrique du pouvoir.....	21
1. L'extension du champ d'analyse à l'évolution des rapports centre-périphérie	21
a) Une nouvelle forme de décentralisation politique	22
b) L'émergence de l'Etat régional.....	24
2. La notion d'autonomie dans la détermination du statut des entités infraétatiques.....	27
B. Le renforcement de la nature conventionnelle de la constitution	29
III. L'intégration de l'asymétrie ou l'institutionnalisation du pluralisme juridique	33
A. Une dérogation au principe d'égalité entre entités infraétatiques.....	33
1. Les différentes catégories d'asymétrie	34
a) L'asymétrie <i>de jure</i> ou constitutionnelle	34
b) L'asymétrie <i>de facto</i> ou politique	36
2. Le mode d'élaboration des statuts asymétriques	37
a) Le statut particulier issu d'un traité international ou d'un acte normatif de rang constitutionnel.....	38
b) Les statuts élaborés par le pouvoir législatif de l'Etat central sans garantie constitutionnelle formelle.....	39
c) Les statuts élaborés par l'organe législatif de l'entité et approuvés par le Parlement de l'Etat central.....	40
d) Les associations de type fédéral.....	41
B. Les corrélations entre la symétrie et l'asymétrie	43
1. La mise en place de mécanismes de coopération entre l'Etat central et les entités infraétatiques pour juguler la concurrence territoriale	43
2. L'introduction de clauses d'homogénéité dans la constitution fédérale pour contrebalancer les effets de l'asymétrie	48
IV. Conclusion du chapitre préliminaire.....	52

PREMIERE PARTIE

LE FEDERALISME « INAUTHENTIQUE » DE LA RUSSIE ANCIENNE JUSQU'A LA FIN DE L'UNION SOVIETIQUE 54

CHAPITRE 1

LE DEVELOPPEMENT DE LA RUSSIE AUTOCRATIQUE : ENTRE CENTRALISME ET PRAGMATISME 55

I. Le morcellement territorial de la Russie des apanages	56
II. L'affirmation de l'Etat multinational russe.....	59
A. L'avènement de la Moscovie tsariste par la politique d'expansion territoriale	59
1. Le rassemblement des terres de la <i>Rus'</i>	60
2. Les autonomies des Marches de l'Empire.....	63
B. Les réformes administratives sous la dynastie des Romanov	65
III. Le « débat fédéral » dans l'empire des Tsars	68
A. Le mouvement des Décembristes	68
B. Le fédéralisme panslaviste et nationalitaire.....	70
C. La vision austro-marxiste.....	72
D. Le fédéralisme anarchiste	75
1. L'approche globale d'Alexandre Herzen	75
2. La vision slave et anarchiste de Michel Bakounine	76
IV. Conclusion du chapitre 1	78

CHAPITRE 2

L'ORGANISATION DE LA REPUBLIQUE SOCIALISTE FEDERATIVE SOVIETIQUE DE RUSSIE OU LE DECOUPAGE TERRITORIAL AU SERVICE DE LA DOMINATION RUSSE 80

I. La révolution russe et l'idéologie nationale	82
A. La Révolution de Février et l'orientation libérale du Gouvernement Provisoire	83
B. La Révolution d'Octobre et le fait national comme auxiliaire au service de la lutte des classes	87
1. La position des Pères du marxisme sur la question nationale	87
2. Le principe d'autodétermination nationale et le fédéralisme dans la pensée de Lenine	90
3. La théorie stalinienne de la nation.....	95
C. La politique soviétique des nationalités.....	97
1. La création du Commissariat du Peuple aux Nationalités.....	98
2. Les politiques linguistiques et d'indigénisation	102
II. La question fédérale et le droit constitutionnel soviétique	105
A. L'originalité du fédéralisme soviétique : une fédération de nationalités	105
B. De la RSFSR à l'URSS : l'unification progressive	108
1. La Constitution de la RSFSR du 10 juillet 1918 : la première introduction du fédéralisme dans le droit constitutionnel « soviétique »	109
2. L'intégration à l'URSS : le traité du 30 décembre 1922	111
C. Les Constitutions soviétiques et les Constitutions de la RSFSR	115
1. La Constitution de l'URSS de 1924 et la Constitution de la RSFSR de 1925	115
2. La Constitution de l'URSS de 1936 et la Constitution de la RSFSR de 1937	118
3. La Constitution de l'URSS de 1977 et la Constitution de la RSFSR de 1978	121
D. Les formes de l'autonomie soviétique au sein de la RSFSR	124
1. La République fédérée socialiste soviétique	126
2. La république autonome	127
3. L' <i>oblast</i> autonome.....	131
4. L' <i>okrug</i> autonome (national).....	134

III. L'évolution des rapports fédératifs à la veille de l'effondrement de l'URSS	137
A. « La parade des souverainetés » et l'élévation du statut de certaines entités	137
1. Les mouvements nationaux et les tentatives de réformes de Gorbatchev	138
2. Les déclarations de souveraineté des républiques autonomes.....	143
B. Le Traité fédéral du 31 mars 1992 : le développement d'un fédéralisme contractuel.....	146
IV. Conclusion du chapitre 2	151

SECONDE PARTIE

L'EVOLUTION DU FEDERALISME RUSSE ENTRE COERCITION ET TENTATION

IMPERIALE.....	153

CHAPITRE 1

LA REORGANISATION DES RAPPORTS FEDERATIFS ENTRE LES SUJETS DE LA FEDERATION ET LE POUVOIR CENTRAL APRES LA PERIODE SOVIETIQUE.....	156

I. La genèse de la Constitution ou la question du constitutionnalisme en Russie	157
II. Les principes constitutionnels du fédéralisme russe et le statut des sujets de la Fédération	162
A. Un découpage à la fois territorial et ethnique hérité de la RSFSR	162
1. Les statuts et le principe d'égalité des sujets de la Fédération	163
2. L'organisation territoriale de la Fédération de Russie	166
a) Les républiques	167
b) L' <i>oblast</i> autonome et les <i>okrug</i> autonomes	171
c) Les <i>krai</i> , <i>oblast</i> et villes d'importance fédérale.....	174
B. La régulation contractuelle de la délimitation des matières de compétence et des attributions entre la Fédération et les sujets	175
1. L'encadrement législatif des traités bilatéraux.....	176
2. Le renouveau de la pratique contractuelle : le cas de la République du Tatarstan.....	180
III. Le rééquilibrage des pouvoirs au sein de la Fédération de Russie ou le renforcement de la « verticale du pouvoir »	182
A. Le rôle de la Cour constitutionnelle dans l'affirmation d'une Fédération constitutionnelle	183
B. Les réformes « poutiniennes » du fédéralisme russe	186
1. Le regroupement ou le remembrement des sujets de la Fédération	186
2. La création des districts fédéraux et des représentants plénipotentiaires	189
3. La problématique de l'élection des plus hauts fonctionnaires des sujets de la Fédération: un exemple significatif d'une réforme contraire aux fondements de l'ordre constitutionnel	191
C. L'économie constitutionnelle et les enjeux de la péréquation fiscale entre l'Etat central et les sujets de la Fédération.....	193
1. Les problèmes économiques du fédéralisme russe.....	194
2. Les spécificités du « fédéralisme budgétaire ».....	196
IV. Le droit constitutionnel russe et la protection des minorités	199
A. La Nation russe comme projet à multi-niveaux	199
B. La protection des minorités nationales et des « peuples autochtones peu nombreux ».....	202
1. Le concept de minorité dans la Russie contemporaine : l'autonomie culturelle nationale	204
2. La protection spécifique des droits environnementaux des peuples autochtones peu nombreux	207
3. Les droits linguistiques en Fédération de Russie	213
C. Les limites de la protection des droits des minorités nationales	217
1. Les minorités et le principe de l'intégrité territoriale	218
2. La levée de la contradiction entre le droit à l'autodétermination et l'intégrité étatique ?.....	222
V. Conclusion du chapitre 1	224

CHAPITRE 2	
LE DEVELOPPEMENT D'UN FEDERALISME IMPERIAL	227
I. Les tentatives de rassemblement des « terres soviétiques »	228
A. L'Etat de l'Union de la Russie et de la Biélorussie	229
1. La nature juridique de l'Etat de l'Union	229
2. Les étapes vers l'Etat de l'Union	232
B. De l'Union douanière à l'Union eurasiennne: le développement d'un espace économique commun entre la Russie, la Biélorussie et le Kazakhstan.....	236
II. Le renforcement des liens et la préservation de la continuité historique entre les peuples orthodoxes	239
A. Les rapports entre le Patriarcat de Moscou et l'Etat : « l'orthodoxisation » de la Russie	239
B. La liberté religieuse dans la Russie post-soviétique et l'omnipotence de l'Eglise	244
III. L'encouragement à la promotion et à la protection de la langue russe dans la sphère post-soviétique : le cas de la République de Moldavie	247
A. Le droit de la langue comme vecteur de revendication nationale face à l'influence russe.....	248
1. De la RSS de Moldavie à la République de Moldavie : la difficile construction de l'Etat-nation moldave	249
2. La langue moldave ou la fiction juridique au service de l'unité étatique.....	252
B. L'intégrité territoriale et les enjeux du droit de la langue à l'épreuve des revendications identitaires en République Moldave de Transnistrie	254
IV. Conclusion du chapitre 2	258
CONCLUSION GENERALE	259
ANNEXES.....	263
 ANNEXE 1	
NORME ISO 9/95 SUR LA TRANSLITTERATION DES CARACTERES CYRILLIQUES EN CARACTERES LATINS.....	264
ANNEXE 2	
ACTE D'ABDICATION DE NICOLAS II	265
ANNEXE 3	
DECLARATION DES DROITS DES PEUPLES DE RUSSIE	
du 2 (15) novembre 1917	266
ANNEXE 4	
OUKAZE N°61 DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE SOCIALISTE FEDERATIVE SOVIETIQUE DE RUSSIE	
du 19 août 1991	268
ANNEXE 5	
CONSTITUTION DE LA FEDERATION DE RUSSIE	
du 12 decembre 1993	269
ANNEXE 6	
CARTE ADMINISTRATIVE DE LA FEDERATION DE RUSSIE.....	314
ANNEXE 7	
LES PEUPLES DE LA FEDERATION DE RUSSIE	315
ANNEXE 8	
TRAITE SUR LA DELIMITATION DES MATIERES DE COMPETENCE ET DES ATTRIBUTIONS ENTRE LES ORGANES DU POUVOIR D'ETAT DE LA FEDERATION DE RUSSIE ET LES ORGANES DU POUVOIR D'ETAT DE LA REPUBLIQUE DU TATARSTAN	
du 26 juin 2007	316

ANNEXE 9

TRAITE INSTITUANT L'ETAT DE L'UNION ENTRE LA FEDERATION DE RUSSIE ET LA
BIELORUSSIE

du 8 décembre 1999 319

BIBLIOGRAPHIE 343

ABREVIATIONS

al.	alinéa
art.	article
CEI	Communauté des Etats indépendants
CEDH	Convention européenne du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'Homme)
Cour EDH	Cour européenne des des droits de l'Homme
Cst.	Constitution
CY RSFSR	Recueil des lois et des dispositions du Gouvernement des ouvriers et paysans de la RSFSR [<i>Sobranie uzakonenij i rasporâženij Rabočego i Krest'ânskogo pravitel'stva</i>]
et s.	et suivant-e-s
FZ	Loi fédérale [<i>Federal'nyj zakon</i>]
FKZ	Loi constitutionnelle fédérale [<i>Federal'nyj konstitucionnyj zakon</i>]
lit.	lettre
n°	numéro
p.	page
pp.	pages
par.	paragraphe
PC	Parti communiste
KSRF	Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie [<i>Konstitucionnyj Sud Rossijskoj Federacii</i>]
RDP	Revue du Droit public et de la Science politique en France et à l'étranger, Paris
Registre RSFSR	Registre du Congrès des députés du peuple et du Soviet suprême de la RSFSR (Fédération de Russie) [<i>Vedomosti S'ezda narodnyh deputatov Rossijskoj Federacii i Verhovnogo Soveta RSFSR (Rossijskoj Federacii)</i>]

Registre URSS	Registre du Congrès des députés du peuple et du Soviet suprême de l'URSS [<i>Vedomosti S'ezda narodnyh deputatov Rossijskoj Federacii i Verhovnogo Soveta CCCP</i>]
RSFSR	République socialiste fédérative soviétique de Russie [<i>Rossijskaâ Sovetskaâ Federativnaâ Socialističeskaâ Respublika</i>]
RSS	République socialiste soviétique (république fédérée) [<i>Soûznaâ respublika</i>]
RSSA	République socialiste soviétique autonome [<i>Avtonomnaâ Socialističeskaâ Sovetskaâ Respublika</i>]
SZRF	Recueil législatif de la Fédération de Russie [<i>Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii</i>]
URSS	Union des Républiques socialistes soviétiques [<i>Soûz Sovetskih Socialističeskih Respublik</i>]

REMARQUES PRELIMINAIRES

Pour la fluidité de la lecture, nous avons pris le parti de traduire et d'intégrer directement en français dans le corps du texte ou dans les notes de bas de page les citations en langue étrangère.

Toutes les traductions, sauf mention contraire, ont été faites par nos soins et relues par Mme Svetlana Maire, traductrice-expert en langue russe près du Tribunal de grande instance de Nancy (France). Dans la mesure du possible, lorsqu'elles existaient, nous avons utilisé des traductions officielles. Pour les textes en russe nous avons également utilisé certaines traductions du regretté Professeur Michel Lesage de l'Université Paris I Sorbonne, grand connaisseur de la Russie et dont les traductions font autorité. La translittération en alphabet latin des titres et des noms est basée sur la norme ISO 9/95 dont les codes se trouvent en annexe (n°1). Toutefois, lorsque les noms de certains personnages historiques disposaient d'une translittération en français reconnue (ex. : Lenine), nous avons choisi de conserver cet usage afin de ne pas perturber le lecteur.

Enfin, dans la 1^{ère} partie, les dates relèvent du calendrier julien, leurs équivalents dans le calendrier grégorien étant mentionnés entre parenthèses. Il faut en effet savoir que durant toute la période tsariste, la Russie resta fidèle au calendrier julien. Ce n'est qu'en février 1918 que Lenine décréta le passage au calendrier grégorien. Ainsi, le lendemain du 31 janvier 1918 devint le 14 février 1918.

Les liens internet sont à jour au 17 septembre 2015.

INTRODUCTION

La Russie « c'est un rébus, enveloppé de mystère, au sein d'une énigme ». Ces mots prononcés en octobre 1939 par Sir Winston Churchill à la suite de l'invasion germano-soviétique de la Pologne n'ont pas perdu de leur actualité lorsque l'on tente de définir la Russie aujourd'hui.

S'interroger sur la Russie contemporaine, comprendre le fonctionnement d'un pays qui est parfois difficilement accessible aux esprits occidentaux et qui souffre, il faut bien le dire, d'un déficit d'image, suppose de laisser de côté certains *a priori* historiques ou autres idées préconçues. En effet, de la Russie des origines à la Russie contemporaine, la réalité est toujours apparue plus complexe que la vision d'ensemble pouvait le laisser supposer.

Géographiquement, la Russie est le pays le plus vaste du monde (environ 17.075.000 km²) s'étendant sur deux continents, l'Europe et l'Asie. Etat reconnu internationalement, membre de l'Organisation des Nations Unies depuis le 24 octobre 1945, la Russie dispose notamment d'un siège permanent au Conseil de sécurité¹ et au Conseil de l'Europe depuis le 28 février 1996. Elle garde donc encore une forte influence dans le concert des Nations. Patrie d'environ 143 millions d'habitants au 1^{er} janvier 2014², elle accueille sur son sol plus de 160 nationalités dont 23 d'entre elles comptent plus de 400 000 personnes³.

Etymologiquement, le mot « russe » vient du terme *Rus'* qui désigne, dans les sources médiévales orientales, à la fois un groupe humain et une terre qui a pris le nom de ses maîtres, tout comme la Francia médiévale doit son nom aux Francs. Tous les témoignages écrits des IX^{ème} - XI^{ème} siècles relatifs à l'Europe orientale assignent un rôle de premier plan à un groupe d'hommes appelés *Rus* (en vieux russe), *Rhôs* (en grec), *Ruzzi* (en latin) ou encore *al-Rus* (en arabe). A partir des XII^{ème} - XIII^{ème} siècles, l'ethnonyme *Rus'* va désigner l'ensemble du peuple chrétien orthodoxe habitant la *Rus'* ou le « pays russe » (*Russkaja zemlja*), par opposition à ses voisins (nomades de la steppe, Grecs, peuples baltes, Hongrois, Polonais, etc.)⁴.

¹ L'URSS a été un membre fondateur de l'Organisation. Par une lettre datée du 24 décembre 1991, le Président de la Fédération de Russie de l'époque, Boris Eltsine, informa le Secrétaire général que la Fédération de Russie succédait à l'URSS au sein de tous les organes de l'ONU.

² *Federal'naâ služba gosudarstvennoj statistiki* [Service fédéral d'Etat de la statistique] : <http://www.gks.ru/bgd/regl/B14_16/Main.htm>.

L'un des enseignements à tirer de ce chiffre est que la Russie subit un certain déclin démographique depuis une vingtaine d'années. En effet, sa population se montait en 1989 à environ 147 millions d'habitants et en 2002 à 145 millions. Ces données statistiques ne prennent pas en compte l'annexion de la péninsule de Crimée par la Fédération de Russie en mars 2014.

³ Voir les résultats du recensement de 2010. Service fédéral d'Etat de la statistique : <http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm>.

⁴ THULIN A., « "The Third Tribe" of the Rus » in *Slavia Antiqua*, 1978, tome XXV, p. 99.

Ce bref tour d'horizon ne doit pas faire oublier que ce pays a dû affronter une remise en cause brutale à la chute du système soviétique et qu'il est aujourd'hui à la croisée des chemins. Les enjeux sont donc à la taille du pays : gigantesques.

La Fédération de Russie (*Rossijskaâ Federaciâ*), héritière des frontières de l'ancienne République socialiste fédérative soviétique de Russie (*Rossijskaâ Sovetskaâ Federativnaâ Socialističeskaâ Respublika*), s'est retrouvée confrontée en quelques années à des événements qui se sont enchaînés à une vitesse folle, aboutissant à un bouleversement de la carte du continent européen et du monde. En effet, de la *Perestroïka*⁵, initiée à partir de 1985, en passant par la *Glasnost*⁶ en 1987, puis la chute du mur de Berlin en 1989, s'est enclenchée une déconstruction pan par pan de toute l'organisation nationale et territoriale de l'empire soviétique finissant par mettre fin au système d'enfermement socialiste.

La dislocation de l'Union des Républiques socialistes soviétiques (*Soûz Sovetskikh Socialističeskikh Respublik*) relève clairement d'un processus d'éclatement des empires multinationaux tels que nous en avons connu à la fin du XIX^{ème} siècle et au début du XX^{ème} avec les empires austro-hongrois et ottoman. Son héritage a laissé beaucoup de questions en suspens sur l'avenir de la Russie, que ce travail propose d'aborder.

En effet, quel modèle pour la Russie ? Bien qu'appartenant à l'Occident de par la langue, la religion et les bases de sa culture, la Russie n'en est pas moins tiraillée entre l'Orient et l'Occident. De là, l'interminable débat sur la nature et le sens des relations que la Russie entretient avec ces deux pôles. Perdant du terrain à l'Ouest, l'Etat russe s'est tourné vers l'Est, mais l'éternel dilemme continue : Orient ou Occident ? Autocratie ou démocratie ? Cette question est d'autant plus importante que la situation russe a beaucoup évolué ces dernières années. Ainsi, avec l'indépendance des 14 républiques soviétiques, la Russie actuelle ne compte désormais plus qu'environ moitié moins de population que n'en comptait l'URSS de Gorbatchev et ne rassemble plus que les trois quarts du territoire de cette dernière, dont la majeure partie est en Sibérie et en Extrême-Orient. L'identité russe est devenue de ce fait un sujet sensible, car elle se pose en termes de perte et d'affaiblissement. A cela s'ajoute, comme nous l'avons déjà mentionné précédemment, une très grande diversité de peuples coexistant sur le territoire. De ce fait, cette hétérogénéité de peuplement, conjuguée aux difficultés issues de la sortie du communisme, ne pouvait qu'interroger sur les problématiques de fédéralisme, de centralisation du pouvoir, mais aussi sur la question des nationalités.

⁵ *Perestroïka* signifie « reconstruction », construire se dit *stroït'* en russe et désignait d'abord des changements institutionnels. Gorbatchev raisonnait en termes d'adaptation des institutions soviétiques, qui pouvait aller jusqu'à une reconstruction des institutions.

⁶ *Glasnost'*, qui signifie littéralement « publicité », a été souvent traduit par « transparence ». La *Glasnost'* désignait la politique de liberté d'expression initiée par Gorbatchev en 1985.

Dès l'origine, la Russie s'est toujours conçue comme un Etat multinational où nationalité et citoyenneté ne vont pas forcément ensemble. Cette conception se retrouve d'ailleurs dans la langue russe, car il existe une différence sémantique entre ce qui relève de l'appartenance à l'Etat russe (*rossiskoe gosudarstvo*) et ce qui relève de l'appartenance à la Nation ou au peuple russe (*rosskij narod*). Ainsi, *rosskij po nacional'nosti* devra plutôt se comprendre comme « russe du point de vue de l'origine ethnique » alors que les termes ayant pour racine *rossia* renvoient plutôt au territorial, au spatial. Cette distinction sémantique s'accompagne d'une constatation empirique : les individus en Russie savent à quelle Nation (*nacionalost'*) ils appartiennent⁷.

La question ethnique ou nationale a toujours joué un rôle de première importance dans la construction de l'Empire russe. La célèbre question d'Andreï Biely⁸ dans son roman *Petersbourg* écrit en 1916, « qu'est-ce que notre Empire russe ? »⁹, illustre parfaitement cet état de fait. En effet, l'administration et la gestion de cet espace géographiquement gigantesque et de cette mosaïque de peuples ont toujours été l'une des préoccupations majeures des différents gouvernants qui se sont succédé à la tête du pays jusqu'à aujourd'hui. Cette immensité et cette diversité lui ont certes souvent permis de résister à de nombreux envahisseurs au cours de son histoire (de Napoléon à l'Allemagne nazie), mais ce fut aussi un véritable défi pour tout dirigeant politique. Par conséquent, derrière la question de la structure fédérale de l'Etat russe se cache indubitablement la question de l'identité russe. L'organisation asymétrique de la Russie est d'ailleurs symptomatique de cette interrogation puisqu'elle repose sur des éléments à la fois administratif et ethnique.

Si on se fie à « l'opinion majoritaire à l'époque des Lumières et qui n'a jamais disparu depuis, selon laquelle la forme de gouvernement d'un pays est en relation directe avec sa taille [on devrait] en dédui[re] que le despotisme est la forme naturelle du pouvoir en Russie »¹⁰. Sans aller aussi loin dans la déduction d'un pouvoir despotique en Russie, il faut bien reconnaître que les difficultés de la sortie du communisme ont compliqué la modernisation de l'Etat. La faiblesse du pouvoir central à la chute de l'URSS s'explique par les éléments de contexte liés à l'accélération des événements, l'impréparation du gouvernement, l'incurie budgétaire de l'Etat central qui a conduit les administrations régionales à trouver leur propre mode de reconversion. L'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine a cependant permis de mettre un

⁷ DRESSLER W., *Le second printemps des nations. Sur les ruines d'un Empire : questions nationales et minoritaires en Pologne (Haute Silésie, Biélorussie polonaise) Estonie, Moldavie, Kazakhstan*, Bruxelles : Bruylant, 1999, p. 314.

⁸ De son vrai nom Boris Nikolaïevitch Bougaïev (1880-1934), Andreï Biely fut un célèbre écrivain et poète russe appartenant au courant symboliste.

⁹ BIELY A., *Peterburg [Petersbourg]*, Saint-Pétersbourg : Azbuka-klassika, 2008, p. 9 (Trad.).

¹⁰ RIASANOVSKY N., *Histoire de la Russie des origines à 1996*, Paris : Laffont, 2005, p. 19.

terme à cette déliquescence de l'Etat. L'Etat central a certes renforcé ses positions vis-à-vis des régions, mais nous verrons qu'il existe encore quelques marges de manœuvre.

N'en déplaise ainsi au marquis Astolphe de Custine, qui selon ses dires avait « mal vu, mais bien deviné »¹¹, nous essaierons de bien voir pour correctement analyser. C'est pour cela qu'afin de mieux appréhender la complexité du modèle d'Etat russe, il convient de faire un retour en arrière. Pour comprendre où l'on va, il faut d'abord savoir d'où l'on vient et l'analyse historique permet d'examiner l'évolution des règles constitutionnelles dans le temps. A ce titre, il n'est donc pas inutile de revenir sur la période allant des fondations des premières principautés russes jusqu'à la fin du régime soviétique. Même si cette période de temps est très longue et qu'elle recouvre des systèmes politiques dissemblables, elle a le mérite de présenter un caractère commun, celui d'un pseudo-fédéralisme ou d'un fédéralisme « inauthentique »¹² (première partie). En effet, comme nous aurons l'occasion de le voir, l'organisation de l'Etat féodal, de l'Empire puis du système soviétique et la gestion de sa diversité recouvrirent certains traits fédéraux sans toutefois aller jusqu'à ériger le principe fédéral au rang de principe directeur. Avec la chute de l'URSS et l'adoption de la nouvelle constitution par référendum le 12 décembre 1993, les choses évoluèrent enfin. La Fédération de Russie se décrit alors comme un « Etat démocratique, fédéral, un Etat de droit, ayant une forme républicaine de gouvernement »¹³ (art. 1 Cst.). Le modèle fédéral russe, fortement marqué par l'asymétrie, va toutefois peu à peu évoluer vers la centralisation à la faveur de la « verticale du pouvoir » (*vertikal' vlasti*). Ce fédéralisme « coercitif »¹⁴ s'accompagnera également de la résurgence de la tentation impériale non plus seulement politique, mais économique voire même culturelle (seconde partie).

Nous avons choisi l'étude du fédéralisme russe à travers un cadre théorique bien précis. La présente contribution n'a pas pour ambition, loin s'en faut, de réécrire l'ensemble de la théorie fédérale, elle se propose néanmoins d'ouvrir de nouvelles pistes de réflexion en ne se limitant pas à un aspect purement normatif ou positiviste de l'analyse. Le constitutionnalisme contemporain offre en effet de nouveaux champs d'expériences débordant le cadre traditionnel en intégrant désormais des perspectives historiques, politiques, culturelles, voire économiques.

¹¹ Custine (1790-1887) était un écrivain français dont l'ouvrage *La Russie en 1839* sera considéré comme le pendant de celui de Tocqueville sur les Etats-Unis ; CUSTINE A., *La Russie en 1839*, Paris : Amyot, tome IV, 1843, p. 477.

¹² ABROMEIT H., *Der verkappte Einheitsstaat*, Opladen: Leske und Budrich, 1992, p. 11. Dans le même ordre d'idée, VON BEYME K., *Vergleichende Politikwissenschaft*, Wiesbaden: Vs Verlag für Sozialwissenschaften, 2010, p. 208 ; GJIDARA M., « La solution fédérale : bilan critique » in *Pouvoirs*, 1991, n° 57, pp. 93-112 ; LIROU R., *La Russie entre fédération et empire. Contribution à la définition constitutionnelle de l'Etat russe*, Paris : LGDJ, 2009, p.11.

¹³ Texte de la Constitution de la Fédération de Russie du 12 décembre 1993 (traduction initiale du Porf. Lesage, mise à jour par nos soins), en annexe n°5.

¹⁴ ANDERSON G., *Le fédéralisme : une introduction*, Ottawa : Presses de l'Université d'Ottawa, 2010, p. 81.

De fait, la doctrine constitutionnelle classique se concevait principalement comme l'étude de l'organisation du pouvoir dans l'Etat. En cela, comme le déplorait le professeur Marcel Prélôt, « dans le langage reçu, l'expression droit constitutionnel ne désigne en effet que le seul droit constitutionnel politique »¹⁵. Cette réduction du droit constitutionnel au droit constitutionnel politique s'articule essentiellement autour de l'analyse du texte constitutionnel à travers le prisme de l'autorité politique et des règles régissant son exercice. Reposant sur le postulat de l'égalité individuelle abstraite, le droit constitutionnel classique ne pouvait qu'ignorer la diversité des identités collectives. Or, ce schéma d'analyse traditionnel se révèle insuffisant au regard de la réalité juridique des Etats multinationaux modernes. Certes, les principes juridiques communs (principes d'autonomie et de participation des entités fédérées, principe de superposition des ordres juridiques fédéral et fédéraux)¹⁶ sont utiles dans l'étude du fédéralisme, mais il faut bien reconnaître que leurs aménagements peuvent varier nettement d'un Etat à un autre et n'interrogent pas ce qui est au cœur de l'existence de tout Etat multinational, c'est-à-dire son substrat humain.

En définitive, l'idée de Nation que sous-tend cette réflexion pose de nombreuses questions. Comment naît une culture, un imaginaire collectif ? Comment se fait et se refait l'appropriation symbolique d'un territoire, de soi-même et des autres ? C'est toute une problématique qui place le *demos* au centre de notre analyse constitutionnelle de la Fédération de Russie. Le *demos* n'apparaît plus alors comme la base ni la source de l'Etat et du droit, il en est l'enjeu. Le droit constitutionnel démotique pose donc la question du qui sommes-nous et du comment vivre ensemble¹⁷, car « c'est d'abord en réponse à la question de son identité, "et toi, que dis-tu de toi-même ?" que la société se définit et se donne à voir comme singulière et immuable »¹⁸. En cela, l'Europe « désoviétisée » apparaît comme un champ d'études prometteur.

Depuis le XVIII^{ème} siècle, le modèle de l'Etat-nation issu des Lumières repose sur l'idée première que la Nation est porteuse de liberté. Malgré la difficulté inhérente à donner un contenu juridique au concept de Nation, la définition la plus courante est celle qui s'est affirmée avec la Révolution française : la Nation est surtout une communauté de valeurs qui unit le peuple sans tenir compte de la diversité locale, ethnique, culturelle, linguistique et qui

¹⁵ PRELOT M., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 10^{ème} éd., Paris : Dalloz, 1987, p. 32.

¹⁶ SCELLE G., *Manuel de droit international public*, Paris : Domat-Montchrestien, 1948, pp. 285-288.

¹⁷ PIERRE-CAPS S., « Réflexions de droit constitutionnel démotique » in *La démocratie constitutionnelle en Europe centrale et orientale : bilans et perspectives*, Actes du colloque tenu à Bordeaux les 28, 29 et 30 novembre 1996, Bruxelles, 1998, pp. 251-283.

¹⁸ BORELLA F., *Critique du savoir politique*, Paris : P.U.F, 1990, p. 174.

aboutit à l'assimilation et au nivellement des différences¹⁹. La Nation est donc un construit juridique qui prend son essence dans la conscience collective du ou des peuples de former une collectivité indivisible de citoyens. Elle ne correspond, par conséquent, à aucune réalité concrète. C'est la Nation, entendue comme corps politique homogène, qui exprime et justifie la construction constitutionnelle de l'unité de la base sociale d'un Etat²⁰. C'est dire que cette conception n'est d'aucun secours lorsque le corps politique se trouve traversé par des différences sociales ou identitaires parfois inconciliables. Or, en Europe et notamment depuis l'éclatement du bloc de l'Est, ce construit juridique se heurte à l'exacerbation des identités particulières qui refusent désormais de se dissoudre en un ensemble commun. La tragédie du conflit des Balkans à la fin des années 90 en est ainsi la triste démonstration.

L'affaiblissement de cet Etat central comme agent régulateur de la vie et de l'organisation politique du territoire sur lequel il étend sa souveraineté se manifeste particulièrement depuis la chute de l'Union soviétique en Europe. L'ampleur de ce phénomène dans les rapports de force infraétatiques est surtout visible via la contestation de la légitimité de l'Etat par certaines franges de populations vivant sur son territoire. Cette contestation s'accompagne d'une réelle crise de la Nation entendue comme « la formation sociale organisée par l'Etat »²¹. Celle-ci se trouve désormais traversée par des forces centrifuges qui entravent les fonctions étatiques. Elle éprouve par conséquent d'importantes difficultés à se définir comme le symbole de la concordance entre l'unité politique et l'unité culturelle.

Le droit constitutionnel démotique se conçoit comme une méthode d'analyse permettant d'aborder des questions que le droit classique ne traitait jusqu'à présent que par simple prétérition. En s'intéressant avant tout à la judiciarisation de l'organisation politique des sociétés humaines, il questionne l'organisation de l'Etat, le statut des minorités, des langues voire des religions au regard du pluralisme de la base sociale de l'Etat. Par conséquent, « le droit, particulièrement lorsqu'il résulte d'un travail collectif approfondi du groupe lui-même pour se dire dans un langage rigoureux et culturellement signifiant, est un excellent révélateur de la réalité profonde qu'il organise et normativise »²².

Cependant, nombreuses sont les situations où l'unité de l'Etat se trouve confrontée à la réémergence d'entités infraétatiques jusque-là contenues au sein d'Etats bien établis. Ces

¹⁹ Ernest Renan définit la Nation comme un plébiscite quotidien. Sa définition est peut-être la plus célèbre. Elle combine la notion de souveraineté populaire et la nécessité de l'identification avec la Nation. « L'existence d'une Nation est (pardonnez-moi cette métaphore) un plébiscite de tous les jours, comme l'existence de l'individu est une affirmation perpétuelle de vie », RENAN E., *Qu'est-ce qu'une Nation ? et autres écrits politiques*, présentation par GIRARDET R., Paris : Imprimerie nationale, 1996, p. 241.

²⁰ Entendu ici que « l'Etat est la personnification juridique de la nation » in ESMEIN A., NEZARD H., *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris : Sirey, tome 1, 1927, pp. 1-2.

²¹ DIECKOFF A., *La Nation dans tous ses Etats. Les identités nationales en mouvement*, Paris : Flammarion, 2000, p. 191.

²² BORELLA F., *op. cit.*, p. 192.

questions avaient déjà été soulevées lors des mouvements de libération nationale et de décolonisation en Afrique dans les années 60, mais, depuis l'éclatement du bloc communiste à la fin des années 80, le problème de la pertinence du modèle de l'Etat-nation face aux revendications des nationalités se pose avec une particulière acuité sur le continent européen où les aléas de l'Histoire ont fait que des Nations sont partagées entre les frontières de plusieurs Etats et sont par exemple majoritaires dans l'un et minoritaires dans les autres²³.

Face à ces questions, le fédéralisme apparaît comme un modèle institutionnel (mais aussi politique) d'organisation étatique qui renvoie à l'idée d'associer, au sein d'une même union, une pluralité d'entités souvent hétérogènes, sans pour autant solliciter une quelconque autorité « suprême » pour garantir la cohérence de l'ensemble. Cette définition, somme toute traditionnelle et aussi pertinente soit-elle, ne retranscrit pas complètement la complexité du fédéralisme tel qu'il ressort aujourd'hui. Ainsi, au-delà de cette conception globale d'unité dans la diversité, le fédéralisme se doit désormais d'être appréhendé de manière multidimensionnelle. En effet, même s'il s'incarne en une structure institutionnelle (organisation du territoire et répartition des compétences) il est aussi et, avant tout, le fruit d'un développement historique et politique d'un pays. Etudié dans cette optique, le fédéralisme est à la fois le résultat d'une approche politique particulière, une structure et un processus. C'est la combinaison de ces différentes approches qui fait de chaque Etat fédéral un cas unique.

Les mécanismes asymétriques qui se sont greffés sur le fédéralisme s'inscrivent donc dans ce cadre théorique²⁴. Conceptuellement, l'asymétrie implique que les diversités d'une société trouvent une expression politique à travers les pouvoirs et compétences accordés aux gouvernements infraétatiques. Par conséquent, une entité composante possédant une seule spécificité ou un ensemble de spécificités la distinguant dans ses rapports avec le système fédéral, avec l'autorité fédérale et avec les autres entités, disposerait d'un degré d'autonomie différent par rapport aux autres. Ce constat avait d'ailleurs déjà été fait par le professeur Ivo Duchacek. Ainsi, celui-ci avait déduit de son examen de plus de vingt fédérations qu'il n'y

²³ L'exemple hongrois est ici le plus flagrant. BIBO I., *Misère des petits Etats d'Europe de l'Est*, Paris : Albin Michel, 1993, pp. 135-145.

²⁴ TARLTON C., « Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism : a Theoretical Speculation » in *The Journal of Politics*, 1965, n°1, pp. 861-874. Plus récemment, AGRANOFF R. (éd.), *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1999, pp. 11-23; KEATING M., « Asymmetrical Government: Multinational States in an Integrating Europe » in *Publius*, 1999, n° 1, pp. 71-86 ; PERNTHALER P., *Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates*, Vienne : Braumüller, 1992, p. 30 et s. ; SCHINDLER D., « Differenzierter Föderalismus » in HALLER W. et al. (éd.), *Festschrift für Ulrich Häfelin*, Zürich : Schulthess, 1989, pp. 371-391. Pour les cas italien et espagnol, ANTONINI L., *Il regionalismo differenziato*, Milan : Giuffrè, 2000, pp. 13-19; DOMINICI D., FALZEA G., MOSCHELLA G., *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, Milan : Giuffrè, 2004, pp. 15-40, GONIN O., *Evolution constitutionnelle en Espagne et au Royaume-Uni : vers une forme de fédéralisme asymétrique*, Bâle : Helbing Lichtenhahn, 2011, pp. 223-270.

avait aucun système fédéral où toutes les entités composantes sont égales. Il constatait que les entités, dans la plupart des fédérations, ne sont pas égales par la taille, la population, la puissance politique, la richesse, le développement économique, les conditions climatiques, la prédominance d'intérêts ruraux et urbains, la structure sociale, les traditions, etc.²⁵. Cela induit donc des enjeux importants pour l'équilibre du système fédéral dans son ensemble et pour l'organisation institutionnelle de l'Etat. A ce titre, le recours à l'asymétrie peut permettre de pallier voire de rééquilibrer ces différences lorsque celles-ci sont notamment trop marquées entre plusieurs entités composantes. Elle peut également servir à préserver des spécificités qui, sans elle, seraient diluées dans l'ensemble fédéral²⁶.

Ces nouvelles perspectives présentent donc l'avantage d'ouvrir le champ d'analyse. Par conséquent, l'étude du fédéralisme asymétrique de la Fédération de Russie sous l'angle du droit constitutionnel démotique n'est pas compatible avec la présentation classique des règles juridiques relatives à l'organisation d'un Etat fédéral telle qu'elle peut se retrouver dans un manuel de droit constitutionnel. Ainsi, le fédéralisme russe se prête moins, par exemple, à une approche « descriptive » de la répartition des compétences entre les autorités fédérales et les sujets en raison de sa spécificité intrasèque. En effet, même s'il n'est aucunement question d'ignorer la structure étatique de l'Etat telle qu'elle est présentée par la Constitution et les textes législatifs, « l'envers du décor » permet, à notre sens, de mieux comprendre le fonctionnement du système fédéral russe qui est parfois plus complexe que ce que l'on pourrait en attendre à la lecture des dispositions légales. Cependant, avant de rentrer plus avant dans la problématique russe (première et seconde partie), nous nous proposons d'approfondir ces considérations théoriques (chapitre préliminaire), car elles servent donc de corpus doctrinal à ce travail.

²⁵ DUCHACEK I., *Comparative Federalism: the Territorial Dimension of Politics*, New York: Holt, Rinehart and Winston, 1970, p. 280. Ce problème d'asymétrie, selon Ivo Duchacek, peut, parfois, mener à l'hégémonie intra-fédérale ou à l'explosion, notamment si « une telle asymétrie est composée par des différences linguistiques, ethniques, raciales, ou religieuses coïncidant avec des subdivisions territoriales », p. 278 (Trad.).

²⁶ Cette asymétrie existe, d'ailleurs, aussi bien dans les Etats fédéraux, régionaux voire même les Etats unitaires décentralisés. L'exemple représentatif est la France avec les pays d'outre-mer (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française), membres de la République française et pourtant disposant de pouvoirs dérogatoires au droit commun (compétences législatives avec la possibilité d'édicter des lois de pays notamment), MICHALON T., « La République française, une fédération qui s'ignore » in *RDP*, 1982, n° 3, pp. 623-688, et plus récemment, GRÜNDLER T., « La République française, une et indivisible? » in *RDP*, 2007, n° 2, pp. 445-477.

CHAPITRE PRELIMINAIRE

CONSIDERATIONS THEORIQUES SUR LE FEDERALISME ASYMETRIQUE

La diversité des régimes fédéraux et leurs dynamiques propres sont assez mal prises en compte par la littérature spécialisée qui, la plupart du temps, réduit le fédéralisme à l'une de ses formes d'expression : le modèle américain²⁷. Il est vrai que l'expérience fédérale américaine est riche d'enseignements, dans la mesure où les débats sur la constitution de l'Europe en 2007²⁸ ont fait étrangement échos aux débats de Philadelphie en 1787. Néanmoins, le fédéralisme reste un concept à multiples facettes difficiles à circonscrire qui recouvre une multiplicité de formes, ce qui en complique singulièrement l'appréhension et l'étude. Preuve en est la littérature internationale qui est loin de présenter une unité de doctrine quant à une définition plus précise²⁹.

A vrai dire, la définition du fédéralisme qui se dégage des ouvrages de droit apparaît plutôt schématique et descriptive³⁰ : l'idée de base consiste à relier l'unité d'un Etat à l'autonomie de ses entités composantes. Or, dans les sociétés plurielles ou multiculturelles modernes, l'utilisation d'un principe fédéral fait surgir un nouveau paradigme qui vient à distinguer la construction de l'Etat d'un côté et celle de la Nation de l'autre et la symbiose entre les deux peut présenter de notables difficultés³¹. Il n'en reste pas moins que le fédéralisme peut être

²⁷ A titre d'exemple, le politologue américain William Riker assimile le fédéralisme moderne au « fédéralisme centralisé » dont les Etats-Unis seraient les inventeurs et le modèle normatif. Riker n'hésite pas en effet à considérer que tous les systèmes fédératifs modernes sont fondés sur une histoire et une logique d'union d'entités politiques préalablement séparées et qu'ils dérivent tous du modèle américain, RIKER W., « Federalism » in GREENSTEIN F., POLSBY N., *Handbook of Political Science*, 1975, n° 5, pp. 93-172 et RIKER W., *Federalism. Origine, Operation, Significance*, Boston : Little Brown, 1964, pp. 12-15.

²⁸ BITSCH M.-T., *Histoire de la construction européenne. De 1945 à nos jours*, 4^{ème} éd., Bruxelles : Ed. Complexe, 2004, p. 330 et s et BEAUD O., LECHEVALIER A., PERNICE I., STRUDEL S. (dir.), *L'Europe en voie de Constitution. Pour un bilan critique des travaux de la Convention*, Bruxelles : Bruylant, 2004, pp. 25-29.

²⁹ La plupart du temps, le fédéralisme est perçu comme un système politique et juridique réunissant des entités politiques distinctes tout en préservant leur intégrité politique. Pour quelques exemples de doctrine, ELAZAR D., *Exploring Federalism*, Tuscaloosa : University Alabama Press, 1987, pp. 39-79 ; GROPPI T., *Il federalismo*, Rome : Laterza, 2004, pp. 66-68 ; HALL K. (éd.), *Federalism: a Nation of States. Major Historical Interpretations*, New York : Garland Publishing, 1987, p. 226 ; HUEGLIN T., FENNA A., *Comparative Federalism. A Systematic Inquiry*, Toronto : Broadview Press, 2006, p. 26.

³⁰ Un exemple caractéristique est l'ouvrage du politologue américain William Stewart qui recense plus de 497 formes de fédéralisme ! Ainsi, à la lettre « A », William Stewart recense les fédéralismes « abortif, d'abstention, académique, archéen, adaptif, administratif, agriculturo-industriel, althusien, amphictyonique, amplifié, anarchiste, antagoniste, etc. », STEWART W., *Concepts of Federalism*, Lanham : University Press of America, 1984, pp. 28-34. D'une manière générale, la doctrine anglo-saxonne se contente souvent de donner une définition à partir des caractéristiques de l'Etat fédéral. Ces définitions, si elles sont descriptives, ne permettent cependant pas d'avoir une vision plus globale de l'idée fédérale. A titre d'exemple, SAWER G., *Modern Federalism*, 2^{ème} éd., Carlton : Pitman, 1976, p. 20, où l'auteur mentionne les principes qui selon lui permettent d'identifier un *Federal Government* (la présence d'un gouvernement central et de gouvernements fédérés, l'application directe du droit fédéral, une constitution écrite prévoyant notamment la répartition des compétences entre les deux niveaux de gouvernement, une autorité judiciaire chargée de veiller au respect de cette répartition des pouvoirs).

³¹ Pour un aperçu historique rapide, TÖPPERWIEN N., *Nation-State and Normative Diversity*, Bâle : Helbing & Lichtenhahn, 2001 en particulier la deuxième partie sur les phases de construction de la nation américaine et allemande, pp. 70-100 et pp. 139-169 ; CABANEL P., *La question nationale au XIX^{ème} siècle*, Paris : La Découverte, 1997, pp. 18-23. Pour une approche sur la question française, BIRNBAUM P., *La France imaginée. Déclin des rêves unitaires?*, Paris : Fayard, 1998, en particulier les chapitres II, V et VI.

perçu comme une solution pour assurer une certaine cohésion dans des sociétés multiethniques. Dans ce contexte, le fédéralisme n'est pas seulement à envisager comme un principe fonctionnel de division des pouvoirs, mais comme un grand dessein politique et sociétal permettant la recherche d'une meilleure coordination entre les différents acteurs (Etat, société civile, etc.) d'un même ordre social. Il peut ainsi faire l'interface (conceptuellement et empiriquement) avec d'autres concepts clés comme la démocratie et le pluralisme³².

L'approche dynamique des systèmes fédéraux³³ permet de s'intéresser au développement de l'asymétrie et plus particulièrement à la formation d'un « Etat complexe ». Ainsi, tout plan ou modèle de compétences sera tout simplement une étape, un essai, d'une certaine réalité politique en constante évolution³⁴. La mise en perspective du dynamisme fédéral permet de mettre en évidence la vitalité et la fonctionnalité des systèmes fédéraux dont les constitutions s'adaptent, se modifient selon les circonstances, renouvelant leurs liens avec le(s) peuple(s). En pareilles circonstances, le fédéralisme, envisagé comme un processus dynamique et non plus comme un projet statique, est condamné à évoluer et à se complexifier, à mesure que l'Etat auquel il est associé évolue et se complexifie. Le dynamisme et l'évolution constituent, en conséquence, des caractéristiques typiques des systèmes fédéraux modernes. C'est probablement aussi en raison de ce dynamisme de la réalité fédérale qu'il est extrêmement difficile, voire impossible, de formuler une définition universelle et abstraite du fédéralisme, alors que l'on prétend l'utiliser pour soutenir les bases d'une certaine typologie. Il faut dire qu'il n'existe pas de modèle parfait, pouvant être utilisé universellement. Il n'existe pas de « formule magique »³⁵, mais c'est pourtant un modèle institutionnel qui intéresse toute société complexe et est parfois l'unique solution au problème de cohabitation pacifique de divers peuples organisés en communautés distinctes.

Comme dit précédemment, la diversité des structures fédérales s'explique avant tout par les contextes particuliers et les dynamiques au sein desquelles elles naissent et évoluent. L'asymétrie s'inscrit parfaitement dans ce cadre. Cependant, l'intérêt du modèle asymétrique

³² STEPAN A., « Para uma nova analise comparativa do federalismo e da democracia : federações que restringem ou ampliam o poder do Demos » in *Dados* [revue électronique], 1999, n° 2 : <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000200001>.

Pour une approche plus politique et sociologique, O'NEILL M., AUSTIN D., « Democracy and Cultural Diversity » in *Parliamentary Affairs*, 2000, n° 1, pp. 2-11 et BIRNBAUM P., « Pluralisme, nationalisme et multiculturalisme : l'apport d'Isaiah Berli » in *Comprendre les identités culturelles. Revue de philosophie et de sciences sociales*, 2000, n° 1, pp. 235-252.

³³ BENZ A., *Föderalismus als dynamisches System : Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat*, Opladen : Westdeutscher Verlag, 1985, p. 3 et s.

³⁴ Cet aspect a notamment été repris par le politologue américain Carl Joachim Friedrich, FRIEDRICH C., *Tendances du fédéralisme en théorie et en pratique*, Bruxelles : Institut belge de science politique, 1971, p.188.

³⁵ ROSENN K., « Federalism in the Americas in Comparative Perspective » in *Inter-American Law Review*, 1994, n° 1, p. 48.

réside aussi dans le fait qu'il renouvelle également la problématique de l'Etat³⁶. En effet, les exigences de la société contemporaine et les interrogations sur le modèle de l'Etat-nation³⁷ impliquent que les fonctions publiques dans un domaine déterminé ne soient plus seulement exercées au niveau de l'organisation étatique, mais par une pluralité de sujets. Grâce à son caractère élastique, l'asymétrie permet d'accorder une plus grande autonomie et des compétences dérogatoires au droit commun à des entités politiques présentant des spécificités historiques, linguistiques, culturelles, etc. C'est un outil qui peut sembler efficace pour tous les Etats complexes tentant de maintenir un vivre ensemble, mais qui n'est cependant pas sans danger pour la survie même de l'Etat. De fait, la capacité des normes constitutionnelles à durer dans le temps dépend de leur élasticité et de leur degré d'adaptabilité. Par fédéralisme asymétrique, il faut donc entendre une répartition des fonctions et des compétences entre l'Etat central et les entités composantes permettant à celles-ci de déterminer la qualité et la quantité de leur pouvoir. Autrement dit, les entités peuvent choisir (dans les limites prévues par la constitution) d'exercer des compétences déterminées ou de les laisser au pouvoir central, déterminant ainsi elles-mêmes le degré de leur autonomie.

L'approche traditionnelle dans l'étude des systèmes fédéraux en décrivant la répartition des compétences exclusives, communes ou partagées entre l'Etat central et les entités, renvoie à la théorie générale de l'Etat. Or, l'Etat, depuis le juriconsulte et théoricien français Jean Bodin (1529-1596), se caractérise par la souveraineté, c'est-à-dire par la capacité d'imposer son pouvoir d'autorité à l'extérieur comme à l'intérieur de ses frontières. Par conséquent, comment concevoir l'Etat asymétrique qui, afin de répondre à certaines forces centripètes, doit octroyer des compétences supplémentaires ou dérogatoires à certaines de ses entités composantes ? L'entité composante est-elle un Etat, donc titulaire de la souveraineté, et dans ce cas, *quid* de l'Etat central ou bien n'est-elle pas un Etat, et dans ce cas, comment comprendre les compétences qui lui sont attribuées ? Ici, c'est la pertinence du critère de la souveraineté qui nous paraît impuissante à définir la qualité des entités au sein d'un Etat fédéral (I). Face à cette difficulté, la vision dynamique se propose d'étudier comment le fédéralisme s'inscrit concrètement dans les diverses expériences fédérales et ceci en allant au-delà de la simple analyse normative. S'éloignant de la conception classique, elle envisage le statut des entités sous un autre angle. Cette vision, en modifiant la grille d'analyse et en s'attachant au pluralisme dans un Etat fédéral (II), permet de mieux prendre en compte l'évolution des rapports fédératifs qui concourent à la mise en place de l'asymétrie (III).

³⁶ Sur ce point, voir BEAUD O., *Théorie de la fédération*, Paris: PUF, 2007, en particulier la 1^{ère} partie.

³⁷ Au niveau de la doctrine constitutionnelle et politique, le questionnement se manifeste essentiellement autour de la souveraineté, voir par exemple SILVESTRI G., « La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto » in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, n° 1, pp. 3-74.

I. Les apories du concept de souveraineté dans l'analyse des systèmes fédéraux modernes

La notion de souveraineté est avant tout étroitement liée à celle de l'Etat. Type particulier d'organisation politique qui naquit en Europe au XVII^{ème} siècle, l'Etat se caractérise par la présence d'un pouvoir souverain, exercé sur une communauté établie sur son territoire. Le concept d'Etat, entendu dans son sens moderne, émergea avec les traités de Westphalie (1648) qui mirent fin notamment à la guerre de Trente Ans en affirmant le droit à la souveraineté des Etats³⁸. Devenue un véritable critère consubstantiel à l'Etat (A), la souveraineté marqua son empreinte dans l'étude du fédéralisme (B). Par la suite, l'évolution de certains Etats fédéraux souleva de nombreuses interrogations quant à la conciliation entre l'unicité de la souveraineté et la dualité du fédéralisme (C).

A. La souveraineté comme critère consubstantiel à l'Etat

Selon la formulation classique de Bodin, la souveraineté permet de caractériser l'Etat³⁹. Il fut ainsi le premier à formuler en termes politico-juridiques le principe de l'unité du pouvoir ou de l'unité de la puissance publique. Cette idée implique que « dans toute communauté, il doit y avoir un pouvoir souverain, et celui-ci doit toujours se situer dans les normes que l'ensemble de la communauté admet »⁴⁰. Pour aboutir à cette conclusion, Bodin, dans ses travaux, a opéré une sorte de désacralisation de la souveraineté divine. Il est ainsi parti de la souveraineté absolue de Dieu pour aboutir à la souveraineté absolue de l'Etat. Le souverain, désormais identifié à l'Etat, est doté d'un pouvoir politique quasiment divin. La souveraineté se conçoit donc comme un attribut de pouvoir indivisible et absolu et impose « sa logique duale selon laquelle une entité est souveraine ou bien non souveraine »⁴¹. La souveraineté est donc perçue comme un pouvoir d'autorité capable de s'imposer tant à l'extérieur, c'est-à-dire envers les autres Etats et dans l'ordre international, qu'à l'intérieur, dans les conflits entre les ordres

³⁸ La paix de Westphalie en libérant les Etats allemands du joug autrichien entérina l'idée de frontières conçues comme des tracés immatériels permettant d'assurer la territorialité et la souveraineté des Etats. Le monde fut désormais divisé en Etats dont la souveraineté devait être respectée par les Etats limitrophes. Néanmoins, l'Etat moderne ne s'affirma pleinement que lorsque les anciens régimes médiévaux réussirent à s'affranchir de contraintes externes (l'autorité papale) et internes (les classes sociales ou l'existence d'ordres comme le clergé, la noblesse et le tiers-Etat en France).

³⁹ Dans son ouvrage majeur, *Les six livres de la République*, Bodin explicite son idée comme suit : « mais tout ainsi que le navire n'est plus que bois, sans forme de vaisseau, quand la quille qui soutient les côtés, la proue, la poupe et le tillac sont ôtées ; aussi la République sans puissance souveraine, qui unit tous les membres et parties [de celle-ci], et tous les ménages et collèges en un corps, n'est plus République », BODIN J., *Les six livres de la République*, (présentation de Mairat G.), Paris : Librairie générale française, 1993, Livre I, chapitre 2, pp. 67-68.

⁴⁰ FRANKLIN J., *Jean Bodin et la naissance de la théorie absolutiste* (1973), Paris : PUF, 1993, pp. 175-176.

⁴¹ BEAUD O., « Fédéralisme et souveraineté. Notes pour une théorie constitutionnelle de la Fédération » in *RDP*, 1998, n° 1, p. 87. Il est à noter que le professeur et historien allemand Reinhart Koselleck parle plutôt de *Zwangsalternative*, KOSELLECK R., « Bund, Bündnis, Föderalismus, Bundesstaat » in BRUNNER O., CONZE W., KOSELLECK R. (dir.), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Stuttgart: Klett-Cotta, 1972, vol. 1, pp. 582-671.

juridiques infraétatiques (formations sociales, entités locales, sujets privés). La souveraineté est surtout inséparable d'une société politique abolissant les appartenances et les fidélités particulières. L'unité politique qui en découla fut historiquement réalisée par la monarchie absolue puis plus tard par l'Etat-nation, celui-ci se définissant avant tout par son caractère homogène, que cette homogénéité soit naturelle (culturelle ou ethnique) ou acquise par relégation dans la sphère privée des différences collectives. En formulant sa théorie de la souveraineté, Bodin « n'a pas vu d'abord un instrument politique, un moyen de renforcer l'autorité monarchique, mais avant tout un instrument de précision juridique, propre à déterminer la nature du lien étatique »⁴².

La conception de la souveraineté qui ressort des travaux de Bodin a fortement marqué la littérature ultérieure sur le fédéralisme⁴³. Sa pensée a fixé en grande partie le cadre juridique et politique dominé par la figure de l'Etat souverain. Selon lui, la forme moderne du pouvoir politique est l'Etat, et celui-ci est caractérisé par la souveraineté, « cette qualité grâce à laquelle, le souverain est celui qui détient la capacité de faire la loi, de la "donner" sans le consentement des destinataires et qui dispose de la capacité de la faire appliquer par des "magistrats" qui lui sont subordonnés »⁴⁴. Or, selon la logique binaire de la souveraineté, une entité est souveraine ou ne l'est pas. Ainsi, si les entités fédérées conservent leur souveraineté, cela signifie que l'entité fédérale ne peut, en elle-même, être souveraine⁴⁵. On arrive ici à la pierre de touche de l'opposition avec le fédéralisme. En effet, la souveraineté est par essence indivisible et cette indivisibilité signifie que l'entité abstraite qui la détient, l'Etat, détient la prérogative de s'emparer de tout problème politique en vertu d'un principe d'omnicompétence. Cette indivisibilité se réfère aussi au titulaire du pouvoir souverain, le peuple, ce qui ne va pas sans poser de problème dans une fédération où ce sont des entités et des peuples qui s'unissent.

La dualité des pouvoirs qui est inhérente au fédéralisme apparaît donc comme « la négation de la personnalité souveraine, une et indivisible de l'Etat »⁴⁶. En effet, là où le fédéralisme présuppose la pluralité de pouvoirs, la souveraineté présuppose le contraire, c'est-à-dire

⁴² MOREAU-REIBEL J., *Jean Bodin et le droit public comparé dans ses rapports avec la philosophie de l'histoire*, Paris : J. Vrin, 1931, pp. 252-253.

⁴³ De cette conception date la distinction canonique et traditionnelle entre l'Etat fédéral et la confédération comme nous allons le voir au paragraphe suivant.

⁴⁴ BEAUD O., *Théorie de la Fédération*, p. 48. Olivier Beaud reprend d'ailleurs ici l'idée qu'il avait déjà développée dans la première partie de son ouvrage *La puissance de l'Etat*, Paris : PUF, 1994, pp. 131-198.

⁴⁵ Cela renvoie d'ailleurs à l'idée d'alliance émise par Bodin car les Etats qui concluent une telle alliance restent souverains, BODIN J., *Abrégé de la République*, Londres : J. Nourse, tome 2, 1755, livre cinquième, chapitre V. Dans un autre registre, pour Samuel Pufendorf, l'Etat est unitaire car la souveraineté provient du centre et découle d'une relation spécifique entre les différentes composantes, voir SPITZ J.-F., « La théorie du double contrat chez Grotius et chez Pufendorf » in CAHIERS DE PHILOSOPHIE POLITIQUE ET JURIDIQUE, *Des théories du droit naturel*, Caen : Centre de Publications de l'Université de Caen, 1988, pp. 77-99.

⁴⁶ DUGUIT L., titre du par. 2 de son chapitre VI sur les agents décentralisés in *L'Etat, les gouvernants et les agents* (1903), Paris : Dalloz, 2005, p. 673.

l'unicité de la puissance étatique⁴⁷. Par conséquent, ce problème de l'existence d'un Etat dans un autre Etat met en jeu la question de la souveraineté : peut-on encore qualifier d'Etat une entité qui contient en son sein de véritables Etats, les entités membres ou Etats fédérés, alors que la théorie de la souveraineté enseigne qu'un Etat est un pouvoir unique et indivisible ne pouvant connaître ni de rival ni d'égaux, ni *a fortiori* de pouvoir supérieur ?

B. *Les conséquences de la notion de souveraineté sur la théorie fédérale*

En France, tout comme en Allemagne, à la fin du XIX^{ème} et au début du XX^{ème} siècle, s'est élaboré un genre nouveau qui s'incarna dans des recherches sur la « théorie de l'Etat », sur le droit public général et le droit constitutionnel dont l'objet était le système juridique de l'Etat et les principes qui l'organisaient. Paradoxalement, la notion d'Etat fédéral est une notion récente apparue assez tardivement dans la littérature, plus précisément vers la fin du XIX^{ème} siècle, au moment où les fédérations américaine, allemande et suisse se métamorphosaient en de véritables Etats fédéraux. Cette phase de transition de ces grands Etats fédéraux a été à l'origine de la distinction entre fédération et confédération qui sert toujours de pôle de référence dans l'étude du fédéralisme aujourd'hui.

Sous l'entrée « fédération » du *Dictionnaire constitutionnel* des professeurs Olivier Duhamel et Yves Mény nous trouvons la définition suivante : « le mot « fédération » indique d'abord, à son origine historique, l'acte conventionnel (*foedus*) par lequel deux ou plusieurs groupements politiques constituent une entité politique commune. Cette nouvelle entité est appelée fédération ou Etat fédéral. [...] Au contraire de la confédération, groupement dans lequel les Etats-membres gardent (ou obtiennent) leur indépendance et qui relève donc du droit international, le concept de fédération relève du droit constitutionnel »⁴⁸. Ainsi, le mot fédération, utilisé en opposition à confédération, désigne en réalité l'Etat fédéral. Cette définition illustre le courant dominant qui consiste à assimiler la fédération à l'Etat fédéral et à décrire le fédéralisme à partir de la distinction entre l'Etat fédéral et la confédération. Il en résulte, par voie de conséquence, que si nous revenons à la conception de la souveraineté donnée précédemment, celle-ci appartient uniquement à l'Etat fédéral, et non pas à ses entités. L'Etat fédéral apparaît alors comme une figure médiane entre l'Etat unitaire et la confédération.

⁴⁷ DUGUIT L., *Traité de droit constitutionnel. La théorie générale de l'Etat*, tome 1, 3^{ème} éd., Paris : De Boccard, 1927, p. 150. Par ailleurs, l'auteur s'est également attaché aux Etats-membres qui dans un Etat fédéral sont, selon lui, beaucoup plus protégés que dans un système décentralisé car celui-ci est susceptible de modification unilatérale par le pouvoir central. Le fédéralisme est donc une garantie de stabilité donnée aux Etats-membres par les gouvernants de l'Etat fédéral car toute modification constitutionnelle serait susceptible de remettre en cause le principe fédéral.

⁴⁸ DE WITTE B., « Fédération » in DUHAMEL O., MENY Y. (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris : PUF, 1992, p.435.

Le professeur et juriste français Louis le Fur dans sa thèse de doctorat institutionnalisa l'application de la théorie de la souveraineté au fédéralisme lui permettant ainsi de distinguer l'Etat fédéral et la confédération d'Etats⁴⁹. Ainsi, à partir de cette définition, si l'Etat fédéral constitue un « Etat unique »⁵⁰, la confédération d'Etats, en revanche, se présente comme « une association d'Etats souverains ; elle ne possède pas elle-même la souveraineté ni par conséquent le caractère d'Etat »⁵¹. Cette distinction basée sur la souveraineté serait aussi l'interprétation d'une « loi » de l'histoire qui conduirait inexorablement la transformation de toute confédération en un Etat fédéral comme le montre l'exemple américain⁵². Par ailleurs, à cette justification historique s'ajouterait une différence juridique, car la confédération repose sur un traité international alors que l'Etat fédéral repose sur une constitution fédérale⁵³. Il représente « une réunion d'individus, comme l'Etat simple, et une réunion de collectivités non souveraines d'un certain genre, différentes de toutes celles qui composent l'Etat unitaire »⁵⁴. Dans sa thèse, Le Fur expliquait que l'Etat fédéral « se compose de deux éléments dont la réunion est nécessaire à son existence » : d'un côté, le « pouvoir central » et de l'autre « les Etats particuliers » qui sont les entités. L'Etat fédéral ne serait complet que s'il contient ces deux composantes⁵⁵.

La théorie dominante dans le courant statique repose par conséquent sur l'attribution de la souveraineté et donc du caractère étatique au seul Etat fédéral, de telle sorte que les prétendus Etats fédérés ne sont pas des Etats, mais de simples provinces fédérées, distinctes des collectivités décentralisées. Les jurisconsultes partent du principe que dans l'Etat fédéral,

⁴⁹ La thèse de Louis Le Fur a joué un grand rôle dans l'introduction de la distinction entre l'Etat fédéral et la confédération d'Etats, devenue canonique en droit français. Dans sa thèse, Le Fur réduit cette distinction à une seule dichotomie. Il présente l'Etat fédéral comme une variante de l'Etat unitaire et soutient notamment « que dans tout système d'Etats, il ne peut y avoir d'Etat central souverain ; et à l'inverse, chaque fois que dans une union d'Etats, il existe un Etat souverain, les membres ont nécessairement perdu leur souveraineté et leur caractère d'Etat », LE FUR L., *Etat fédéral et confédération d'Etats*, Paris : Ed. Panthéon-Assas, 2000, p. 493.

⁵⁰ LE FUR L., *op. cit.*, p. 736.

⁵¹ LE FUR L., *op. cit.*, p. 498.

⁵² Ainsi Le Fur rappelle-t-il que toutes les « différences juridiques entre la confédération d'Etats et l'Etat fédéral résultent au point de vue historique et politique d'une différence considérable entre les deux formes d'union fédérative : c'est que la première est à peu près incapable de vivre et de fonctionner régulièrement ; [...] elle n'apparaît plus guère en fait que comme une forme de transition destinée à préparer le passage à l'Etat fédéral », voir LE FUR L., *op. cit.*, p. 735.

⁵³ Cette différence est bien mise en évidence par le professeur suisse Jean-François Aubert : « On dit que des Etats s'unissent en une confédération lorsqu'ils passent entre eux un traité, un pacte en vertu duquel ils confient à une autorité commune l'exercice de certaines de leurs compétences (plutôt de politique extérieure). Les compétences de cette autorité ne pourront s'accroître sans une révision du pacte qui requiert le consentement de tous les membres (règle de l'unanimité). Il est souvent précisé que les Etats fédérés gardent la faculté de quitter l'union quand il leur plaît (règle de sécession). On ajoute encore parfois que l'autorité commune n'a de rapport direct qu'avec les Etats membres, jamais avec leurs habitants (règle de médieté) », voir AUBERT J-F., « Essai sur le fédéralisme » in *RDP*, 1963, n° 79, pp. 404-405. Présentation similaire dans son *Traité de droit constitutionnel suisse*, tome 1, Neuchâtel : éd. Ides et Calendes, 1967, p. 197, n° 514-515.

⁵⁴ LE FUR L., *op. cit.*, p. 589.

⁵⁵ « Il est certain que l'Etat fédéral n'est complet que par la réunion de l'Etat collectif (si on entend par cette expression l'ensemble de la nation) et des Etats particuliers, c'est-à-dire de la nation considérée non plus comme unité, mais comme répartie en collectivités publiques, distinctes les unes des autres », LE FUR L., *op. cit.*, p. 652.

l'entité fédérale est seule souveraine dans la mesure où elle a la compétence de la compétence (*Kompetenz-Kompetenz*) c'est-à-dire non seulement la faculté immédiate de modifier la constitution fédérale et, par cet intermédiaire, de modifier l'organisation des collectivités fédérées. Ces dernières, en revanche, ont sans doute la possibilité de modifier leurs organisations respectives, mais, premièrement, seulement dans les limites fixées par la constitution fédérale et, deuxièmement, sans jamais porter atteinte à la structure fédérale. Elles ont donc bien une certaine autonomie, suffisamment importante pour les distinguer des collectivités décentralisées, mais en dernière instance, cette autonomie procède de la volonté fédérale dont juridiquement elles dépendent. En conséquence, l'Etat fédéral, forme ultime de l'évolution confédérale, est souverain par essence. La typologie des formes fédératives s'organise donc essentiellement autour de deux pôles : la forme la moins intégrée, la confédération et la forme la plus intégrée, l'Etat fédéral. Cette dichotomie entre l'Etat fédéral et la confédération a des répercussions sur la nature des rapports juridiques entre l'Etat central et ses entités composantes.

Cette théorie classique, qui conçoit le fédéralisme par la division des pouvoirs qu'il institue, est incompatible avec l'idée même d'un pouvoir politique correctement ordonné. Le juriste français Pierre Duclos décrit parfaitement cette contestation frontale y voyant même une sorte d'anarchie potentielle : « le fédéralisme attaque la prétention des Etats à la souveraineté absolue : sur le plan international, tout d'abord : en tant qu'il les intègre dans une organisation plus vaste. Sur le plan interne, ensuite : le fédéralisme tend à borner la souveraineté de tout pouvoir central sur ses ressortissants. [...] Enfin, sur un plan plus général, l'idée fédérale, apte à dissocier toute forme unitaire de souveraineté, s'oppose d'autant à toute détention "monopolistique" du pouvoir et procure une émancipation corrélative des personnes »⁵⁶. Face à ce constat, lorsqu'il existe beaucoup de différences entre la pratique et la théorie, c'est que cette dernière ne convient pas. En effet, la théorie de l'Etat souverain forgée au XVI^{ème} siècle s'inscrivait dans la logique de l'Etat unitaire. Mais aujourd'hui, cette théorie est devenue insuffisante, trop étroite, pour expliciter les Etats complexes et multiculturels contemporains.

C. Les tentatives de conciliation entre l'unicité de la souveraineté et la dualité du fédéralisme

La théorie de l'Etat souverain repose sur l'égalité de droit des Etats et ne peut concevoir que chaque entité fédérée dispose d'une partie des compétences découlant de la puissance étatique de l'Etat central. Par conséquent, pour sauvegarder la spécificité des entités fédérées, il faudrait alors sacrifier la théorie de la souveraineté comme critère de l'Etat. Or, la notion de

⁵⁶ DUCLOS P., « L'idée fédérale et ses chances » in *Recueil Dalloz*, 1947, partie Chronique, p. 61.

souveraineté doit rester et demeurer consubstantielle à l'Etat, car « fonctionnellement, la souveraineté [...] signifie que l'Etat, et lui seul, a un faisceau indéterminé de prérogatives de souveraineté qui lui permettent de rester maître de son destin politique »⁵⁷. La souveraineté ne peut donc être détachée de l'idée d'Etat. Néanmoins, dans le cadre de l'étude de la théorie fédérale, elle n'est pas d'un grand secours. En cela, l'idée du jurisconsulte autrichien Carl Schmitt qui dépeint la souveraineté comme « susceptible d'interprétations à l'infini [...] c'est pourquoi, dans la pratique, elle est d'un usage extraordinaire ou d'une valeur totalement nulle selon la situation »⁵⁸ nous paraît adéquate.

En effet, pour comprendre l'Etat fédéral, il faudrait supposer l'existence d'une dualité de souveraineté, celle de l'Etat central et celle des entités fédérées. James Madison et Alexander Hamilton, deux des auteurs avec John Jay du fameux essai le *Federalist*⁵⁹, plaidèrent pour une souveraineté partagée entre les entités et l'Etat central. Pour ce faire, ils sont partis du constat qu'un Etat unitaire comme la France était inenvisageable pour l'ancienne colonie britannique. Les différences entre les entités étaient trop grandes et il n'y avait aucune élite ou faction assez forte pour imposer sa volonté aux autres. De ces débats émergea toute une série de compromis qui devaient aboutir à une nouvelle forme de gouvernement⁶⁰.

Pour les *Founding Fathers*, renforcer l'autorité de l'Union comportait nécessairement une diminution de l'autorité étatique afin que les décisions ne se résument pas à de simples recommandations⁶¹. Dans une telle perspective, le conflit latent entre la souveraineté de l'Etat fédéral d'un côté et celle des Etats membres de l'autre était patent. Alexander Hamilton et James Madison eurent des opinions divergentes sur l'issue de ce conflit. Pour l'un, ce devait être l'Etat fédéral qui devait prendre avantage sur les Etats membres, et pour l'autre, le

⁵⁷ BEAUD O., *La puissance de l'Etat*, pp. 197-198. Olivier Beaud rappelle également l'importance de la souveraineté pour la compréhension de l'Etat. Ainsi, cette compréhension s'est effectuée « à partir du constat de l'apparition d'une nouvelle configuration du pouvoir politique perçu comme un centre unique de décision et d'action. Cette concentration n'a pu être effectuée que par un double phénomène. Le premier est l'irruption de la positivité du droit qui permet de définir la souveraineté comme monopolisation du droit positif par l'Etat [...]. Le second phénomène, propre au droit public cette fois, est la hiérarchisation des normes étatiques, inséparables de la souveraineté », pp. 197-198.

⁵⁸ SCHMITT C., *Théologie politique*, Paris : Gallimard, 1988, p. 28.

⁵⁹ Alexander Hamilton, John Jay et James Madison en écrivant en 1787 et 1788, pendant les débats relatifs à la Constitution fédérale américaine, les essais du *Federalist* expliquèrent les avantages de la formule fédérale par rapport à la formule confédérale. Ils développèrent ainsi, sans le savoir, les premiers rudiments de la théorie de l'Etat fédéral. Voir ainsi MADISON J., HAMILTON A., JAY J., *Le fédéraliste*, Paris : Economica, 1998, pp. V-LV.

⁶⁰ L'exemple caractéristique de ces débats fut le « Virginia Plan » qui prévoyait de créer une République nationale dont les pouvoirs seraient supérieurs à ceux des entités, les ramenant au simple statut d'entités administratives. En réponse, une autre initiative, le « New Jersey Plan » chercha à maintenir le régime de souveraineté confédérale de chaque entité tout en faisant quelques concessions au gouvernement central.

⁶¹ *The Federalist Paper* n° 32 : « Une consolidation entière des Etats en une seule souveraineté nationale implique une entière subordination des parties ; quelques pouvoirs que les Etats conserveraient, ils dépendraient toujours de la volonté générale. Mais comme le plan de la Convention n'établit qu'une Union, qu'une consolidation partielle, il est évident que les gouvernements des Etats conserveront tous les droits de souveraineté qu'ils avaient antérieurement, et qui, par la Constitution, n'auront pas été exclusivement délégués aux Etats-Unis », MADISON J., HAMILTON A., JAY J., *Le fédéraliste*, p. 248.

pouvoir législatif de la fédération devait pouvoir continuer à s'appliquer exclusivement aux Etats membres, la vraie essence du fédéralisme résidant dans la constante dialectique entre entités homogènes et non directement entre le gouvernement fédéral d'un côté et les citoyens de l'autre. Toutefois, la théorie finale, exprimée dans le *Federalist*, retient que la souveraineté doit être répartie entre l'Etat central et les Etats membres, faisant de l'Etat fédéral un Etat composé, c'est-à-dire un Etat des Etats⁶². L'analyse d'Alexandre de Tocqueville est en cela révélatrice. Analysant la toute nouvelle Union, il constata que la souveraineté de celle-ci est incomplète et abstraite, c'est-à-dire qu'elle est reliée seulement à un certain nombre d'objets extérieurs et non directement au peuple⁶³. Les deux souverainetés (Etat central et Etats fédérés) agissent dans des sphères d'action séparées et ne peuvent ni se superposer ni se recouper. Le partage de la souveraineté est le principe sur lequel se base le système fédéral américain et qui dérive de la relative faiblesse du gouvernement de l'Union. Cette faiblesse vient tempérer la force du gouvernement fédéral, car le gouvernement américain adresse directement et immédiatement ses injonctions aux citoyens, qui se plient à la volonté commune, sans passer par l'intermédiaire des gouvernements des Etats⁶⁴. Néanmoins, Tocqueville considère que le système américain reste avant tout une modalité d'organisation pour les petites et/ou les grandes Nations aux fins de réunir les diversités et de bénéficier d'avantages réciproques. Ce modèle n'est ainsi pas applicable à tous les Etats et n'est pas à la portée de tous les peuples⁶⁵.

La fédération américaine est avant tout le résultat non seulement de « bonnes lois », mais aussi de circonstances favorables. Par conséquent, ce système fédéral repose sur une théorie complexe de la souveraineté qui demande un haut degré de discernement de la part des gouvernés. L'Union est en effet une Nation au sens idéal puisqu'elle existe seulement dans les esprits et dont seule la pratique peut découvrir l'étendue et les limites. Pour cela, la Constitution des Etats-Unis ressemble, selon Tocqueville, « à ces belles créations de l'industrie humaine qui comblent de joie et de puissance ceux qui les inventent, mais restent stériles dans d'autres mains⁶⁶ ».

Avec le recul, si nous nous attachons à l'évolution ultérieure de la fédération américaine, le modèle dessiné par la Constitution de Philadelphie ne se révéla pas aisément praticable et a été l'objet d'une profonde évolution. A la fin des premières années de vie de la fédération, il est apparu que sa caractéristique principale c'est-à-dire la division de la souveraineté était

⁶² Cette double souveraineté ou souveraineté partagée fut notamment retenue par Tocqueville qui utilisa d'ailleurs les expressions de « partage » ou de « fractionnement » de la souveraineté, TOCQUEVILLE A., *De la démocratie en Amérique*, Paris : Flammarion, 2008, pp. 237-238.

⁶³ TOCQUEVILLE A., *op. cit.*, p. 234.

⁶⁴ TOCQUEVILLE A., *op. cit.*, p. 238.

⁶⁵ FELDMAN J.-P., « Alexis de Tocqueville et le fédéralisme américain » in *RDP*, 2006, n° 4, pp. 879-901.

⁶⁶ TOCQUEVILLE A., *op. cit.*, p. 237.

difficilement gérable. En effet, avec la guerre de Sécession, l'équilibre entre l'Etat central et les Etats membres fut détruit. Après des décennies d'incertitude et d'indétermination, l'affrontement entre l'Etat central et les Etats membres dans la lutte pour la souveraineté a vu prévaloir l'Etat central qui, à la suite de la guerre civile et de l'approbation d'amendements à la Constitution (notamment les 13, 14 et 15), est devenu le garant des droits fondamentaux et de l'égalité des citoyens.

S'est fait donc jour l'idée que le concept d'une souveraineté partagée, d'une soumission « à l'autorité de l'Etat, médiate ou immédiate, en tout cas ultime »⁶⁷, sur la base d'une doctrine juridique pure issue en droite ligne de la pensée de Bodin, était impensable ou insaisissable. Cela empêchait clairement de concevoir la possibilité d'un Etat composé d'Etats pour aboutir à l'absurdité d'une totalité formée d'une totalité⁶⁸. Ainsi, si l'élément clé de la définition de l'Etat restait l'unicité de la souveraineté, cela ne pouvait être utile pour expliquer les mutations des Etats fédéraux ou unitaires modernes⁶⁹. Par conséquent, l'apport des *Federalist Papers* à la théorie fédérale n'était certes pas négligeable, mais, au bout du compte, ces écrits « ne sont donc que des écrits de propagande politique de haut niveau »⁷⁰ et l'objet de cette propagande était un texte constitutionnel élaboré par une assemblée.

Par la suite, de nombreux auteurs contestèrent le fondement de la distinction, entre la fédération d'Etats et l'Etat fédéral, basée sur le présupposé de la souveraineté⁷¹. Parmi ceux-ci, le jurisconsulte autrichien Hans Kelsen va ainsi se questionner sur l'essence de l'Etat fédéral pour en déterminer la substance⁷². Partant d'un présupposé consistant en l'absence de conflit (dans le cas contraire, les conditions d'existence de la fédération ne sont plus valables et nous assisterions soit à la transformation de la fédération en un Etat unitaire soit à l'éclatement de la

⁶⁷ RIALS S., *Destin du fédéralisme*, Paris : LGDJ, 1986, p. 8.

⁶⁸ Le grand juriste français Raymond Carré de Malberg ne disait pas autre chose lorsqu'il précisait que la « doctrine de l'Etat souverain ne cadre plus avec cette nouvelle catégorie d'Etats [Etat fédéral]. D'une part, en effet, cette doctrine a été conçue en vue de l'Etat possédant une puissance absolue et n'admettant sur son territoire aucun partage de puissance entre lui et aucune collectivité interne dépendant de lui ; or l'une des caractéristiques de l'Etat fédéral consiste au contraire dans la rencontre et la concurrence sur le même sol de deux puissances distinctes [...]. D'autre part, la théorie de l'Etat souverain repose essentiellement sur l'idée de l'égalité de droit des Etats, elle ne conçoit l'Etat que doué d'une puissance suprême impliquant son entière indépendance, elle résiste à toute notion de subordination hiérarchique entre Etats ; par là même elle demeure impuissante à expliquer la condition juridique des Etats particuliers dans l'Etat fédéral », CARRE DE MALBERG R., *Contribution à la théorie générale de l'Etat (1920)*, Paris : éd. CNRS, 1962, tome 1, p. 91.

⁶⁹ Le professeur Leslie Goldstein analysant les diverses formes de résistance opposées par les entités à la fédération, aux Etats-Unis, en Suisse et aux Pays-Bas, a dû mettre de côté le concept de souveraineté pour penser son objet d'étude. Il lui a fallu en effet aller au-delà de la conception traditionnelle car le concept de souveraineté était inadéquat pour décrire le droit positif des premières années d'instauration d'un système fédératif et inopérant pour rendre compte de la réalité complexe du fédéralisme, GOLDSTEIN L., *Constituting Federal Sovereignty : The European Union in Comparative Contexte*, Baltimore : The Johns Hopkins University Press, 2001, p. 12.

⁷⁰ BARTHALAY B., *Le fédéralisme*, Paris : PUF, 1981, p. 33.

⁷¹ Maurice Hauriou considère que les rapports hiérarchiques et de contrôle sont très différents dans un Etat fédéré et dans un Etat unitaire. En effet, pour lui, il apparaît clairement que les entités fédérées ne sont pas subordonnées à l'entité fédérale, HAURIU M., *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, 3^{ème} éd., Paris : Sirey, 1933, pp. 34-35.

⁷² KELSEN H. *Théorie générale du droit et de l'Etat*, Paris : LGDJ, 1997, pp. 367-378.

fédération elle-même), il entendait expliquer à travers sa théorie tripartite de l'Etat fédéral (*dreigliederigen Bundesstaat*) que la fédération (appelée par lui Etat central) et les entités constituaient deux « ordres juridiques partiels » par opposition à un ordre juridique total ou global (*Gesamtordnung*) qui les aurait réunies ensemble⁷³. L'intérêt de cette théorie était surtout de contredire la thèse de la double souveraineté en niant l'existence d'une relation hiérarchique de délégation ou d'habilitation possible entre l'ordre fédéral global et les ordres partiels⁷⁴. En changeant de perspective et en considérant la primauté du droit international, même en ce qui concerne l'Etat fédéral, toute distinction de principe entre la fédération d'Etats et l'Etat fédéral devait disparaître et être réduite au niveau d'une distinction de degré basée sur les contenus juridiques. A travers ses analyses du modèle fédéral, Kelsen vidait le dogme de la souveraineté de toute signification juridique et politique pour en faire un présupposé logique. Sa théorie avait l'avantage d'avoir libéré la forme fédérative de la cage conceptuelle du dogme de la souveraineté. Toutefois, en assimilant la forme fédérative à une catégorie plus générale de sujets juridiques, elle tendait à affaiblir considérablement ses traits distinctifs. Kelsen refusa donc de placer le débat juridique sur une prétendue différence qualitative entre les entités que traduisait la notion de souveraineté. Il recourut à une différence quantitative établie suivant le degré de centralisation des systèmes juridiques. Il en résultait que la différence entre les entités politiques n'était plus de nature, mais de degré.

La question du rapport entre la souveraineté et le fédéralisme se pose donc sous la forme d'une incompatibilité de principe entre les deux notions, car il est difficile de concilier le constat d'une dualité de pouvoirs (fédéralisme) avec celui d'une unicité de pouvoir (souveraineté). Il s'agit alors d'abandonner l'analyse du fédéralisme à travers le prisme de la souveraineté pour envisager un autre angle d'étude permettant de mieux rendre compte de l'évolution du fédéralisme et des profondes transformations et des bouleversements intervenus dans le panorama politique mondial.

II. Une nouvelle approche « dynamique » de la théorie fédérale

Le grand constitutionnaliste anglais Albert Dicey⁷⁵ a mis en avant deux conditions nécessaires au fédéralisme. Pour lui, il fallait d'abord qu'il existât un ensemble de pays relativement unis par leur situation géographique, leur histoire, leur origine pour donner aux habitants

⁷³ La construction tripartite a été l'objet de nombreuses critiques. Ainsi, pour Jean-François Aubert, une telle conception n'expose pas de différences très nettes entre « l'Etat central et ce mystérieux Etat total » et « en toutes autres circonstances, l'Etat total se confond avec l'Etat central ». Selon Aubert, il serait plus judicieux d'expliquer les rares cas où pourrait apparaître cet Etat total par l'idée que les Etats-membres « y jouent le rôle (exceptionnel) de l'Etat central », AUBERT J.F., *Traité*, tome 1, p. 225, n° 591.

⁷⁴ Kelsen H., « Les rapports de système entre le droit interne et le droit international public » in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1926, n° 4, pp. 227-331.

⁷⁵ DICEY A., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Indianapolis : Liberty Classics, 1982, pp. XCIII-XCVII.

l'impression d'une nationalité commune. Ensuite, il fallait absolument un état d'esprit particulier, commun à tous les habitants des pays qu'on souhaitait réunir. Cette dernière idée nous paraît intéressante à plus d'un titre, car elle exprime finalement le choix politique des Etats qui recherchent puissance et protection au sein d'une fédération tout en préservant leurs spécificités. C'est cet aspect axé sur l'*affectio societatis*, sur cette recherche de l'union sans l'unité, qui nous paraît le plus approprié dans l'étude du fédéralisme d'aujourd'hui. Pour ce faire, il ne faut plus se contenter d'analyser l'aspect formel des Etats fédéraux à travers les sphères de répartition des compétences, mais de s'intéresser à « l'institutionnalisation d'une relation particulière entre les niveaux de gouvernement »⁷⁶ pour répondre aux exigences de la diversité. Par ailleurs, cette forme d'association impliquant un questionnement sur la préservation, la gestion et la promotion de particularités culturelles ou historiques implique une certaine adaptabilité pour éviter la consolidation vers l'Etat unitaire ou le démembrement. A cette fin, les leaders politiques, étant moins limités par des combinaisons de pure théorie que par l'aspect pragmatique, ont développé une vision polycentrique du pouvoir (A) où la notion de pacte et de lien fédératif prend tout son sens. En cela, la constitution n'apparaît plus seulement comme un texte légal organisant la répartition des pouvoirs, mais aussi comme un document d'ingénierie sociale chargée d'assurer une connexion entre la diversité sociale et l'organisation institutionnelle (B).

A. *Une vision pragmatique et polycentrique du pouvoir*

L'importante différence entre les deux formulations statique et dynamique de la théorie fédérale tient à la prépondérance accordée aux facteurs extra juridiques (histoire, culture, langue, etc.). L'optique dynamique a aussi l'avantage de « décentraliser » l'analyse, celle-ci n'étant plus uniquement du seul point de vue du Centre, mais aussi du point de vue de ses entités en revalorisant les rapports Centre-périphérie. Cette perspective nous offre alors la possibilité d'interpréter des formes hybrides d'organisations territoriales caractérisées par une décentralisation politique du pouvoir, mais qui sur le plan constitutionnel ne possèdent pas encore les attributs propres à un système fédéral et que la dichotomie unitaire/fédéral ne permet pas de classer (1). De plus, cela a le mérite de saisir plus aisément le statut des entités infraétatiques en mettant l'accent sur la notion clé d'autonomie (2).

1. L'extension du champ d'analyse à l'évolution des rapports centre-périphérie

Dans la pensée juridique traditionnelle, la doctrine a souvent fait sienne l'adage qu'il ne peut y avoir de fédéralisme sans fédération. Or, à la lumière de l'évolution institutionnelle de certains

⁷⁶ ELAZAR D., *Exploring Federalism*, p. 33.

pays comme l'Italie, l'Espagne ou la Grande-Bretagne par exemple, cette affirmation semble désormais discutable juridiquement. En effet, l'étude de ces systèmes institutionnels permet de déduire que, certes, s'il ne peut y avoir de fédération sans fédéralisme, *a contrario*, il peut y avoir du fédéralisme sans fédération⁷⁷. A l'origine de cette idée se trouvent les profondes transformations du modèle de l'Etat unitaire ces trente dernières années. Ainsi, certains pays européens ont adopté une nouvelle forme de décentralisation politique (a) dépassant le schéma typique de l'Etat unitaire en favorisant l'émergence de l'Etat régional (b).

a) *Une nouvelle forme de décentralisation politique*

L'approche dynamique fait abstraction de toute la question de la souveraineté, privilégiant l'étude des rapports centre-périphérie au sein des Etats. Ces rapports se conçoivent comme une expérience en continuelle mutation, sous l'impulsion de forces centrifuges et centripètes, difficilement réductibles à un modèle unique d'organisation étatique. Dès lors, les catégories traditionnelles d'Etats (unitaire et fédéral) ont substantiellement épuisé leurs fonctions historiques puisqu'il existe désormais des Etats qui ne correspondent plus à ce schéma binaire. Ainsi, une décentralisation plus ou moins poussée et une répartition des compétences plus ou moins prononcée ont largement fait bouger les lignes dans l'organisation institutionnelle des Etats aujourd'hui⁷⁸. La traditionnelle classification historique des Etats (unitaire, fédéral, confédéral) n'apparaît plus suffisante pour rendre compte de l'évolution des rapports Centre-périphérie dans les pays multiculturels contemporains. Ces rapports traduisent en effet des mécanismes qui amènent progressivement à une organisation du pouvoir imprégnée du principe de polycentrisme. Cela ne signifie pas seulement que le fédéralisme peut se présenter sous des formes et des degrés divers, mais encore qu'il est possible de rencontrer des formes et des degrés de fédéralisme qui se développent dans le cadre de systèmes qui ne sont pas encore des fédérations au sens propre. La fédération reste donc la fin ultime, l'expression la plus aboutie du fédéralisme, mais le principe fédéral peut se retrouver à des degrés divers ou bien encore dans l'absence de fédération entendue *stricto sensu*.

La mise en place d'une décentralisation politique du pouvoir s'inscrit alors dans un processus de fédéralisation. Elle peut se comprendre comme le processus à travers lequel un Etat unitaire transfère, sur la base de normes constitutionnelles, une part de son propre pouvoir décisionnel

⁷⁷ LIVINGSTON W., « A Note on the Nature of Federalism » in *Political Science Quarterly*, 1952, n° 67, pp. 81-95; KING P., *Federalism and Federation*, Londres: Croom Helm, 1982, p. 20 et s. Pour une approche plus récente, BURGESS M., GAGNON A.-G., (éds.), *Comparative Federalism and Federation. Competing Traditions and Future Directions*, Toronto: University of Toronto Press, 1993, pp. 3-13.

⁷⁸ Ce constat est largement partagé par la doctrine. Par exemple, D'ATENA A., *L'Italia verso il « federalismo »*, Milan : Giuffrè, 2001, pp. 19-22.

(y compris le pouvoir législatif) aux entités composantes de son territoire étatique⁷⁹. Cette décentralisation s'identifie par son caractère territorial et par une séparation des pouvoirs constitutionnellement garantie qui conduit à transformer l'Etat unitaire d'origine en une autre forme d'Etat. Le nom donné à cette nouvelle forme d'Etat a alors une importance toute relative : Etat décentralisé, Etat autonome ou encore Etat régional⁸⁰.

Sur un plan plus général, cette évolution des Etats unitaires vers plus de décentralisation politique permet d'adapter les institutions aux exigences de la société⁸¹. Ainsi, le choix d'une « plus grande décentralisation territoriale au sein des Etats unitaires est représentatif de la recherche de solutions institutionnelles [...]. Cette recherche peut aboutir à l'abandon du modèle unitaire en faveur d'une forme d'Etat beaucoup plus proche de l'Etat fédéral »⁸².

L'idée de la transformation, de l'évolution des modèles constitutionnels rappelle la notion de *Federalizing Process* suggérée par Carl Friedrich⁸³. A l'origine en effet, la formation des communautés fédérales est le résultat de l'un ou de l'autre des deux processus : la décentralisation (processus de ségrégation) ou l'union de communautés déjà existantes (processus d'association)⁸⁴. Par conséquent, le principe dynamique intervient dès qu'une organisation politique préexistante se transforme en une communauté fédérale, déterminant ensuite pour cette dernière communauté le processus menant au passage vers une forme d'organisation de type fédérale.

L'analyse dynamique du fédéralisme apporte deux observations importantes. C'est avant tout une réaction à l'approche formelle des juristes et au dogme de l'Etat comme point d'intérêt scientifique. Elle propose une pensée différente de celle anglo-saxonne souvent encline à dissocier l'analyse des phénomènes fédéraux. Ensuite, elle permet de comprendre le processus

⁷⁹ Voir notamment pour la doctrine française, PACTET P., *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, 20^{ème} éd., Paris : Armand Colin, 2001, pp. 46-57 ; GICQUEL J., GICQUEL J.-E., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 25^{ème} éd., Paris : Monchrestien, 2011, pp. 51-83 ; CHANTEBOUT B., *Droit constitutionnel*, 28^{ème} éd., Paris : Sirey, 2011, pp. 57-71 ; DUHAMEL O., MENY Y., *Dictionnaire constitutionnel*, pp. 264-265, où les auteurs définissent la décentralisation comme une « division corrélatrice d'une collectivité (généralement étatique ou nationale) et du pouvoir qui la régit (plus spécialement de son appareil administratif) ».

⁸⁰ VOLPI M., « Stato federale e Stato regionale: due modelli a confronto » in *Quaderni Costituzionali*, 1995, n° 3, pp. 367-409; pour une approche plus générale dans la doctrine italienne, voir D'ATENA A., *L'Italia verso il « federalismo »*, pp. 5-13.

⁸¹ Dans le même sens, les études du professeur italien Antonio La Pergola sur le système américain s'inscrivent dans le débat constitutionnel tentant de réduire la distance entre deux tendances de pensée sur le fédéralisme : celui-ci serait soit la manifestation concrète d'un présupposé théorique sur l'édification d'un Super-Etat (la fédération) ou bien, à l'inverse, d'un Anti-Etat. La Pergola va établir pour sa part que les différents modes de formation d'un Etat fédéral peuvent toujours être réduits à la décentralisation ou à l'intégration d'Etats souverains. La Pergola semble alors parvenir à la conclusion que le fédéralisme est une forme particulière de décentralisation qui se distingue par l'ampleur des pouvoirs attribués aux communautés autonomes et par divers mécanismes de garantie. Le fédéralisme voire le régionalisme n'est donc qu'un système d'autonomie garantie et repose sur l'équilibre de l'unité et de la diversité. Ce système est toujours évolutif, c'est un processus. LA PERGOLA A., *Tecniche costituzionali e problemi delle autonomie « garantite »*. *Riflessioni comparative sul federalismo e sul regionalismo*, Padoue: CEDAM, 1987, p. 92 et s.

⁸² ORTINO S., *Diritto costituzionale comparato*, Bologne: il Mulino, 1994, p. 100 (Trad.).

⁸³ FRIEDRICH C., *Tendances du fédéralisme en théorie et en pratique*, pp. 30 et pp. 188.

⁸⁴ BRUGMANS H., DUCLOS P., *Le fédéralisme contemporain : critères, institutions, perspectives*, Leyde : A. W. Sythoff, 1963, p. 179.

qui précède la naissance d'une fédération. Le fédéralisme peut avoir une origine et un développement « para-constitutionnels ». Il peut ainsi se construire à travers des accords politiques, des négociations intergouvernementales et des pratiques administratives. Ce n'est qu'au moment de la naissance de la fédération que cela prend un caractère constitutionnel.

En définitive, ces processus de fédéralisation, qu'ils soient associatifs ou dissociatifs, procèdent parallèlement à la crise de l'Etat-nation, représentant l'expression et, dans le même temps, la réponse institutionnelle à l'émergence de la diversité.

b) L'émergence de l'Etat régional

Le développement du régionalisme comme forme de décentralisation politique ne peut pas être présenté comme une simple ébauche du fédéralisme⁸⁵. Le modèle régional permet de reconnaître un statut d'autonomie à une partie du territoire national présentant un ensemble de caractères culturels, religieux ou linguistiques appartenant à la communauté établie sur ce territoire. Il faut bien comprendre que la matrice historique et idéologique de l'Etat régional s'inscrit dans la contestation interne du modèle unitaire. Ce modèle régional a pour but d'atténuer non seulement la centralisation, car la simple décentralisation suffirait, mais aussi et surtout le centralisme. Les motivations qui poussèrent à la naissance des Etats régionaux ont évolué avec le temps : la nécessité d'instituer un niveau intermédiaire de gouvernement entre l'Etat central et les organismes locaux pour mettre en place de nouvelles formes d'intervention ou la mise en place de politiques de *Welfare* et de développement économique afin d'aplanir les déséquilibres territoriaux en vue d'une croissance uniforme et équilibrée⁸⁶. Il est également possible de prendre en compte des motivations beaucoup plus politiques en favorisant l'implication des citoyens dans les choix publics pour garantir une meilleure participation politique.

La création de régions exprimant certaines diversités de nature historique, culturelle, linguistique ou économique et revendiquant des pouvoirs autonomes n'intéresse plus seulement les Etats dans lesquels les régions sont des entités de gouvernement déjà opérationnelles (Espagne), mais aussi ceux plus étroitement unitaires, en ouvrant de nouvelles

⁸⁵ Les racines du régionalisme sont diverses. Elles se retrouvent d'une part dans la Révolution française, et particulièrement dans les thèses girondines qui, en opposition à celles jacobines, promouvaient la reconnaissance d'autonomies territoriales en refusant la conception d'un Etat centraliste et centralisé, BEAUD O., « Fédéralisme et fédération en France. Histoire d'un concept impossible ? » in *Annales de la faculté de droit de Strasbourg*, Strasbourg, 1999, n°3, pp. 7-82 et d'autre part, au *Risorgimento* en Italie. Le régionalisme a en effet été forgé par des opposants au centralisme piémontais pendant le processus d'unification du royaume d'Italie. Il se présentait alors comme une tentative de sauvegarder, au moins en partie, l'organisation territoriale préexistante caractérisée par une pluralité de gouvernements autonomes.

⁸⁶ SHARPE L., «The European Meso: An Appraisal» in SHARPE L., *The Rise of Meso Government in Europe*, Londres : SAGE, 1993, pp. 1-38.

opportunités de dévolution et de régionalisation, comme dans le cas du Royaume-Uni⁸⁷. La redécouverte des identités régionales devient un élément de mobilisation des périphéries contre les centres nationaux, générant des mouvements autonomistes. Le phénomène connaît des formes et des degrés d'intensité très différents selon les pays. Cela va de la simple affirmation d'une diversité culturelle, avec la demande de pouvoirs autonomes, jusqu'à la question de la pleine reconnaissance de la diversité ethnolinguistique et d'une réorganisation territoriale de l'Etat⁸⁸. La structure régionale apparaît aussi comme un moyen de modérer le pouvoir central en instituant un véritable contrepoids au pouvoir, à travers la répartition des compétences entre l'Etat et ses collectivités décentralisées.

En ce sens, nous pouvons dire que l'Etat régional repose essentiellement sur un processus *bottom-up*. Ainsi, les régions, porteuses d'identités et d'intérêts, obtiennent des pouvoirs exclusifs, deviennent des interlocutrices et des partenaires de l'Etat central, en participant activement à la décision nationale à travers des structures de négociation et de concertation intergouvernementale, parfois à travers des formes partielles de représentation auprès du Parlement national. Néanmoins, les Etats régionaux restent fortement attachés au principe d'unité bien que certaines parties de leurs territoires soient désormais marquées par les particularismes. Ce sont ces particularismes qui ont conduit ces Etats à instaurer des régimes d'autonomie à plusieurs vitesses. La régionalisation peut alors être obligatoire (Italie) ou facultative (Espagne), elle peut également être totale ou partielle⁸⁹. Le développement de la région « politique » répond aussi à l'exigence de restructurer l'organisation et l'efficacité administrative.

Cette évolution est caractéristique d'une certaine vitalité des systèmes constitutionnels, car « les Constitutions sont des organismes qui vivent, croissent, s'adaptent, se modèlent selon les circonstances, renouvelant le lien avec le peuple »⁹⁰. Originellement, il est possible de distinguer trois théories de l'Etat régional. Selon la première théorie, l'Etat régional est considéré comme une sous-espèce de l'Etat unitaire. Il n'est ni un type ni une forme d'Etat.

⁸⁷ Voir pour les publications les plus récentes GAMBLE A., « The Constitutional Revolution in the United Kingdom » in *Publius*, 2006, n° 3, pp. 19-35; pour une sélection d'ouvrages en français, voir notamment, JONES M., *Le royaume désuni, Angleterre, Irlande, Ecosse, pays de Galles. Introduction à la dévolution*, Paris : Ellipses, 2003, p. 33; GONIN O., *op. cit.*, pp. 121-222.

⁸⁸ Par exemple, en Italie, la demande d'une plus grande autonomie de la part de certaines entités avec comme corollaire le succès électoral dans les années 90 de la Lega Nord. Pour plus de détails sur le régionalisme italien et son évolution, WEIBEL E., *La création des régions autonomes à statut spécial en Italie*, Genève : Droz, 1971, pp. 3-41 ; D'ATENA A., *L'Italia verso il « federalismo »*, pp. 71-109.

⁸⁹ Entre l'Espagne et l'Italie, il existe un rapport réciproque car la Constitution italienne de 1947 s'est largement inspirée de la Constitution espagnole de 1931 et la Constitution italienne influença, à son tour, les rédacteurs de la Constitution espagnole de 1978. Par exemple, les *Cortes* espagnoles sont relativement proches du système italien à travers la possibilité d'approuver des lois directement dans les *Comisiones des Cortes* (s'inspire de l'art. 72 Cst. italienne qui a donné lieu à la pratique des *legge* qui permettent d'adopter des lois selon une procédure abrégée).

⁹⁰ ROLLA G., « Il principio unitario nei sistemi costituzionali a piu livelli » in *Le Regioni*, 2003, n° 5, p. 703 (Trad.).

Dans cette conception, les régions sont très similaires aux autres entités locales. Elles se présentent alors comme des entités autarciques dont l'autonomie est administrative⁹¹. Dans ce cadre, il n'existe pas d'organes locaux autonomes, mais des organes soumis à l'Etat central, unique titulaire du pouvoir souverain⁹². La seconde théorie, qui fut notamment développée en Italie, est pour ainsi dire intermédiaire. Elle est d'un grand intérêt en droit constitutionnel comparé parce qu'elle considère l'Etat régional comme un type d'Etat intermédiaire entre l'Etat fédéral et l'Etat unitaire. L'Etat régional se caractérise essentiellement par l'autonomie politique dont disposent les régions, ce qui est en totale contradiction avec la conception autarcique⁹³. Les régions jouiraient d'une autonomie et non d'une souveraineté comme les Etats membres de l'Etat fédéral⁹⁴. La troisième théorie relève de l'évolution contemporaine des modèles de décentralisation politique. S'apparentant au *Federalizing Process*, elle considère l'Etat fédéral et l'Etat régional, à travers une sorte d'équivalence qualitative, comme des types d'Etats décentralisés opposés et distincts de l'Etat unitaire ou centralisé⁹⁵.

La seule différence entre l'Etat fédéral et l'Etat régional serait plutôt de nature quantitative que qualitative⁹⁶. En effet, contrairement aux Etats membres, les régions se voient privées de l'autonomie constitutionnelle entendue comme la possibilité de se doter de leur propre constitution⁹⁷. Les régions ne peuvent par conséquent que se doter de statuts. Ce statut peut être le résultat de processus bien distincts, rarement réductibles à la seule autonomie organisationnelle des entités décentralisées et il n'est jamais entièrement élaboré au niveau régional, l'Etat central n'étant jamais totalement exclu de cette procédure. Par ailleurs, la donnée de fond qui caractérise la constitution d'un Etat membre, à la différence, par exemple,

⁹¹ Par exemple, avant la réforme constitutionnelle de 2001 en Italie, l'ancienne formulation de l'art. 118 Cst. : « Les fonctions administratives pour les matières énumérées à l'article précédent sont de la compétence de la région, sauf celles d'intérêt exclusivement local qui peuvent être attribuées par les lois de la République aux provinces, aux communes ou à d'autres institutions locales. L'Etat peut, par une loi, déléguer à la région l'exercice d'autres fonctions administratives. La région exerce normalement ses fonctions administratives en les déléguant aux provinces, aux communes ou à d'autres institutions locales ou en utilisant leurs services ». Traduction officielle.

⁹² Kelsen H., *Allgemeine Staatslehre*, Berlin : Springer, 1925, pp. 163-180 ; Miele G., « La regione » in Calamandrei P., Levi A. (dirs.), *Commentario Sistematico alla Costituzione Italiana*, vol. 2, Florence: Barbera Editore, 1950, pp. 225-379.

⁹³ Sur le concept politique et juridique d'autarcie, Treves G., « Autarchia, autogoverno ed autonomia » in *Rivista Trimestriale di diritto pubblico*, 1957, p. 277.

⁹⁴ Biscaretti di Ruffia P., *Diritto costituzionale*, 6^{ème} éd., Naples: Eugenio Jovene, 1962, pp. 52-64.

⁹⁵ Boggetti G., *Federalismo*, Turin: UTET, 2009, p. 19 et s. De plus, il est intéressant de remarquer que les auteurs britanniques considèrent le système régional de la Constitution italienne de 1947 comme une solution susceptible de toute une série d'adaptations et de gradations, voir par exemple, Mackenzie W., Chapman B., « Federalism and Regionalism. A Note on the Italian Constitution of 1948 » in *The Modern Law Review*, 1951, n° 2, pp. 182-194 ; Pitruzzella G., Bin R., *Diritto costituzionale*, Turin: Giappichelli, 2011, pp. 94-96.

⁹⁶ De Vergottini G., « Stato federale », in *Enciclopedia del diritto*, Milan: Giuffrè, 1990, pp. 831-860. Par ailleurs, l'école de Vienne, conformément à sa conception du droit, posait déjà la différence entre l'Etat fédéral et l'Etat régional sur un plan exclusivement quantitatif, c'est-à-dire que l'Etat fédéral avait un degré plus élevé de décentralisation que l'Etat régional.

⁹⁷ Groppi T., *Autonomia costituzionale e potestà regolamentare degli enti locali*, Milan: Giuffrè, 1994, pp. 100 et s. ; Rolla G., « L'autonomia costituzionale delle comunità territoriali. Tendenze e problemi » in Groppi T., *Principio di autonomia e forma dello Stato*, Turin : Giappichelli, 1998, pp. 3-32.

d'un statut régional, est la généralité de son cadre d'intervention, car l'Etat membre reste l'unique collectivité à compétence générale tandis que la fédération reste à compétences énumérées. Par conséquent, la constitution d'un Etat membre est un document constitutionnel complet, l'entité ne se voyant pas uniquement reconnaître le pouvoir de définir sa propre organisation interne, y compris la forme de son gouvernement, mais aussi celui de structurer librement sa forme complexe.

2. La notion d'autonomie dans la détermination du statut des entités infraétatiques

La conception de l'Etat telle qu'elle ressort de la théorie classique de la souveraineté ne permet pas d'envisager avec satisfaction le statut juridique particulier d'entités existantes sur le territoire d'un Etat. Ce constat nous amène à changer de paradigme et nous pousse à prendre la problématique dans un sens différent. L'idée n'est pas tant de renoncer véritablement au critère de la souveraineté comme caractéristique fondamentale de la qualité étatique que de s'attacher à un autre critère beaucoup plus utile pour notre réflexion, celui de l'autonomie⁹⁸. Considérant cette argumentation, il paraît intéressant de prendre le contrepied de Bodin et de dissocier la souveraineté de la puissance publique.

Cette idée, déjà présente chez le juriste français Raymond Carré de Malberg⁹⁹, permettrait de démontrer qu'il existerait une puissance de l'Etat indépendante de la souveraineté, comme l'illustre le cas de l'Etat fédéré. L'Etat fédéré est un Etat non souverain, mais est un Etat quand même, car doté d'une puissance de domination sur ses sujets. Ainsi, pour être autonome, une puissance « doit être fondée sur la volonté et la force propres de la collectivité à qui elle appartient »¹⁰⁰ de sorte que c'est dans sa faculté de s'auto-organiser que réside l'autonomie d'un Etat.

⁹⁸ L'autonomie est une notion polysémique, à laquelle il est difficile de donner une définition unique, sinon d'un point de vue négatif. Ainsi, on peut dire que l'autonomie n'est pas l'indépendance, mais n'est pas la dépendance ; que ce n'est pas la liberté, mais plutôt une non-sujétion. Néanmoins, si nous nous reportons à l'étymologie grecque (du grec *auto* signifiant soi-même et *nomos* signifiant loi ou règle), l'autonomie peut se concevoir comme le pouvoir, attribué à des entités publiques, d'adopter des normes et de s'administrer librement. LAPIDOTH R., « Some Reflexions on Autonomy » in *Mélanges offerts à Paul Reuter*, Paris : A. Pedone, 1981, pp. 379-389 ; CROISAT M., *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, 3^{ème} éd., Paris : Montchrestien, 1999, et aussi plus récemment, CROISAT M., *Le fédéralisme en Europe*, Paris : Montchrestien, 2009.

⁹⁹ Carré de Malberg est surtout reconnu comme l'un des fondateurs du positivisme juridique en France. On lui attribue aussi une influence relativement importante sur la rédaction de la Constitution française de la V^{ème} République à travers René Capitant et Michel Debré. Voir aussi BEAUD O., « La souveraineté dans la "Contribution à la théorie générale de l'Etat" de Carré de Malberg » in *RDP*, 1994, n° 5, pp. 1251-1301. Dans son ouvrage *Contribution à la théorie générale de l'Etat* (1920), le juriste français est demeuré dans le cadre de cette construction duale mais il a retravaillé le matériau emprunté à Le Fur. Il va mener une discussion sur les formes juridiques du fédéralisme exclusivement dans le cadre d'une réflexion sur l'Etat. Il va étudier longuement l'Etat fédéral par le test de la souveraineté, en examinant si un tel Etat peut encore être considéré comme souverain.

¹⁰⁰ CARRE DE MALBERG R., *op. cit.*, tome 1, p. 158.

Etablissant l'existence de l'Etat non souverain, Carré de Malberg conçoit l'autonomie de l'Etat fédéré comme une conséquence de son organisation constitutionnelle¹⁰¹. C'est en effet dans la procédure de révision des constitutions fédérées et de la constitution fédérale que se situe l'autonomie de l'Etat fédéré. Par conséquent, l'autonomie constitutionnelle est présentée comme le critère d'une puissance étatique originaire, non dérivée d'un ordre juridique supérieur. Si l'Etat fédéré, non souverain, est un véritable Etat, c'est dans la mesure où, d'une part, il maîtrise la révision de sa propre constitution et, d'autre part, participe à la révision de la constitution fédérale. Cette double participation est ainsi comprise dans la notion plus large d'autonomie.

Cette idée appelle deux remarques. D'une part, une telle définition de l'autonomie de l'Etat suppose que l'on précise le rapport qu'entretient le pouvoir constituant dérivé de la constitution avec le pouvoir constituant originaire¹⁰². D'autre part, elle suppose une distinction entre une « vraie » constitution et un statut constitutionnel qui n'a pas la qualité de constitution. En effet, le principe d'autonomie renforce le statut constitutionnel des entités ce qui diffère du statut des simples collectivités locales dans un Etat décentralisé. Par ailleurs, Carré de Malberg précise qu'un Etat inférieur recevant sa constitution d'un Etat supérieur est cependant un véritable Etat si la constitution qui lui a été donnée se conçoit « comme un statut devant à l'avenir dépendre de sa volonté même, de telle sorte qu'il puisse notamment la modifier de sa propre puissance et sans avoir besoin pour cela de l'intervention ou de l'assentiment de l'Etat supérieur »¹⁰³ et il ajoute cette précision d'importance : « par cette dernière observation, il apparaît que le trait distinctif de l'auto-organisation doit être recherché moins dans l'origine première de la Constitution de l'Etat inférieur que dans le fait que cet Etat est actuellement maître de sa Constitution »¹⁰⁴.

L'accent ainsi placé sur le pouvoir de révision de la constitution nous permet de comprendre ce qu'est une véritable puissance étatique autonome. Elle fournit, en outre, le critère de ce qu'est une véritable constitution. En effet, tout statut n'a pas nécessairement la qualité d'une constitution. Celle-ci ne consiste pas en un seul ensemble de normes fondamentales, mais bien

¹⁰¹ « L'examen des conditions dans lesquelles les institutions ou les textes constitutionnels sont susceptibles d'être amendés ou transformés, écrit Carré de Malberg, prend un intérêt capital pour l'appréciation et la détermination de la catégorie juridique en laquelle il convient de classer l'Etat lui-même [...]. Les règles qui déterminent l'autorité ayant compétence pour modifier l'ordre constitutionnel en vigueur fournissent le critérium essentiel et la pierre de touche qui permettront de porter un jugement sur cet ordre constitutionnel lui-même et, par suite, sur la consistance et la nature juridique de chaque Etat », MAULIN E., *La théorie de l'Etat de Carré de Malberg*, Paris : PUF, 2003, p. 55.

¹⁰² Selon Carré de Malberg, les deux pouvoirs se distinguent radicalement. En effet, le second pouvoir, instituant, est à l'origine de l'existence de l'ordre juridique dont il ne procède pas. Il se présente comme un « pur fait, qui n'est susceptible d'être classé dans aucune catégorie juridique », CARRE DE MALBERG R., *op. cit.*, tome 2, p. 491. Le premier pouvoir, institué, répond pour sa part à une procédure prévue par la constitution et s'exerce conformément à celle-ci.

¹⁰³ CARRE DE MALBERG R., *op. cit.*, tome 1, p. 160.

¹⁰⁴ CARRE DE MALBERG R., *op. cit.*, tome 1, p. 160.

en un ordre dynamique capable de se transformer ou de se régénérer lui-même. Pour qu'une constitution possède une qualité originaire, il faut qu'elle ne soit dérivée d'aucun autre ordre juridique, même de celui dont historiquement elle procède puisqu'il importe qu'elle dispose des moyens de se renouveler intégralement sitôt qu'elle a été mise en place.

Les Etats fédérés peuvent donc être définis comme des collectivités autonomes parce qu'ils participent au pouvoir de la révision de la constitution fédérale dont ils sont collectivement les auteurs¹⁰⁵. Toutefois, une simple participation à l'exercice de la révision de la constitution fédérale ne suffit pas encore. Il faut, en outre, que cette participation prenne une certaine ampleur et permette aux différents Etats sinon de maîtriser entièrement le processus de révision de la constitution du moins de pouvoir s'y opposer. De plus, l'autonomie de l'Etat fédéré ne peut véritablement se concevoir que si la souveraineté de l'Etat fédéral n'est plus entendue comme l'expression d'une pleine puissance, d'une omnipotence, mais se trouve, au contraire, limitée. Afin de conjuguer la notion de souveraineté avec l'idée d'une limite à l'exercice d'une puissance souveraine, Carré de Malberg propose de concevoir la puissance souveraine comme une puissance autolimitée¹⁰⁶. Toutefois, en mettant l'accent sur le pouvoir de révision, Carré de Malberg admet qu'un Etat fédéré puisse naître et procéder de la volonté d'un Etat unitaire qui se transformerait en Etat fédéral. Un tel processus historique peut fort bien consacrer l'existence d'un Etat autonome détenteur d'une puissance étatique originaire.

B. Le renforcement de la nature conventionnelle de la constitution

Selon la conception statique du fédéralisme, la constitution s'apparente à un pacte qui codifie les règles communes aux entités composantes. La conception dynamique réaffirme également cet aspect de pacte, mais en des termes beaucoup plus larges. Ainsi, la constitution est issue

¹⁰⁵ Il faut souligner que certains auteurs tel Olivier Beaud contestent cette idée car la définition de l'autonomie reste très proche de ce que l'on entend habituellement par souveraineté. Olivier Beaud pense même que cette définition de l'autonomie « correspond exactement à l'idée même de souveraineté, puissance suprême et initiale. Affirmer l'autonomie d'un pouvoir, c'est logiquement énoncer qu'il devient maître de sa propre sphère ». Il juge en conséquence cette distinction sans contenu et conclut que les Etats autonomes sont nécessairement souverains, tandis que les collectivités non souveraines ne peuvent être qualifiées de collectivités autonomes, donc ne sont pas des Etats. Voir BEAUD O., *Etat et souveraineté*, thèse de droit, Paris II, 1989, p. 25 et du même auteur, « La souveraineté dans la Contribution à la théorie générale de l'Etat de Carré de Malberg » p. 1258 et HERAUD G., « La conception du pouvoir constituant dans l'œuvre de Carré de Malberg » in *Relation des journées d'études en l'honneur de Carré de Malberg*, Annales de la Faculté de droit de Strasbourg, Paris, 1966, pp. 78-97.

¹⁰⁶ Selon Carré de Malberg, l'autolimitation n'est pas l'expression de la volonté d'un monarque mais la caractéristique intrinsèque d'un système juridique. D'un point de vue juridique, en effet, dès lors que l'on accepte le principe du primat de la constitution, toute action d'un organe de l'Etat s'analyse comme l'exercice d'une compétence. La souveraineté n'est plus l'expression de la puissance d'un monarque mais la qualité de l'organisation d'un Etat dont l'ordre juridique est indépendant de tout autre ordre juridique qui lui est extérieur. Seul l'Etat, défini comme une personne réunissant en lui l'ensemble de ces compétences, peut être qualifié de souverain. Par conséquent, l'autolimitation de l'exercice de la puissance n'est plus seulement souveraine mais nécessaire ; elle procède de l'institutionnalisation de l'exercice de la puissance. Il en résulte que l'Etat fédéral souverain ne peut cependant manifester sa puissance souveraine que dans le respect des règles de procédure, en particulier de révision de la constitution. Il est souverain mais pas omnipotent, CARRE DE MALBERG R., *op. cit.*, tome 1, pp. 147-194.

d'un pacte conclu entre les entités territoriales, mais c'est aussi, et surtout, la traduction juridique d'une volonté de vivre ensemble. Le principal enjeu est alors de donner une réponse à la problématique du maintien de la diversité dans l'unité par l'acceptation de valeurs communes tout en préservant les spécificités de ces communautés. La constitution est donc un véhicule d'unité instituant un pluralisme juridique¹⁰⁷, loin d'être l'expression d'un simple concubinage entre communautés distinctes.

Dans ce cadre, la constitution se retrouve donc au centre d'un réel choix entre la possibilité, d'une part, de l'adapter par étapes en fonction des changements que l'on souhaite voir pris en compte et, d'autre part, la possibilité d'aller au-delà des discours et des propositions pour coller au plus près des diversités de la société¹⁰⁸. Cette dernière option s'attache beaucoup plus au substrat humain, car la question fondamentale qui se pose alors est la capacité ou non pour « le » peuple de devenir « un » peuple ou de rester un peuple parmi les autres tout en partageant une même citoyenneté et en étant soumis aux mêmes règles. Il va sans dire que, de nos jours, alors que les gouvernements se basent sur le consentement plutôt que sur la force, cette question a essentiellement surgi dans les sociétés dites complexes traversées par des intérêts et des cultures si profondément distincts qu'un *corpus* juridique adopté à la simple majorité ne peut servir de principes constitutionnels directeurs. Dans ces circonstances, la difficulté principale réside dans la recherche d'un compromis politique viable chargé d'assurer et de pérenniser un équilibre institutionnel. La constitution doit donc concilier les ressemblances et les différences quitte à pouvoir servir d'instrument de médiation en cas de conflit¹⁰⁹. Par conséquent, les constitutions peuvent être perçues comme des organismes « vivants », pouvant se modifier selon les circonstances, revitalisant ainsi le lien fondamental avec le(s) peuple(s).

Cette approche « contractualiste » avait déjà été abordée par la doctrine¹¹⁰ notamment en la personne du jurisconsulte américain John Calhoun. Celui-ci, dans les années 1830, fut à

¹⁰⁷ FRENKEL M., *Federal Theory*, Canberra: Centre for Research on Federal Financial Relations, 1986.

¹⁰⁸ RUSSEL P., « The End of Mega Constitutional Politics in Canada? » in McROBERTS K., MONAHAN P. (éd.), *The Charlottetown Accord, the Referendum, and the Future of Canada*, Toronto: University of Toronto Press, 1993, pp. 211-273.

¹⁰⁹ A ce titre, la définition du « peuple » est un problème incontournable. La querelle américaine sur le singulier ou le pluriel de la fameuse prosopopée qui ouvre la constitution en est un parfait exemple. Ainsi, « we, the people of the United States » peut se traduire par « nous, le peuple des Etats-Unis » ou « nous, les peuples des Etats-Unis ». Le choix du pluriel ou du singulier reflète ici deux conceptions des Etats-Unis qui s'affronteront lors de la guerre civile, BASTA FLEINER L., « Federalism, Federal States and Decentralization » in BASTA FLEINER L., FLEINER T., *Federalism and Multiethnic States. The Case of Switzerland*, 2^{ème} éd., Bâle : Helbing & Lichtenhahn, 2000, pp. 1-40.

¹¹⁰ En France, le théoricien socialiste français Pierre-Joseph Proudhon mettra en évidence la vision contractuelle. Selon lui, à la base de toutes relations sociales, il existe une multitude de contrats sociaux par lesquels citoyens et Etats s'associent en vue de gérer et de coordonner ensemble un certain nombre de domaines. Il en va ainsi des entités composantes jusqu'à l'ensemble fédéral. Le contrat a donc pour objet « de garantir aux Etats confédérés leur souveraineté, leur territoire, la liberté de leurs citoyens ; de régler leurs différends ; de pourvoir, par des mesures générales, à tout ce qui intéresse la sécurité et la prospérité commune », PROUDHON P.-J., *Du principe fédératif*, Paris : Marcel Rivière, 1959, p. 319.

l'initiative d'un mouvement revendiquant que la souveraineté devait revenir aux entités composantes¹¹¹. Pour cela, il émit plusieurs propositions : l'obligation de l'unanimité dans la prise de décision ; le droit de faire sécession, le pacte original étant considéré alors comme un simple traité international (justifiant par-là même la position des Etats du sud des Etats-Unis lors de la guerre de Sécession) ; la possibilité, pour les Etats fédérés pris individuellement, de ne pas appliquer les décisions fédérales qu'ils estiment contraires à la constitution. L'essentiel des interventions de John Calhoun fut centré sur la distinction entre le gouvernement fédéral, composé d'une communauté d'Etats et le gouvernement national composé d'individus unis via un *Social Compact*. En effet, John Calhoun, dans son *A Disquisition on Government and a Discourse on the Constitution and the Government of the United States* (1828), réfuta la combinaison faite par les Pères Fondateurs entre les éléments nationaux et fédéraux présents dans la Constitution américaine. Selon lui, en 1778, les Etats américains ont établi entre eux des rapports contractuels qu'ils pouvaient interpréter et dissoudre comme bon leur semblait en vertu du droit des contrats. L'Union avait bien un gouvernement collectif auquel on avait délégué l'exercice de certaines compétences communes, mais elle n'était en aucun cas un Etat national¹¹². Elle n'avait pas pour base un peuple, mais plusieurs Etats avec leurs populations. Ce furent les Etats qui firent la constitution et non le peuple américain dans son unité. Les Etats avaient donc délégué des pouvoirs à des autorités centrales créées par eux et qui n'étaient que leurs organes collectifs.

La base consensuelle est le fondement même de la nature conventionnelle de la fédération. D'ailleurs, l'étymologie du mot fédéralisme (*foedus*) aide en partie à comprendre l'idée politique qui réside dans cet accord fondamental adopté par des entités politiques qui se font suffisamment confiance les unes envers les autres pour s'engager dans ce qu'on peut appeler l'aventure fédérale¹¹³. Cette aventure naît avant tout d'une volonté de s'associer de la part des unités politiques qui la créent et souhaitent en devenir les futurs Etats membres. Cette dimension consensuelle a des effets sur la représentation de la fédération et sur la construction

¹¹¹ Cette doctrine est plus connue sous le nom de « dilemme de Calhoun » ou « théorie de nullification », FELDMAN J.-P., *La bataille du fédéralisme. John C. Calhoun et l'annulation (1828-1833)*, Paris : PUF, 2004.

¹¹² L'un des Pères fondateurs, James Madison, contesta la vision contractuelle du fédéralisme. Ainsi, dans son discours de 1787 à la Convention, il alléguait que l'Union ne pouvait être considérée comme un contrat social car, dans ce cas, la majorité aurait eu le pouvoir de forcer la minorité. Dans l'Etat-nation, c'est la logique abstraite de l'uniformité fondée sur l'individu qui prédomine tandis que dans l'Etat fédéral, aucun individu, aucun groupe ne peut détenir à lui seul la souveraineté (voir *Federalist Paper* n°51). Cependant, l'union fédérative qui en découle est largement un construit juridique dont l'unité n'est pas naturelle, comme l'avait bien vu Tocqueville, évoquant la souveraineté artificielle de l'Union américaine. Ici, nous renouons avec un *topos* ancien, celui de la *respublica composita* mais aussi avec l'idée de « république fédérative » de Montesquieu, voir MONTESQUIEU, *De l'esprit des Lois*, livre IX, Paris : Flammarion, 2008, pp. 211-220 et DUBOUCHET P., « L'influence de Montesquieu sur les Pères Fondateurs des Etats-Unis » in *RDP*, 1989, n° 3, pp. 813-852.

¹¹³ « A la racine du fédéralisme, il y a l'idée d'accord, de traité, de *foedus* c'est-à-dire d'une entente entre les participants à un ordre », BURDEAU G., *Traité de science politique*, tome 2 : *L'Etat*, Paris : LGDJ, 1980, pp. 493-494.

de ses institutions¹¹⁴. Le *freier Vertrag* comme l'appelle Carl Schmitt s'apparente donc à une convention d'un genre spécial qui « embrasse chaque Etat membre dans la totalité de son existence comme unité politique et l'intègre tout entier à une association qui a une existence politique »¹¹⁵. C'est une organisation stable que le pacte vise à établir et non une simple codification temporaire. Cette liberté de la convention fédérative résulte du libre consentement des parties. Elle exprime l'idée de base d'une volonté de vivre ensemble qui ne peut valoir que sur la confiance réciproque¹¹⁶. Cela montre la profonde ambivalence du fédéralisme qui est à la fois une technique juridique et une idée politique. La dualité constitutive de toute fédération est que celle-ci est une entité politique (une communauté politique) tout en étant aussi et, dans le même temps, la prolongation d'autres entités politiques (une communauté de communautés). Dans une fédération, l'entité fédérée possède une existence politique que le pacte fédératif entend sauvegarder¹¹⁷.

En conséquence, l'union politique ne débouche pas sur une unification ou sur une fusion dans un nouvel ensemble qui abolit l'existence politique des entités qui la composent. Cette liberté de s'unir implique aussi la liberté de modifier le pacte fédéral initial¹¹⁸ et « la Constitution [...] agit aussi comme le plus efficace symbole des forces qui s'unissent pour œuvrer dans une communauté »¹¹⁹. Constaté la valeur symbolique de la constitution ne doit donc pas faire oublier la nature dynamique et changeante des accords qu'elle symbolise. Elle résulte d'un processus d'intégration continue¹²⁰ et c'est en cela que les citoyens doivent pouvoir s'identifier à elle en emportant leur adhésion.

¹¹⁴ Albert Dicey, le fondateur du droit constitutionnel anglais, insistait sur la nécessité dans une fédération d'une constitution et de sa suprématie, et il ne voyait pas d'incompatibilité majeure à la qualifier de pacte fondamental, de *fundamental compact* : « Ce pacte contient tout un éventail de clauses qui ont été adoptées, généralement après mûre délibération, par les Etats (*States*) qui ont créé la confédération. Baser une entente de ce genre sur des accords ou des conventions générerait certainement des mésententes et des désaccords. Les articles du traité ou en d'autres termes de la constitution doivent donc être consignés par écrit », DICEY A., *op. cit.*, 1982, p. 79 (Trad.).

¹¹⁵ SCHMITT C., *Théorie de la Constitution*, Paris : PUF, 1993, pp. 513.

¹¹⁶ Cette idée se retrouve chez Daniel Elazar qui recourt notamment à la notion de *partnership*, ELAZAR D., « Federalism (Theory of) », in LEVY L., KARST K., (éds.), *Encyclopedia of the American Constitution*, 2^{ème} éd., New York : Macmillan, 2000, pp. 1003-1007.

¹¹⁷ Carl Schmitt définit ainsi la fédération comme « une union durable, reposant sur une libre convention, servant au but commun de la conservation politique de tous les membres de la fédération ; elle modifie le *status* politique global de chaque membre de la fédération en fonction de ce but commun », *Théorie de la Constitution*, p. 512.

¹¹⁸ C'est notamment un des *leitmotiv* de Georges Scelle relatif aux unions fédérales quand il étudie la révision des statuts juridiques des Etats en droit international, SCELLE G., *op. cit.*, p. 190.

¹¹⁹ FRIEDRICH C., *La démocratie constitutionnelle*, Paris : PUF, 1958, pp. 95-96.

¹²⁰ Voir à ce sujet les travaux de Rudolf Smend qui a développé sa théorie autour de cette idée, SMEND R., « Verfassung und Verfassungsrecht (1928) » in *Staatsrechtliche Abhandlungen und Andere Aufsätze*, 3^{ème} éd., Berlin : Duncker & Humblot, 1994, pp. 119-276.

III. L'intégration de l'asymétrie ou l'institutionnalisation du pluralisme juridique

Un système juridique est pluraliste s'il forme « une entité composée de groupes, chacun bénéficiant d'une certaine autonomie et tous ensemble participant d'une manière ordonnée et permanente à la formation de la volonté de l'entité centrale »¹²¹. Dans cette optique, il incombe alors d'organiser de façon optimale les relations humaines pour favoriser l'émergence d'une volonté commune tout en préservant et promouvant les spécificités propres à chaque entité infraétatique. Il n'existe pas de modèle type, car le fédéralisme se décline désormais au pluriel, mais l'asymétrie permet de suivre la complexité et la diversité des situations politiques. Dans ce dessein, certaines entités peuvent se voir accorder des droits de réserve ou bien le droit de se soustraire à certaines dispositions de la constitution fédérale et ceci en dérogation au principe d'égalité (A). L'asymétrie est alors souvent perçue comme un moyen pour maintenir unis les éléments hétérogènes d'un système fédéral sans que ceux-ci n'aient le sentiment de perdre leurs identités. Toutefois, pour l'équilibre et l'harmonie du système, il est encore nécessaire de maintenir une certaine symétrie sous peine de voir le système se désagréger (B).

A. Une dérogation au principe d'égalité entre entités infraétatiques

A l'évolution institutionnelle des Etats correspond l'évolution du rôle de l'Etat. Ainsi, tandis que la première moitié du XX^{ème} siècle fut caractérisée par une importance progressive du rôle de l'Etat, la seconde moitié du XX^{ème} siècle et le début du XXI^{ème} siècle ont vu une inversion de tendance. Le pouvoir étatique, surtout dans le domaine économique, s'est considérablement réduit aux profits de l'économie globalisée avec pour corollaire la réduction de son espace d'intervention¹²². Les effets de la mondialisation sur l'Etat peuvent donc se résumer à une contrainte supplémentaire sur les pouvoirs souverains qui redimensionnent le rôle politique et l'identification culturelle. Pour répondre à ces nouvelles exigences, les Etats ont dû s'adapter. Par conséquent, à la traditionnelle projection verticale de l'ordre étatique qui impose une relation territoriale uniforme entre les niveaux de gouvernement¹²³ s'oppose désormais la logique inverse de l'exigence d'hétérogénéité qui se traduit par la mise en place d'un système asymétrique qui peut comprendre plusieurs catégories (1) dont le mode d'élaboration recouvre des modalités variées (2).

¹²¹ FRENKEL M., *op. cit.*, p. 53.

¹²² ORTINO S., « La sfida federalista della globalizzazione » in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1996, n° 111, pp. 53-65.

¹²³ DE VERGOTTINI G., « Stati federali e stati regionali » in GAMBINO S., *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini: Maggioli, 1998, pp. 43-61.

1. Les différentes catégories d'asymétrie

La doctrine distingue deux catégories d'asymétrie : l'asymétrie *de jure* ou constitutionnelle et l'asymétrie *de facto* ou politique¹²⁴. La première est consacrée par le texte constitutionnel qui prévoit un statut juridique différent pour les diverses entités composant l'Etat (a), la seconde, en revanche, est une conséquence des différences économiques, sociales, culturelles qui caractérisent certaines entités d'un pays (b).

a) L'asymétrie de jure ou constitutionnelle

Le génie de la construction asymétrique « réside dans son infinie capacité à adapter et à réconcilier les diversités concurrentes, voire contradictoires », ¹²⁵ et qui ont une connotation politique importante dans un Etat. Dans le cadre de l'asymétrie *de jure*, cela recouvre notamment les statuts permanents ou transitoires. En effet, dans certains cas, un accord sur l'asymétrie *de jure* peut être vu comme étant nécessaire pour obtenir une adhésion au système fédéral, ces accords sont alors considérés comme permanents. Dans d'autres cas, ces accords sont transitoires¹²⁶ jusqu'à ce qu'un lien plus fort de cohésion et d'adaptation soit obtenu. Néanmoins, au-delà de cette distinction, les droits spéciaux accordés à certaines entités trouvent leur origine soit lors de la fondation de l'Etat fédéral soit à la suite de concessions à des minorités ethniques et linguistiques¹²⁷.

Si l'on s'attarde sur les principes généraux de fonctionnement dans un système fédéral dit « classique », les lois fédérales s'appliquent sur l'ensemble du territoire. Cela semble être si évident que les constitutions fédérales ne se donnent même pas la peine de le préciser. Certaines constitutions fédérales prévoient cependant le contraire, à savoir que les lois fédérales peuvent s'appliquer sur le territoire de certains Etats fédérés, et pas sur d'autres. Le droit de se soustraire à certaines dispositions existe, par exemple, dans le modèle canadien. Ainsi, le *Constitution Act* canadien de 1982 concernant la procédure relative à la modification de la Constitution contient deux dispositions qui accordent aux provinces la faculté de se

¹²⁴ WATTS R., *Comparing Federal Systems*, 3^{ème} éd., Montréal : McGill-Queen's University Press, 2008, pp. 125-129.

¹²⁵ BURGESS M., « Federalism and Federation » in BURGESS M., GAGNON A. (éds.), *op. cit.*, 1993, p. 7 (Trad.).

¹²⁶ Ainsi, la Constitution de l'Inde qui contient des dispositions spéciales pour différents Etats-membres, ce qui explique les déviations dans la répartition des compétences entre la fédération et les Etats-membres et certaines dispositions à caractère transitoire, TILLIN L., « United in Diversity? Asymmetry in Indian Federalism » in *Publius*, 2007, n° 1, pp. 45-67. Les Etats-membres concernés sont Jammu et Cachemire (art. 370), Maharashtra et Gujarat (art. 371), Nagaland (art. 371A), Assam (art. 371B), Manipur (art. 371C), Andhra Pradesh (art. 371D et 371E), Sikkim (art. 371F), Mizoram (art. 371G), Arunachal Pradesh (art. 371H) et Goa (art. 371I).

¹²⁷ Par exemple, la Constitution du Reich allemand en 1871 dans le premier cas et le Québec dans le second.

soustraire à l'application uniforme du droit constitutionnel fédéral¹²⁸. Dans les Etats fédéraux, des règlements fédéraux subsidiaires peuvent également être acceptés occasionnellement. Ce sont des règlements qui n'ont force de loi que si la question à régler n'a pas été précédemment traitée par les Etats membres. Une solution de ce genre n'est toutefois pas appropriée, si aucune solution uniforme ne s'impose et si d'autres Etats membres possèdent déjà une législation sur cette question. Toutefois, rien ne fait constitutionnellement obstacle à une telle solution, si la fédération est compétente et si la constitution fédérale n'exige pas une législation uniforme applicable sur tout le territoire fédéral. Dans le fédéralisme asymétrique, la législation fédérale subsidiaire s'utilise beaucoup plus puisqu'elle ne détermine pas d'emblée les entités auxquelles elle doit s'appliquer, mais si les entités peuvent et veulent se charger de son application.

Le territoire de la capitale d'une fédération est également souvent doté d'un statut dérogatoire, car il échappe à la structure régulière du gouvernement fédéré. En effet, de par son statut, la capitale fédérale jouit d'une autonomie plus ou moins importante. La principale justification est qu'il s'agit de préserver un lieu commun, neutre, ne favorisant aucune entité fédérée. Ces capitales peuvent être classées en trois catégories distinctes : les villes-Etats, les districts fédéraux et les capitales des entités fédérées¹²⁹. Succinctement, le district fédéral est une entité de l'Etat fédéral qui dispose de pouvoirs ou de compétences plus ou moins limitées. De manière générale, ce sont les districts qui disposent du moins d'autonomie parmi les trois catégories¹³⁰. La capitale de l'Etat fédéral pour sa part, a la particularité d'accueillir les instances de direction et de gouvernement du pays, mais elle est aussi la capitale de l'entité

¹²⁸ L'art. 38 précise, en effet, que toute révision constitutionnelle requiert l'approbation des deux chambres du Parlement ainsi que des deux tiers des assemblées législatives des provinces. En outre, les provinces qui acceptent la révision constitutionnelle doivent comprendre au moins 50% de la population de l'ensemble des provinces. Toutefois, si l'amendement constitutionnel affecte les compétences des provinces, leurs Parlements ont la faculté de refuser cet amendement. Ce dernier n'entre alors pas en vigueur pour ces provinces. L'art. 40 va même jusqu'à instituer un droit à une indemnité fédérale pour les provinces qui auraient refusé d'attribuer une nouvelle compétence aux autorités fédérales dans le domaine de l'éducation et de la culture, dès lors qu'elles devront supporter elles-mêmes les frais qu'entraîne cette tâche, frais pris en charge par la Fédération pour les autres provinces. L'art. 33 de la Constitution canadienne prévoit également une autre possibilité, pour une province, de se soustraire au régime uniforme en vigueur sur l'ensemble du pays. Ainsi, en vertu de cette disposition, le Parlement fédéral ou celui d'une province peut déclarer qu'une loi doit être appliquée même si elle va à l'encontre de certains droits fondamentaux consacrés dans la Charte des droits fondamentaux.

¹²⁹ HARRIS C., *Congress and Governance of the Nation's Capital. The Conflict of Federal and Local Interests*, Washington : Georgetown University Press, 1995; ROWAT D. (éd.), *The Government of Federal Capitals*, Toronto : University of Toronto Press, 1973. Pour une analyse francophone, VAN WYNSBERGHE C., « Les capitales fédérales, une comparaison » in *Revue internationale de politique comparée*, 2003, n° 1, pp. 63-77.

¹³⁰ Aux Etats-Unis, le district de Columbia dispose d'un délégué à la Chambre des Représentants qui n'a pas le droit de vote. Il faut également noter que les représentants des territoires associés (Puerto Rico, les Samoa, les îles Vierges, les Mariannes du Nord) sont dans le même cas. Pour plus de détails, voir MAHON P., BENOIT A., *Droit constitutionnel des Etats-Unis d'Amérique. Institutions et éléments de droits fondamentaux*, Bâle : Helbing Lichtenhahn, 2011, p. 115.

fédérée à laquelle elle appartient¹³¹. Enfin, la catégorie de la ville-Etat est un cas un peu particulier. En effet, elle constitue elle-même une entité fédérée auquel l'Etat reconnaît des compétences et des pouvoirs au même titre qu'aux autres entités du pays¹³².

b) *L'asymétrie de facto ou politique*

L'asymétrie *de facto* est, avant tout, la résultante de facteurs sociaux, économiques et géographiques qui révèlent parfois de grandes disparités régionales. Cette asymétrie tient compte de la structure économique d'un pays et des dispositifs sociopolitiques qui en découlent, mettant ainsi parfois en évidence les interactions entre l'organisation politique et la faiblesse économique de certaines entités. Les exemples de disparités économiques entre entités induisant une tension vers l'asymétrie *de facto* abondent : les *Länder* orientaux en Allemagne et Terre-Neuve et les provinces maritimes au Canada¹³³ étant deux situations représentatives. Les facteurs culturels ont également leur importance. Le pluralisme social diffère ainsi énormément selon les Etats. Les clivages qu'il peut engendrer peuvent avoir un impact sur la légitimité et la stabilité politique de l'Etat lui-même. Ainsi, en Espagne, la question de l'asymétrie s'est accompagnée d'une réflexion plus générale sur le caractère plurinational du pays et sur les revendications des nationalistes catalans, basques et, dans une moindre mesure, galiciens. Le poids démographique conditionne aussi l'influence des entités les plus peuplées par rapport aux entités plus petites. Cela peut même être une source de tensions internes dans les dynamiques politiques. En effet, elle est susceptible d'affecter la capacité des différentes entités à exercer les pouvoirs qui leur sont constitutionnellement reconnus, mais aussi de diminuer l'influence de ces entités au sein des institutions fédérales où le système de représentation est basé sur la population (notamment au sein des chambres Hautes). Aux Etats-Unis, par exemple, l'égalité stricte de la représentation des Etats au Sénat crée une inégalité de représentation entre les citoyens de la fédération et ceci d'autant plus que les sénateurs américains, bien qu'élus en tant que représentants territoriaux des Etats, se perçoivent plutôt comme représentants de leur électorat plutôt que comme les représentants

¹³¹ En Suisse, Berne, capitale fédérale, est aussi le siège des autorités du canton. L'art. 32 de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale dispose que l'Assemblée fédérale siège à Berne et, selon l'art. 58 de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, la ville de Berne est le siège du Conseil fédéral, des départements et de la Chancellerie fédérale. En octobre 2002, un groupe de travail tripartite composé de représentants de la Chancellerie fédérale, du canton de Berne et de la ville de Berne avait été chargé d'élaborer les bases d'une réglementation du statut de la ville fédérale, mais en octobre 2004, le Conseil fédéral a décidé de suspendre les travaux concernant la loi fédérale sur le statut de Berne en tant que ville fédérale.

¹³² L'exemple caractéristique est la ville-Etat de Berlin, à la fois capitale fédérale et l'un des 16 *Länder* de la République d'Allemagne.

¹³³ WHITAKER R., « The Dog That Never Barked : Who Killed Asymmetrical federalism ? » in McROBERTS K., MONAHAN P., (éd.), *op. cit.*, pp. 107-114.

des intérêts de l'Etat fédéré¹³⁴. La démographie peut également jouer sur la capacité contributive et les ressources financières des entités qui peuvent être plus ou moins significatives. Les entités avec des ressources *per capita* plus élevées sont susceptibles de pouvoir accentuer leur autonomie dans l'exercice de leurs compétences et de moins dépendre des transferts du gouvernement fédéral.

Les différences régionales dominent souvent la politique nationale, car elles influent sur les facteurs identitaires. Il est cependant assez difficile de mesurer avec précision l'asymétrie *de facto* dans un système fédéral. Pour cela, il faut considérer deux aspects. Le premier, c'est l'existence d'une ou de deux entités dominantes et le second, c'est, par contraste, l'impuissance relative des entités plus petites ou plus faibles économiquement¹³⁵. A travers ces deux aspects, des tensions et des instabilités très fortes peuvent ressortir au sein du système fédéral¹³⁶.

Quoi qu'il en soit, dans les pays plurinationaux, le débat sur l'asymétrie est toujours en étroite relation avec les identités nationales qui peuvent être en conflit. L'asymétrie *de facto* qui suppose une composition plurinationale de l'Etat implique par conséquent souvent l'existence d'une asymétrie *de jure* et l'institutionnalisation de différences juridiques entre les entités, au regard de leurs droits et obligations et de leurs relations avec le gouvernement central¹³⁷.

2. Le mode d'élaboration des statuts asymétriques

L'asymétrie *de jure* peut être mise en place par le biais de plusieurs mécanismes en général négociés bilatéralement entre les autorités centrales et les autorités de l'entité infraétatique. Il va de soi qu'une asymétrie obtenue par la négociation ne peut pas, en principe, être révoquée unilatéralement par les autorités centrales. En effet, une modification du statut de l'entité devrait normalement passer par une renégociation entre les parties. En dehors de ce cadre théorique général et au regard de l'analyse des différents exemples explicités ci-après, il est possible de distinguer quatre types de statut asymétrique : les statuts issus d'un traité international ou bien ayant rang constitutionnel (a), les statuts ne disposant pas de garantie constitutionnelle formelle (b), les statuts élaborés par l'organe législatif de l'entité

¹³⁴ GRESS F., « Interstate Cooperation and Territorial Representation in Intermestic Politics » in *Publius*, 1996, n° 26, pp. 53-71.

¹³⁵ L'exemple du Canada où la globalisation et l'intégration économique affaiblissent les liens entre les régions canadiennes est intéressant. Ici, l'asymétrie est certes une conséquence des différences régionales, mais elle les institutionnalise également et les perpétue, COURCHENE, T., TELMER, C., *From Heartland to North American Region State*, Toronto: University of Toronto Press, 1998.

¹³⁶ Exemple de la Belgique avec la Flandre et la Wallonie, DELPEREE F., « Le fédéralisme asymétrique » in *Civitas europa*, 1999, n° 1-3, pp. 135-150.

¹³⁷ MILNE D., « Equality or Asymmetry: Why Choose? » in WATTS R., BROWN D. (éds.), *Options for a New Canada*, Toronto: University of Toronto Press, 1991, pp. 285-307.

infraétatique et approuvés par le Parlement de l'Etat central (c) et enfin les associations de type fédéral ou *Federacy* (d).

a) *Le statut particulier issu d'un traité international ou d'un acte normatif de rang constitutionnel*

Les hypothèses dans lesquelles le statut asymétrique d'une entité est ancré directement dans un traité international ne sont pas nombreuses. Parmi celles-ci, nous pouvons citer le cas de la Ruthénie subcarpatique au sein de la première république de Tchécoslovaquie (1918-1938)¹³⁸ et du territoire de Memel au sein de la première république lituanienne (1919-1939)¹³⁹. Pour ce dernier, par exemple, son statut était prévu par la Convention sur le territoire de Memel adoptée le 8 mai 1924, qui lui garantissait une autonomie législative, judiciaire, administrative et financière¹⁴⁰. Beaucoup plus proches de nous dans le temps, nous pouvons également citer l'exemple de la province du Trentin-Haut-Adige/Südtirol en Italie. Son statut d'autonomie fut en effet imposé à l'Italie par les alliés vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale afin de protéger la minorité germanophone existante sur ce territoire¹⁴¹.

En dehors de ces cas relevant de conventions internationales, le plus souvent, ce sont exclusivement des motifs de politique intérieure qui sont à l'origine du statut particulier conféré à certaines régions. Les cas dans lesquels l'asymétrie résulte d'accords conclus au plan national sont, par conséquent, beaucoup plus nombreux. Ainsi, les statuts des quatre autres régions spéciales italiennes (Sicile, Frioul Vénétie Julienne, Sardaigne, Vallée d'Aoste) qui furent accordés tant pour des raisons géographiques (l'insularité pour la Sicile et la Sardaigne) que pour des raisons politiques (protection de la minorité francophone en Aoste et slovène au Frioul). Ces statuts sont consacrés par des lois constitutionnelles qui leur accordent une large autonomie en matière législative et financière les faisant bénéficier d'une très forte garantie (*garantismo*) contre les excès de pouvoirs favorisés par la centralisation.

¹³⁸ Le statut particulier de la Ruthénie était consacré à l'article 3 de la Constitution tchécoslovaque de 1920, qui reprenait les articles 10 à 13 du Traité de Saint-Germain de 1919. Cet article garantissait notamment que la Ruthénie était compétente en matière de langue, de religion et de toutes les questions relatives à l'administration locale, SCHMIED E., *Die Staatsangehörigkeit der Tschechoslowakei*, 2ème éd., Francfort-sur-le-Main: A. Metzner, 1974, p. 11.

¹³⁹ Le territoire de Memel ou région de Klaipėda était une ancienne dépendance du royaume de Prusse. Majoritairement peuplé de germanophones, il fut annexé par l'armée lituanienne le 19 janvier 1923. Bénéficiant d'une large autonomie, il sera cependant annexé par l'Allemagne nazie en 1939 avant d'être intégré à l'URSS en 1946 (d'abord sous le statut d'*oblast* de la RSFSR puis, par la suite, transféré à la RSS de Lituanie).

¹⁴⁰ Voir le texte du statut en français, <<http://www.dircost.unito.it/cs/docs/MEMEL%201924.htm>>. Il est cependant intéressant de noter que la Constitution lituanienne de 1922 ne prévoyait aucune disposition pour garantir l'autonomie de ce territoire. Pour plus de détails, voir GORNIG G., « Das Memelland – vergessenes Land im Osten. Eine völkerrechtliche und staatsrechtliche Betrachtung » in GORNIG G. (dir), *Liber Discipulorum. Festage für Professor Dr. Dieter Blumenwitz*, Francfort sur-le-Main : Peter Lang, 1989, pp. 73- 98.

¹⁴¹ PALICI DI SUNI PRAT E., *Intorno alle minoranze*, 2^{ème} éd., Turin : Giappichelli, 2002, particulièrement le chapitre 2.

b) *Les statuts élaborés par le pouvoir législatif de l'Etat central sans garantie constitutionnelle formelle*

Parmi les statuts élaborés par le pouvoir législatif de l'Etat central sans garantie constitutionnelle formelle, la *dévolution* au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord est l'exemple type. Du latin *devolvere*, la dévolution signifie « transmettre » et désigne le transfert permanent de pouvoirs et de compétences¹⁴². L'Etat central perd alors tout droit de regard sur la quantité et la qualité des services offerts.

Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord est à la base un Etat complexe puisqu'il s'agit d'une union entre quatre nations (Angleterre, Ecosse, Irlande du Nord et Pays de Galles)¹⁴³. Le Royaume-Uni utilise en fait le mot *devolution* pour indiquer la restitution d'une partie de l'autonomie régionale au Pays de Galles, à l'Irlande du Nord (*Northern Ireland Act* de 1998) et à l'Ecosse (*Scotland Act* de 1998). Pour la mise en place de ce processus, des consultations référendaires ont été organisées sur la création d'un Parlement écossais, d'une assemblée au Pays de Galles¹⁴⁴ et d'une autre en Irlande du Nord. Reconnaître une autonomie et un statut spécifique à ces composantes historiques non anglaises du Royaume était devenue une nécessité pour satisfaire les revendications des nationalistes écossais et gallois et pour favoriser le partage pacifique du pouvoir en Irlande du Nord tout en préservant l'unité du pays¹⁴⁵.

Il ne faut cependant pas oublier que le Parlement anglais a transféré ses pouvoirs sans abandonner pour autant sa suprématie et sa souveraineté (*Parliamentary Sovereignty*)¹⁴⁶. Théoriquement, il pourrait reprendre ce qu'il a donné, mais cela est fort peu probable car la *devolution* apparaît comme quasi irréversible, le retour éventuel des pouvoirs au centre ne pouvant être décidé que par des régions qui dorénavant les détiennent.

¹⁴² La *devolution* « comprend la délégation des responsabilités et des ressources à des autorités infranationales relativement indépendantes et autonomes qui sont responsables non pas devant le pouvoir central mais devant les citoyens de la région ou de la communauté », ROSENBAUM A., « Gouvernance et décentralisation. Leçons de l'expérience » in *Revue française d'administration publique*, 1998, n° 88, pp. 507-516. Selon cet auteur, un élément important du mouvement de *devolution* a été le renforcement voire la mise en place de gouvernements intermédiaires (provinces, régions, Etats infranationaux...).

¹⁴³ Ce sont les lois votées par le Parlement (*Union's Acts*) qui entérinèrent l'union de l'Angleterre avec le Pays de Galles en 1536, rejoint par l'Ecosse en 1707, pour former le Royaume-Uni de Grande Bretagne. A partir de 1801 et jusqu'en 1922, date de l'indépendance de la république d'Irlande, le royaume a été officiellement appelé Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande. Depuis 1922, la dénomination est Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord.

¹⁴⁴ Cette dernière devant participer aux décisions du Bureau pour le Pays de Galles (*Welsh Office*). Pour un aperçu plus général, KEATING M., « La dévolution au Royaume-Uni » in *Annuaire des collectivités territoriales*, 2004, n° 24, pp. 321-334 ; JEFFREY C., « La dévolution au Royaume-Uni : anatomie d'un processus de réforme » in *Politique et Sociétés*, 2002, n° 1, pp. 3-23 et GONIN O., *op. cit.*, pp. 121-219.

¹⁴⁵ Les développements sur l'Ecosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord pourraient facilement mener le lecteur à oublier qu'en termes de population, ils constituent seulement 15 % de la population du Royaume-Uni. La *dévolution* a donc été accordée à une petite minorité de la population du Royaume-Uni, car pour la plupart des citoyens, en particulier les 85% qui vivent en Angleterre, elle les a simplement oubliés. C'est sous cet aspect que la *dévolution* britannique nous paraît également asymétrique.

¹⁴⁶ CONSTANTINESCO V., PIERRÉ-CAPS S., *Droit constitutionnel*, 5^{ème} éd., Paris : PUF, 2011, et plus spécifiquement première partie, chapitre 1.

La *dévolution* est maintenant un réel processus intégré dans le fonctionnement du pays et, comme telle, ne peut être confondue avec un simple événement constitutionnel. Désormais, la *devolution* britannique se doit d'être considérée comme étant en connexion avec les projets de régionalisation qui ont cours dans d'autres pays en Europe.

c) *Les statuts élaborés par l'organe législatif de l'entité et approuvés par le Parlement de l'Etat central*

Nous pouvons citer deux exemples caractéristiques qui relèvent de cette catégorie. Tout d'abord, le Portugal qui, bien qu'il se soit toujours présenté comme un Etat unitaire (art. 6 Cst. actuelle de 1976), a intégré un niveau plus ou moins important de décentralisation et de transfert de pouvoir aux régions locales. L'art. 6 al. 2 Cst. a ainsi transformé les archipels atlantiques des Açores et l'île de Madère en régions autonomes dotées de statuts particuliers¹⁴⁷. Ces régions autonomes furent créées indépendamment de toute consultation des citoyens ou des instances locales. Leurs domaines de compétences sont strictement encadrés, car ils ne doivent pas porter atteinte «au domaine réservé des pouvoirs publics constitutionnels»¹⁴⁸. C'est l'assemblée de la République qui au final a la compétence d'approuver le statut de ces régions autonomes dont l'initiative revient aux assemblées régionales. Par ailleurs, contrairement à d'autres pays, comme l'Italie avec les régions à statut spécial, les statuts des régions autonomes portugaises ne prennent pas la forme de lois constitutionnelles, mais relèvent de lois ordinaires (art. 161 lettre b et 166 al. 3 Cst.).

Le second pays qui mérite d'être mentionné, quoique brièvement, est l'Espagne¹⁴⁹ où il existe différents degrés d'autonomie pour les Communautés autonomes. La Constitution espagnole de 1978 prévoit en effet deux procédures possibles pour la création d'une Communauté autonome¹⁵⁰. La première relève de l'art. 143 al. 1 Cst.¹⁵¹ et aboutit à un statut d'autonomie

¹⁴⁷ Le statut de l'île de Madère fut approuvé par la loi n° 13/91 du 5 juin 1991, puis modifié par les lois n° 130/99 du 21 août 1999 et n° 12/2000 du 21 juin 2000, celui des Açores fut approuvé par la loi n° 39/80 du 5 août 1980, puis modifié par les lois n° 9/87 du 26 mars 1987, n° 61/98 du 27 août 1998 et n° 2/2009 du 12 janvier 2009.

¹⁴⁸ Art. 227 Cst. Traduction officielle en français de la Constitution portugaise sur le site officiel du Parlement : <http://app.parlamento.pt/site_antigo/frances/const_leg/crp_franc/CRP_VII.pdf>. Voir aussi les pouvoirs, objets et limitations des compétences de ces régions autonomes aux art. 225 al. 1 et 232 Cst.

¹⁴⁹ La littérature relative au modèle autonome espagnol est fort abondante, pour quelques exemples : FOSSAS E., REQUEJO F., *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Madrid: editorial Trotta, 1999; MORENO L., *Federalización de España: poder político y territorio*, Madrid: Siglo XXI, 1997 et du même auteur, *The Federalization of Spain*, Londres: Frank Cass, 2001.

¹⁵⁰ Une procédure existait déjà dans la constitution de 1931 (art. 8 à 22 Cst.). Par ailleurs, un précédent de la technique d'élaboration de l'autonomie exista dans le cadre du statut de la *Mancomunidad* pour la Catalogne entre 1914 et 1915, voir AGUADO RENEDO C., *El estatuto de autonomía y su posición en el ordinamiento jurídico español*, Madrid : Centro de Estudios Constitucionales, 1996, pp. 79-83.

beaucoup moins large que les statuts élaborés dans le cadre de l'art. 151 al. 1 Cst.¹⁵². En effet, l'autonomie issue de l'art. 143 Cst. ne peut pas dépasser les compétences énumérées à l'art. 148 Cst.¹⁵³ tandis que par l'autre voie, l'autonomie permet également de rajouter les compétences prévues à l'art. 150 Cst.¹⁵⁴. De la voie choisie par chaque Communauté Autonome dépend donc son niveau de compétence, mais dans les deux cas, le projet de statut doit être approuvé par les *Cortès* générales (art. 146 et 151 al. 2 Cst.).

Tout comme en Italie, le choix vers une autonomie la plus large possible a souvent été dicté par des considérations géographiques (îles Canaries et les Baléares) et culturelles (Pays Basque, Catalogne et Galicie).

d) *Les associations de type fédéral*

Les associations de type fédéral ou *Federacy*¹⁵⁵ sont une forme particulière de fédéralisme asymétrique qui a pour principale caractéristique de rassembler des communautés, différentes et distinctes par leurs tailles et leurs ressources, dans une association politique tout en maintenant l'intégrité territoriale de la communauté la plus petite. Etymologiquement, le terme *Federacy* désigne une forme de fédéralisme non seulement parce que le mot dérive de la racine *foedus*, mais aussi parce qu'il était utilisé autrefois de façon interchangeable avec les termes confédération et fédération jusqu'au début du XIX^{ème} siècle, période à partir de laquelle il tomba en désuétude¹⁵⁶.

Dans la plupart des *Federacies*, un Etat est lié à un ou plusieurs autres Etats plus petits qui conservent une autonomie considérable et jouent un rôle minime au sein du gouvernement de l'Etat principal, ce lien fédéral ne pouvant être dissous que d'un commun accord. C'est en fait

¹⁵¹ « En application du droit à l'autonomie reconnu à l'article 2 de la Constitution, les provinces limitrophes ayant des caractéristiques historiques, culturelles et économiques communes, les territoires insulaires et les provinces ayant une entité régionale historique pourront se gouverner eux-mêmes et se constituer en communautés autonomes, conformément aux dispositions du titre VIII et des statuts respectifs ». Traduction officielle en français sur le site du Parlement :

<http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons_fran.pdf>.

¹⁵² « Il ne sera pas nécessaire de laisser passer le délai de cinq ans auquel se réfère l'article 148, paragraphe 2, lorsque, non seulement les Conseils généraux ou les organes inter insulaires correspondants, mais aussi les trois quarts des communes de chacune des provinces intéressées qui représentent, au moins, la majorité du corps électoral de chacune d'elles, décident d'exercer le droit d'initiative, en matière d'autonomie, dans le délai prévu à l'article 143, paragraphe 2, et que cette initiative est ratifiée, par voie de référendum, par la majorité absolue des électeurs de chaque province, dans les termes qu'une loi organique établira ». Traduction officielle.

¹⁵³ L'art. 148 énumère en effet une vingtaine de compétences spécifiques allant de l'organisation de leurs propres institutions autonomes à l'aménagement du territoire et la gestion de l'environnement.

¹⁵⁴ La première partie de l'al. 1 précise ainsi les modalités de cet élargissement des compétences : « Les Cortes générales pourront, dans les matières relevant de la compétence de l'Etat, attribuer à toutes les Communautés autonomes ou à certaines d'entre elles la faculté de décréter, en ce qui les concerne, des normes législatives dans le cadre des principes, des bases et des directives fixés par une loi étatique ». Traduction officielle.

¹⁵⁵ STEVENS M., « Asymmetrical Federalism: The Federal Principle and the Survival of the Small Republic » in *Publius*, 1977, n° 4, pp. 177-203.

¹⁵⁶ STEVENS M., *ibidem*, p. 177.

un mode particulier d'association politique qui permet aux petites communautés, aux petits Etats, de maintenir leurs identités culturelles. La petite taille (et une moindre population) de l'un des Etats est donc l'un des facteurs majeurs de la *Federacy*.

En principe, le processus d'intégration - différenciation de ce type d'association fédérale résulte de la taille des Etats liés par cette forme d'association. La nomenclature choisie pour distinguer les Etats parties à la *Federacy* exprime cette différence fondamentale entre les partenaires : l'expression « Etat associé » est utilisée pour désigner la plus petite entité et « pouvoir associé » est utilisé pour désigner l'Etat le plus grand, car il a procuration, confirmée dans les termes de l'association, pour agir comme agent de l'Etat le plus petit dans les relations internationales.

Le trait caractéristique de ce type d'association est la protection de l'intégrité de la plus petite entité. Pour réaliser cet objectif, elle tend à être une association bilatérale où un « pouvoir associé » unique est lié à un « Etat associé » unique. Cette relation bilatérale s'explique historiquement par l'isolation géographique des Etats associés et par leurs stratégies politiques. La nature bilatérale de cette relation consiste à préserver l'association et, comme le requiert le « pouvoir associé », de traiter chaque Etat associé comme un cas unique. Plus explicitement, il existe dans les contrats de *Federacy* des dispositions qui affirment expressément l'autorité de « l'Etat associé » à conduire ses propres affaires internes tandis que le « pouvoir associé » voit s'étendre ses privilèges et services dans « l'Etat associé ». Chaque *Federacy* est conçue pour faire se rencontrer les besoins et les capacités des Etats liés par cette forme d'association. Ainsi, par exemple, les services du « pouvoir associé » étendus à « l'Etat associé » reposent sur un processus de négociation et de marchandage. Les deux entités politiques développent des relations très étroites en termes de diplomatie, de communication, ainsi que dans d'autres domaines politiques, tout en étant dans le même temps complètement distinctes en matière de défense par exemple. La *Federacy* permet donc à de petites communautés de sauvegarder un statut particulier tout en étant intégrées dans de plus grands ensembles étatiques. Cette association de type fédéral répond par conséquent aux attentes politiques de petites communautés voulant résister à l'assimilation et qui développent ainsi une solution pratique et pragmatique pour préserver leur autonomie.

La *Federacy* se présente comme un modèle alternatif à l'indépendance étatique, à la continuité d'une dépendance coloniale ou à l'intégration dans un autre pays. L'exemple le plus intéressant d'un petit territoire ayant opté pour ce type de modèle afin de protéger son identité est celui des Mariannes du Nord. Il est important de noter que, dans cet exemple, la menace perçue par les institutions du gouvernement local ne venait pas du « pouvoir associé », les

Etats-Unis, mais plutôt d'une dépendance du pouvoir, l'île de Guam¹⁵⁷. Néanmoins, ce système d'association n'est pas exempt de critiques, le statut « d'Etat associé » pouvant rappeler une certaine forme de néo-colonialisme¹⁵⁸.

B. *Les corrélations entre la symétrie et l'asymétrie*

L'analyse des dispositions constitutionnelles démontre la présence d'éléments asymétriques, d'hétérogénéité et de pluralité qui constituent l'organisation territoriale de nombreux Etats multinationaux. Pour le fonctionnement du système institutionnel dans son ensemble, il est d'une importance capitale que les différents éléments politiques, sociaux et économiques travaillent ensemble. Toutefois, il peut arriver que la dynamique de ces éléments induise une certaine concurrence¹⁵⁹. Cette « concurrence ethnoterritoriale »¹⁶⁰ peut ainsi être directement induite par l'autonomie. En effet, l'exercice du droit à l'autonomie peut avoir pour conséquence le développement d'une compétition entre les entités infraétatiques, car les moins avancées peuvent, à leur tour, réclamer le même degré d'autonomie que celui dont disposent les entités les plus avancées. Dans ces conditions, afin de garantir un équilibre et une cohérence dans le fonctionnement de l'Etat, il faut d'une part développer des mécanismes de coopération pour juguler cette concurrence (1) et d'autre part introduire des clauses d'homogénéité dans la constitution fédérale pour contrebalancer les effets de l'asymétrie (2).

1. La mise en place de mécanismes de coopération entre l'Etat central et les entités infraétatiques pour juguler la concurrence territoriale

Il faut bien comprendre que l'asymétrie ne se réfère pas aux décisions prises, mais plutôt aux questions de savoir où et comment elles peuvent être prises¹⁶¹. Certaines questions se décident en effet au niveau central et d'autres se décident au niveau infranational. Les rapports entre le pouvoir central et le pouvoir infranational répondent aux différences de perception des identités politiques. Ces différences dépendant souvent des tendances politiques existantes au sein des instances gouvernementales centrales et locales. La coexistence d'institutions

¹⁵⁷ STEVENS M., *ibidem*, p. 177.

¹⁵⁸ Ainsi, Puerto Rico peut répondre un peu plus à cette version de « néo-colonialisme » de la part des Etats-Unis, REZVANI D., « The Basis of Puerto Rico's Constitutional Status: Colony, Compact, or "Federacy"? » in *Political Science Quarterly*, 2007, vol. 122, pp. 115-140.

¹⁵⁹ Déjà Karl Popper signalait que la concurrence est un phénomène social qui est généralement indésirable mais qui « peut et doit être perçue comme une conséquence non intentionnelle (inévitale) des actions des compétiteurs », POPPER K., « The Logic of the Social Sciences » in ADORNO T., DAHRENDORF R., PILOT H., ALBERT H., HABERMAS J., POPPER. K., *The Positivist Dispute in German Sociology*, Londres: Heinemann, 1976, p. 102 (Trad.).

¹⁶⁰ MORENO L., « Ethnoterritorial Concurrence and Imperfect Federalism in Spain » in DE VILLIERS B. (éd.), *Evaluating Federal Systems*, Dordrecht: Martinus Nijhof, 1994, pp. 162-193 et PLATON M., *La amenaza separatista. Mito y realidad de los nacionalismos en España*, Madrid: Temas de Hoy, 1994, p. 108.

¹⁶¹ FOSSAS E., « Asimetría y plurinacionalidad en el Estado autonómico » in FOSSAS E., REQUEJO F. (éds.), *op. cit.*, pp. 275-301.

politiques ayant des intérêts parfois divergents n'est pas toujours évidente et la gestion des conflits, la recherche du consensus nécessaire participent d'une certaine façon à la vie démocratique du pays.

Les mécanismes de coopération ou de collaboration prétendent à une intégration de toutes les parties dans un projet commun. Coopérer n'est donc pas possible sans la volonté, car dès l'instant où les parties sont contraintes de coopérer, l'élément de volonté disparaît et les relations changent. La coopération ne fait donc pas tant allusion à un devoir juridique qu'à l'idée de convenance : coopérer est un avantage, il est donc nécessaire. En conséquence, le principe de coopération préside aux relations entre les entités, mais il ne peut être entendu comme un devoir exigible juridiquement¹⁶².

La coopération tend à procurer un minimum de cohérence aux actes des différents organes territoriaux. Elle tente d'assouplir le système et de prévenir les dysfonctionnements dans la répartition des compétences sans altérer l'exercice des dites compétences par les entités. Cela suppose également qu'il ne faut en aucun cas compromettre la liberté de déterminer les procédures servant à mettre en place cette coopération. Ces procédures, comme l'échange d'informations et l'assistance ou l'aide réciproque, doivent être précisément définies pour qu'il n'y ait pas trop d'exigences qui pèsent sur l'égalité entre les parties.

La coopération ne peut pas présupposer une attribution de compétences à la faveur de l'Etat ou des entités infraétatiques. Toutefois, le devoir général de coopération peut justifier l'altération normale des compétences lorsque, pour des raisons de sûreté et d'urgence, on ne peut pas attendre l'intervention des autorités normalement compétentes. Dans n'importe quel cas, le devoir de coopération est promu soit par l'Etat (coopération verticale) soit par les entités (coopération horizontale). L'institutionnalisation de ces relations verticales et horizontales ne peut cependant passer par la voie constitutionnelle. Par conséquent, ces relations s'établissent et se développent souvent en marge de la constitution.

Les mécanismes de coopération entre l'Etat central et les entités s'inscrivent souvent dans le cadre de nombreuses formes de coopération¹⁶³. Dans tous les cas, c'est un système où les institutions communiquent entre elles au moyen d'outils techniques. Les organes de coopération sont, en général, de nature pragmatique, leur création étant, par la suite, introduite

¹⁶² Dans le sens inverse, la coordination a des conséquences différentes. La coordination part des mêmes présupposés que la coopération, mais les parties ne se trouvent pas en condition d'égalité. Dans la coordination, une des parties est en position de supériorité par rapport aux autres, et peut, en outre, leur imposer unilatéralement des limites effectives.

¹⁶³ Par exemple, les art. 31 al. 2 et 103 al. 1 Cst. espagnole qui imposent aux pouvoirs publics et à l'administration de gérer la chose publique en accord avec les principes d'efficacité, d'efficience et d'économie. ORTIGOSA Z., « La participación desde la óptica de las Comunidades Autónomas: la perspectiva sectorial » in PEREZ CALVO A. (dir.), *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado*, Madrid : Ed. Tecnos, 1997, p. 138.

dans une norme législative. Cette particularité explique leur diversité et la difficulté à les classer. Par ailleurs, ces organes ne sont pas très souvent regroupés en un seul texte normatif, mais se trouvent dispersés dans divers *corpus* normatifs. Toutefois, il est possible de dégager un mécanisme principal de coopération : les organes *ad hoc* issus de la pratique des conférences¹⁶⁴. Les modes de délibération et les actes pris par les organes de coopération sont aussi très variés et peuvent être différents d'un Etat à l'autre. Parfois, cela consiste simplement en l'adoption de décisions qui ont la structure et le contenu d'actes ou d'accords administratifs, parfois, au contraire, il existe un encadrement procédural plus important. De façon générale, ces organes font office de lieu de discussion pour tous les thèmes d'intérêts communs. Ils proposent des orientations sur lesquelles il y a eu un accord (mais qui n'a pas de valeur juridique contraignante) et qui est ensuite adressé aux organes compétents (du gouvernement et des entités) pour la mise en œuvre¹⁶⁵. La flexibilité prévaut alors et le formalisme est assez réduit. La fréquence et les modalités selon lesquelles se tiennent les réunions sont également un bon indicateur du rôle joué par ces organes.

Un autre instrument juridique est particulièrement utile dans les relations qu'entretiennent les entités entre elles et avec l'autorité centrale : le principe de collaboration loyale qui est aujourd'hui solidement ancré dans les systèmes constitutionnels des Etats comme l'Allemagne, l'Espagne ou encore l'Italie¹⁶⁶.

¹⁶⁴ En Espagne, parmi les différents organes regroupant l'Etat central et les Communautés Autonomes, celui qui est le plus intéressant est la *Conferencia Sectorale*. Cette conférence ne peut se substituer aux organes des Communautés et ses décisions ne peuvent restreindre les compétences du Parlement ou d'une autre institution. La Conférence s'inscrit dans le cadre du pouvoir exécutif, ses accords se doivent d'être adoptés suivant une norme existante. La collaboration entre les différents échelons territoriaux est exclusivement confiée à ces conférences sectorielles, la Conférence des Présidents étant le sommet de ce système. Pour plus de détails sur les organes *ad hoc* en Espagne, HERNANDEZ LAFUENTE A., « Coordinación, colaboración y cooperación. El desarrollo del principio de cooperación » in AA.VV., *El funcionamiento del Estado autonómico*, Madrid: MAP, 1999, pp. 561-590; du même auteur, « Técnicas y fórmulas de cooperación en el Estado autonómico » in Aa.Vv., *El funcionamiento del Estado autonómico*, pp. 591-613; AJA FERNÁNDEZ E., « La Conferencia de presidentes en el Estado autonómico » in AGUIAR DE LUQUE L. (coord.), *Constitución, estado de las autonomías y justicia constitucional: libro homenaje al profesor Gumersindo Trujillo*, Valence: Tirant lo Blanch, 2005, pp. 823-840; BOCANEGRA R., HUERGO A., *La Conferencia de presidentes*, Madrid: Iustel, 2005, p. 136 et p. 140. Pour la Suisse, voir sur la Conférence des gouvernements cantonaux, SCHMITT. N., « Intergovernmental Conference Cooperation in Switzerland: the Conference of Cantonal Governments » in *La cooperación intergubernamental en los estados compuestos*, Barcelone: Generalitat de Catalunya, 2006, pp. 61-96.

¹⁶⁵ L'une des priorités du Conseil de la Fédération au Canada est ainsi la maîtrise du déséquilibre fédéral qui existe entre la capacité financière des provinces et le gouvernement fédéral. Le but est de renforcer le système de péréquation pour assurer une redistribution équitable, voir GAUDREAU-DESBIENS J.-F., « El consell de la Federació i els reptes contemporanis del federalisme canadenc » in *El Clip*, 2004, n° 29, p. 14.

¹⁶⁶ Dans le cadre asymétrique, le système constitutionnel italien présente, après la révision effectuée par la loi constitutionnelle n° 3 de 2001, un exemple pratiquement unique de constitutionnalisation du principe de collaboration loyale (art. 120 Cst.). Sur le caractère innovant de la mention expresse du principe de loyale collaboration, DI ANDREA C., « Le parole nuove della Costituzione dopo l'entrata in vigore delle modifiche al titolo V della parte II » in *Nomos*, 2001, n° 1, pp. 163-171; BENELLI F., « Interesse nazionale, istanze unitarie e potestà legislativa regionale : dalla supremazia alla leale collaborazione » in *Le Regioni*, 2006, n° 5, pp. 933-945; CARAVITA B., « Stato, regioni e autonomie fra attuazione e riforma del Titolo V » in CARAVITA B., *I percorsi del federalismo*, Milan: Giuffrè, 2004, pp. 7-13.

La première formulation du principe de collaboration loyale remonte à la pensée de Rudolf Smend qui dans un article de 1916 élaborait le principe de *Bundestreue* ou de loyauté fédérale¹⁶⁷. La pensée de Smend se place dans le domaine du fédéralisme coopératif qui caractérise, plus ou moins, tous les systèmes fédéraux (et dans une autre mesure les systèmes régionaux) contemporains. L'élément majeur est l'idée selon laquelle la *Bundestreue* est un principe constitutionnel non écrit. Un rapide aperçu des textes constitutionnels permet d'affirmer que le principe de collaboration loyale est mentionné avec une extrême parcimonie, même dans les constitutions des pays ayant une forte tradition fédérale ou régionale¹⁶⁸.

Cette variété et cette flexibilité induites par les exigences politiques et institutionnelles spécifiques à chaque Etat donnent à cet instrument de coopération territoriale une importante capacité d'affirmation et de diffusion. Enfin, il ne faut pas oublier que la coopération s'inscrit également dans de nombreux actes et procédures diverses. Celles-ci peuvent se traduire par une obligation d'information entre les autorités des différents échelons territoriaux ou encore par des formes de consultation préalable¹⁶⁹. A long terme pourtant la coopération doit éviter l'affrontement entre les différentes logiques de perception du fédéralisme qui peuvent varier en fonction des entités. Ces logiques sont avant tout la résultante des diverses modalités d'expression du sentiment d'appartenance entre les entités voire même entre les « Nations ». Ainsi, il pourra y avoir ou pas une volonté de privilégier un gouvernement central fort ou, à l'inverse, des entités fortes. De cette conception peuvent dépendre en définitive le développement socio-économique, les politiques culturelles des entités et leurs rapports avec le pouvoir central.

L'essence de la coopération et du fédéralisme coopératif¹⁷⁰ est de maintenir l'égalité. Selon cette nouvelle conception, l'égalité ne se limite plus à interdire les discriminations fondées sur les différences de sexe, de religion, de race, mais comporte le dépassement des différences de

¹⁶⁷ SMEND R., *op. cit.*, pp. 119-276. Les bases sur lesquelles Smend fonde sa thèse, au début du XX^{ème} siècle, existaient déjà au XIX^{ème} siècle, quand Bismarck affirmait que l'Empire avait été construit sur la loyauté fédérale de ses souverains, SCHWARZ-LIEBERMANN VON WAHLENDORF H.A., « Une notion capitale du droit constitutionnel allemand: la Bundestreue (fidélité fédérale) » in *RDP*, 1979, n° 18, pp. 769-792.

¹⁶⁸ La Constitution suisse de 1999 mentionne sous sa section 2 du Titre III la « Collaboration entre la Confédération et les Cantons » (en particulier l'art. 44 de la Constitution), AUBERT J.-F., MAHON P., *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zurich : Schulthess, 2003, pp. 399-401, voir aussi la thèse d'habilitation de Patricia EGLI, *Die Bundestreue. Eine rechtsvergleichende Untersuchung*, Zürich : Dike, 2010, pp. 2-20. Son analyse porte aussi sur l'Allemagne, la Suisse, les Etats-Unis et l'Union européenne.

¹⁶⁹ NOGUEIRA A., *Rapport sur les relations entre les autorités centrales et les autorités locales et régionales*, Conseil de l'Europe, Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR), 2007, <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1364569&Site=>>.

¹⁷⁰ Voir, par exemple, LA PERGOLA A., *Sistema federale e « compact clause » : premesse allo studio degli accordi dagli Stati membri della Federazione statunitense*, Milan : Giuffrè, 1961, p. 50 et s., SCHMITT N., *L'émergence du régionalisme coopératif en Europe. Identité régionale et construction européenne*, Fribourg : éditions Universitaires, 2002, pp. 72-74.

type économique et social. L'égalité, dans cette perspective, se comprend de l'égalité et de l'effectivité des droits sociaux.

Le résultat de cette évolution est l'apparition d'un rôle essentiel et unificateur de l'Etat central qui voit considérablement accroître ses compétences, au détriment des entités. Cela se caractérise par la fluidité des rapports entre les différents niveaux de gouvernement. En effet, ces relations se traduisent par l'instauration d'un rapport direct entre l'Etat central et les gouvernements des entités, le développement de la communication, de l'échange d'informations, de programmes conjugués. De plus, ces relations « intergouvernementales » sont sollicitées pour permettre de corriger et d'adapter le système normatif. Dans cette perspective, l'importance du principe de séparation des sphères de compétence est atténuée par des procédures de coordination, les rapports tendant à s'organiser sur la base de « formules de collaboration »¹⁷¹.

D'un point de vue formel, le modèle du fédéralisme coopératif comporte le dépassement du schéma de juxtaposition Etat central/entités, chacun arbitre des compétences reconnues par la constitution, et affirme un schéma qui inclut une participation des deux niveaux de gouvernement tout en reconnaissant la portée des compétences constitutionnellement reconnues aux organes centraux et locaux.

La coopération permet de rendre possible une meilleure efficacité et une meilleure efficience dans la gestion économique et administrative, instituant des modes de collaboration pour éviter des coûts et de possibles contradictions ou incohérences. La coexistence, dans le même espace territorial, de différents organes publics et administratifs oblige l'adoption de mesures afin de prévenir « une sorte de schizophrénie juridico — administrative »¹⁷² par l'exercice indépendant, de la part de chaque organe, de ses compétences.

La coopération gouvernementale apparaît donc comme le moyen d'ajuster le fonctionnement du système fédéral par une approche pragmatique. L'asymétrie peut même stimuler la coopération justement car elle permet le partage des informations sur des situations différentes. Toutefois, cette coopération n'est pas sans conséquence sur la répartition des compétences. Elle ne peut en effet être une panacée si elle ne s'accompagne pas des compétences nécessaires pour agir. L'élément clé est de ne pas opposer la coopération et le partage des compétences, en considérant celle-ci comme un cloisonnement étanche. Si chacun des ordres de gouvernement jouit de compétences ou de pouvoirs exclusifs, il est certain que

¹⁷¹ ARNOLD R., « Ripartizione delle potestà fra Bund e Länder alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale tedesca » in *Le Regioni*, 1988, n° 4, pp. 868-914 et HESSE K., *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg : C.F. Muller, 1988, pp. 104-107.

¹⁷² LAVILLA RUBIRA J., « Colaboración » in *Enciclopedia jurídica básica*, tome 1, Madrid: Cívitas, 1995, p. 1093.

cette coopération permet de développer une interconnectivité et une interdépendance mutuelle qui peut être bénéfique quand la délimitation des champs des compétences n'est pas claire. Cependant, cette coopération peut être à double tranchant car elle peut agir comme un cheval de Troie, avec un empiètement du fédéral sur les compétences fédérées. Cela constituerait alors un frein considérable aux changements, la collaboration se transformant alors en un véritable outil de subordination des sujets au Centre, conception parfaitement contraire aux fondements même du fédéralisme.

Dans tous les cas, la coopération suppose d'agir collectivement, les résultats attendus pouvant se concevoir sur le mode de la diversité et non pas de l'uniformité. La définition d'objectifs communs n'entraînant pas en effet nécessairement des voies identiques pour les atteindre.

2. L'introduction de clauses d'homogénéité dans la constitution fédérale pour contrebalancer les effets de l'asymétrie

Le problème de l'asymétrie se situe dans la recherche du juste équilibre entre des exigences d'uniformité et de diversité, ce qui est fondamentalement un peu le dilemme de chaque organisation territoriale complexe. La menace que l'asymétrie peut induire pour l'unité nationale peut toutefois être contrebalancée par l'introduction d'un minimum d'homogénéité qui apparaît alors comme la condition *sine qua non* pour la survie d'un système politique démocratique¹⁷³. Par ailleurs, dans les systèmes fortement décentralisés la préservation de l'équilibre passe aussi par la réaffirmation et la codification du principe unitaire dans le cadre de la constitution fédérale.

Le principe d'homogénéité peut se retrouver dans l'expression de facteurs politiques, mais aussi juridiques notamment à travers les dispositions du texte constitutionnel. Ce principe remplit par conséquent des fonctions bien spécifiques pour lui permettre d'agir tant au niveau de l'Etat dans son ensemble qu'au niveau des entités. Néanmoins, l'exigence d'homogénéité ne doit pas être confondue avec la nécessité d'uniformité ou de conformité¹⁷⁴. Les clauses d'homogénéité prétendent seulement à garantir une certaine affinité entre l'Etat central et les entités dans leurs composantes structurelles et substantielles.

¹⁷³ SCHINDLER D., *Diritto costituzionale e struttura sociale* (1932), traduction par BIFULCO R., Padoue : CEDAM, 1999, p. 106 ; Kelsen H., *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2^{ème} ed., Tübingen : J.C.B. Mohr, 1929, p. 65 où il affirme, notamment, qu'une homogénéité culturelle relative, dans une société, peut fonctionner comme une limite au principe majoritaire ; à propos de la Suisse, voir ELIA L., « Governo (forme di) », in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milan : Giuffrè, 1970, p. 670. Par ailleurs, si nous prenons l'exemple italien, selon le professeur Tommaso Edoardo Frosini, le passage à la démocratie majoritaire a été possible par l'existence, dans le pays, d'un certain niveau d'homogénéité sociale à travers la reconnaissance de valeurs communes et l'identité républicaine, FROSINI T.E., « Suggestioni anglosassoni sulla forma di governo della Repubblica italiana » in *Diritto e società*, 2001, n° 1, p. 108.

¹⁷⁴ PLEINES W., *Homogenität in einer europäischen bundesstaatlichen Verfassung auf Grund der Erfahrungen mit der Homogenität in deutschen Bundesstaaten*, dissertation, Kiel, 1973, pp. 8-9.

Le principe d'homogénéité ne recherche donc qu'une règle minimum d'homogénéité entre la constitution de l'Etat et les constitutions des entités. De surcroît, l'homogénéité présuppose la préservation de l'autonomie des entités tout en ne mettant pas en danger l'existence de l'Etat central. Ainsi, les clauses d'homogénéité peuvent se traduire en obligation de résultat imposée par l'Etat central aux entités, lesquelles conservent pourtant toujours la faculté d'agir de manière autonome dans le cadre de cette obligation. L'homogénéité contient des obligations juridiques à respecter, des directives juridictionnelles ou non auxquelles les entités doivent se conformer. L'exigence d'assurer l'homogénéité des conditions de vie sur le territoire fédéral justifie par exemple, au sens de l'article 72 de la Loi fondamentale allemande, l'exercice de la compétence législative fédérale, qui « chasse » la compétence des *Länder*. De ce point de vue, le principe d'homogénéité constitue en quelque sorte le revers de la médaille de l'autonomie constitutionnelle, cette dernière étant un élément centrifuge alors que l'homogénéité a plutôt un rôle centripète.

La première fonction des clauses d'homogénéité est d'affermir l'existence politique de l'Etat. Ainsi, cette clause permet d'assurer un accord sur un minimum de valeurs communes et donne une substance au sentiment d'appartenance à l'Etat pour les différents « peuples » des entités. En même temps, le principe d'homogénéité permet de garantir l'effectivité du pacte fédéral (soit il existait historiquement comme *foedus* soit il est métaphoriquement représenté par la constitution), en évitant que les valeurs fondamentales de la constitution puissent être, subrepticement, vidées de tout sens par les entités. Cette fonction des clauses d'homogénéité est plus importante lorsque les constitutions des entités peuvent effectivement se structurer comme des documents constitutionnels complets.

La seconde fonction est représentée par l'exigence d'un minimum de cohésion entre les institutions de l'Etat et le système politique¹⁷⁵. Dans ce cadre, il faut se rappeler que les institutions de l'Etat sont structurées selon le principe de participation des entités à la formation de la volonté générale. Il s'ensuit que, même dans cette perspective, les équilibres politiques ne sont pas sans conséquence sur l'organisation de l'Etat. Plus précisément, en ce qui concerne le système politique, le principe d'homogénéité intéresse également les règles de la représentation (et en particulier le système électoral). En effet, l'affirmation de forces politiques radicalement antithétiques dans les différentes entités peut porter atteinte au système politique de l'Etat, si celui-ci résulte de la combinaison des systèmes politiques des entités. D'un autre point de vue, le principe d'homogénéité développe une fonction de défense

¹⁷⁵ Sur cette question, voir les nombreux ouvrages de doctrine italienne, par exemple, BARBERA A., « La forma di governo negli statuti regionali » in Aa. Vv., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Milan : Giuffrè, 2001, pp. 13-22 ; MOR G., « Verso il nuovo regionalismo ? (Ridefinizione delle materie regionali ; raccordi con le autonomie locali ; apparato professionale ; ampliamento della potestà statutaria) » in *Scritti in onore di Pietro Virga*, tome 2, Milan : Giuffrè, 1994, pp. 1151-1197.

des Etats centraux, en visant à éviter que les solutions d'organisation qui viennent à prévaloir dans les entités puissent mettre en péril l'équilibre du système, en produisant un effet domino ou de contagion. Dans cette perspective, la clause d'homogénéité tend à devenir une clause de garantie.

Le principe d'homogénéité permet donc une prévention des conflits à l'intérieur de l'Etat. Il tend à empêcher certaines incompatibilités en favorisant un minimum de cohésion en accord avec les exigences d'uniformité de l'Etat. En cela, il est facile de comprendre qu'une hétérogénéité des formes d'Etat au niveau des entités est exclue dans la majorité des Etats contemporains¹⁷⁶. C'est ainsi la solution adoptée par la Constitution fédérale des Etats-Unis (art. IV section 4), de la République fédérale allemande (art. 28) et de la Suisse (art. 51)¹⁷⁷. Dans ces systèmes, il existe également une tendance à l'assimilation des solutions d'organisation adoptées par les entités, avec comme conséquence une forte homogénéité horizontale et verticale¹⁷⁸. Toutefois si la forme de gouvernement est la même au niveau central et dans chacune des entités¹⁷⁹, cela n'exclut pas que certaines différences puissent exister entre les entités infraétatiques. Ainsi, entre les *States*, il existe de nombreuses différences sur les pouvoirs des Gouverneurs et la structure des exécutifs¹⁸⁰. D'autres différences peuvent se retrouver en ce qui concerne la structure monocamérale ou bicamérale de législatif : aux Etats-Unis (tous les Etats membres ont des législatifs bicaméraux, hormis le Nebraska où existe un système monocaméral¹⁸¹) ou en Allemagne jusqu'à 1999 quand le Sénat bavarois a été supprimé¹⁸².

Dans le cadre du principe d'homogénéité, il faut également mentionner les clauses d'homogénéité jurisprudentielle. Ces clauses élaborées par la jurisprudence se retrouvent

¹⁷⁶ Le seul cas d'hétérogénéité prévue est celui de la Constitution sud-africaine de 1996 entre le système républicain au niveau fédéral et la possibilité pour les Constitutions provinciales de prévoir un *traditional monarch* (article 143 alinéa 1, lettre *b* de la Constitution d'Afrique du Sud).

¹⁷⁷ Pour la Suisse, AUBERT J.-F., « art. 51 » in AUBERT J.-F., MAHON P., *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*.

¹⁷⁸ MAUNZ T., « Verfassungshomogenität von Bund und Länder » in KIRCHOF P., ISENSEE J. (éds.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, vol. IV, Heidelberg : Müller, 1990, pp. 446-447.

¹⁷⁹ Le fait pour les Etats membres des Etats-Unis d'avoir tous spontanément adopté des Constitutions similaires à la Constitution fédérale représente « un phénomène singulier de mimétisme constitutionnel », BISCARETTI DI RUFFIA P., *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milan : Giuffrè, 1988, pp. 155-157.

¹⁸⁰ Sur les gouverneurs des Etats, BOWMAN A., KEARNEY R., *State and Local Government: The Essentials*, Stamford : Cengage Learning, 2014, pp. 144-173.

¹⁸¹ Le Parlement monocaméral fut introduit au Nebraska en 1934, MIEWALD R., LONGO P., *The Nebraska State Constitution : A Reference Guide*, Westport : Greenwood Press, 1993, p. 55.

¹⁸² Le Sénat prévu par la Constitution bavaroise de 1946 a été supprimé à la suite d'un référendum en 1999, ROTH R., *Freistaat Bayern*, Munich : Politische Landeskunde, 1992, p. 88.

notamment dans certains systèmes fédéraux¹⁸³. La conséquence principale de l'existence de telles clauses, c'est qu'elles s'imposent aux Etats membres non seulement dans leur texte constitutionnel, mais aussi dans les interprétations jurisprudentielles de leurs propres organes juridictionnels.

Dans les systèmes institutionnels à plusieurs niveaux, la nature unitaire de l'Etat et la distribution territoriale du pouvoir politique doivent se combiner entre elles. En d'autres termes, il faut arriver à un équilibre et, pour cela, de nombreux Etats n'hésitent pas à réaffirmer le principe de l'unité de l'Etat à travers ces clauses d'homogénéité.

La reconnaissance par la constitution de statuts asymétriques conduit à la constitutionnalisation de spécificités culturelles existant dans certaines parties du territoire étatique. Ce facteur culturel est, sans conteste, l'élément déterminant dans le processus de formation de l'Etat asymétrique, mais l'analyse nous montre que le système constitutionnel asymétrique tente de codifier des valeurs autour desquelles tous les sujets du pluralisme peuvent se reconnaître. Parmi ces valeurs, nous pouvons à titre d'exemple mentionner la solidarité et la nécessité d'un développement juste et adéquat entre les différentes parties du territoire (art. 138 al. 1 Cst. espagnole). Les organes centraux doivent donc être autorisés à intervenir afin que les différences entre les entités ne restreignent pas l'égalité entre les citoyens dans le bénéfice de leurs droits fondamentaux. Le but de toutes ses dispositions est de favoriser un certain degré d'unité au sein de l'Etat, mais ce sont aussi des clauses que l'on pourrait qualifier « d'ouvertes », car leur signification normative se modifie et se transforme avec le temps. Ces clauses sont donc à prendre dans le sens où l'entend Carl Schmitt à savoir résoudre « les antinomies » de la fédération¹⁸⁴. L'objectif poursuivi est de garantir le fonctionnement du système tout en empêchant le fractionnement territorial de l'action administrative et ainsi préserver un équilibre entre l'autonomie des entités et l'unité de l'Etat.

¹⁸³ La Constitution fédérale du Brésil de 1946 prévoyait un régime présidentiel au niveau fédéral, mais elle reconnaissait l'autonomie constitutionnelle des Etats-membres quant à la détermination de leur forme de gouvernement (art. 18). Dans ce contexte, l'Etat du Rio Grande du Sud adopta, dans sa Constitution du 8 juillet 1947, une forme de gouvernement parlementaire. Plus précisément, elle prévoyait l'élection directe du Gouverneur, mais établissait ensuite que le pouvoir exécutif de l'Etat était exercé par le gouverneur et un « secrétariat », composé d'un chef de secrétariat, nommé et révoqué par le Gouverneur, et d'autres secrétaires d'Etat nommés et révoqués par le Gouverneur sur proposition du Chef du Secrétariat. Or, en 1947, le Tribunal fédéral suprême déclara inconstitutionnelles ces dispositions en invoquant des incompatibilités avec « l'indépendance et l'harmonie des pouvoirs » que la Constitution fédérale d'alors obligeait les Etats à respecter. Sur cette affaire, GONCALVES FERREIRA FILHO M., « Aspectos fundamentais da Constituição de 1988 » in *Revista da Faculdade de Direito Universidade de São paulo*, 1993, n° 8, pp. 407-408. Les motivations de cette décision peuvent être trouvées in DE MAGALHAES R., *Sistema constitucional brasileiro*, vol. 2, Rio de Janeiro : Coelho Branco, 1948, p. 674 (p. 19, vol. 1 dans la même œuvre se trouve la Constitution fédérale de 1946 et p. 661, vol. 2, celle du Rio Grande du Sud). L'actuelle Constitution fédérale brésilienne de 1988 prévoit expressément, à l'inverse, l'homogénéité étendue à la forme de gouvernement.

¹⁸⁴ SCHMITT C., *Théorie de la Constitution*, p. 522.

IV. Conclusion du chapitre préliminaire

Dans son sens le plus large, le fédéralisme ou l'idée fédérale se réfère donc aux formes spécifiques d'associations humaines. En science politique, le fédéralisme interroge directement le pouvoir et ses rapports avec la diversité¹⁸⁵. La question est alors de savoir comment organiser de façon optimale les relations humaines afin d'accommoder, de préserver et de promouvoir les identités distinctes. Ici, le fédéralisme apparaît essentiellement comme un concept de valeur. Les êtres humains ne sont pas, en effet, de simples créatures, chacun intègre un ensemble complexe d'identités représentant des perceptions différentes, voire conflictuelles. Ces identités se doivent d'être structurées et institutionnalisées en un système politique cohérent. C'est la réalisation de ce système, alliant unité et diversité, qui confère au principe fédéral un attrait particulier.

Si nous nous intéressons aux relations entre les institutions et la diversité sociale au sens large et aux diverses manières par lesquelles chaque entité, dans un système fédéral, peut se relier au système dans son ensemble, aux relations entre l'autorité centrale et les entités¹⁸⁶, nous constatons que les facteurs culturels, économiques, sociaux et politiques conduisent inévitablement à l'apparition d'une asymétrie entre les entités composantes et le système fédéral¹⁸⁷. Nous avons également constaté que le degré de symétrie ou d'asymétrie entre les entités, dans leurs rapports avec l'autorité fédérale, avec la fédération dans son ensemble et avec d'autres Etats peut affecter l'équilibre du système fédéral, et que lorsque les éléments asymétriques sont particulièrement prédominants, ils peuvent aboutir à la mise en place de clauses d'homogénéité afin de maintenir l'unité¹⁸⁸.

La structure asymétrique de l'Etat trouve sa raison d'être dans le souci de prendre en considération des conditions historiques et politiques particulières. En effet, les sociétés composées qui entretiennent le fédéralisme comme forme de gouvernement le font souvent parce que l'autonomie et le principe de participation sont des moyens importants de reconnaître socialement et politiquement les revendications nationales¹⁸⁹. C'est donc, à la fois, un moyen pragmatique de gouvernement et un instrument politique de gouvernement. A cette occasion, on peut constater que les Etats fédéraux ethniquement homogènes connaissent un

¹⁸⁵ WATTS R., « Les principales tendances du fédéralisme au XX^{ème} siècle » in *Revue internationale de politique comparée*, 2003, n° 1, pp.11-39.

¹⁸⁶ Charles Tarlton se réfère expressément aux écrits de K.C Wheare et de W.S Livingston, voir TARLTON C., *op. cit.*, pp. 862-867.

¹⁸⁷ TARLTON C., *op. cit.*, pp. 861 et 867.

¹⁸⁸ TARLTON C., *op. cit.*, pp. 869-874. Pour une vue semblable sur les limites de la diversité dans les systèmes fédéraux, ELAZAR D., « International and Comparative Federalism » in *Political Science and Politics*, 1993, n° 1, pp. 190-195.

¹⁸⁹ GAGNON A., « The Political Uses of Federalism » in BURGESS M., GAGNON A. (éds.), *op. cit.*, p. 15-44.

fédéralisme parfaitement symétrique¹⁹⁰. Par ailleurs, très souvent le choix des Etats en faveur d'une structure asymétrique s'explique par des critères économiques ou géographiques¹⁹¹. Dans certains Etats, caractérisés par des volontés variables de centralisation ou de décentralisation, le recours à une solution asymétrique peut se révéler être une étape nécessaire à l'acceptation d'une structure fédérale. Dans d'autres cas, en revanche, des différences d'ordre historique, politique ou culturel sont telles qu'elles appellent logiquement une solution asymétrique. Ces différences modèlent le système institutionnel de l'Etat, elles sont donc d'une importance significative dans la manière dont elles influencent les discours philosophiques, politiques, légaux et constitutionnels.

Le fédéralisme ainsi conçu permet de coordonner des éléments nationaux disparates en apportant à chaque groupe la participation aux décisions. En cela, nous mettons l'accent sur le lien existant entre le développement du nationalisme et la naissance du fédéralisme moderne et dynamique. En fournissant aux nations qui composent un Etat multiculturel l'occasion de manifester leurs opinions, le fédéralisme peut aussi aider à mettre en place et à développer des instruments d'intégration. Après tout, métaphoriquement, le fédéralisme peut être vu comme une famille dont chaque membre garde son identité propre, l'appartenance nationale n'étant qu'un des nombreux facteurs constituant une identité. La gestion des éventuelles tensions peut être contrôlée par un ajustement pragmatique et relativement souple des relations fédérales dont l'asymétrie est un très bon exemple.

¹⁹⁰ En Allemagne, la situation « symétrique » changea avec la réunification et surtout avec ses conséquences économiques car entre 1990 et 1995, un régime fiscal dérogatoire était en vigueur essentiellement pour aider les *Länder* orientaux. KLEIN F., « Bund und Länder nach der Finanzordnung des Grundgesetzes » in BENDA E., MAIHOFFER W., VOGEL H.J. (dir.), *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, 1994, vol. 2, pp. 1041-1091; pour une traduction italienne de cet article, « Il Bund e i Länder secondo la costituzione finanziaria posta dalla Legge fondamentale » in *Amministrare*, 1996, n° 1, pp. 53-91. Il existe également une asymétrie *de facto*, en particulier, entre les *Länder* de l'ancienne RFA et ceux de l'ancienne RDA. STURM R., « Emerging Asymmetrical Federalism in Germany? » in AGRANOFF R. (éd.), *op. cit.*, pp. 137-148.

¹⁹¹ Ainsi, en Espagne, en dehors des régions autonomes historiques habitées par des minorités (Catalans, Basques, Galiciens), il y a les îles des Canaries et des Baléares. En Italie, en revanche, sur les cinq régions à statut spécial, deux sont des îles (Sicile et Sardaigne), alors que l'autonomie particulière des trois autres obéit à des impératifs de protection des minorités (Trentin Haut-Adige, Vallée d'Aoste et Frioul Vénétie-Julienne).

PREMIERE PARTIE

LE FEDERALISME « INAUTHENTIQUE » DE LA RUSSIE ANCIENNE JUSQU'À LA FIN DE L'UNION SOVIETIQUE

La formation de l'URSS en 1922 marqua la fin d'un processus complexe où s'entremêlaient et se succédaient des périodes d'éclatement de l'ancien Empire russe sous l'effet d'interventions étrangères. Ces périodes furent entrecoupées par des phases d'autodétermination durables ou éphémères et des phases de regroupement au sein d'un ensemble plus ou moins improvisé au gré des circonstances et des rapports de force. A cette époque, le droit positif russe présentait quelques traces de fédéralisme, mais celui-ci ne s'est jamais inscrit en tant que principe général d'organisation de l'Etat. Jusqu'à la Révolution de 1917, l'autocratie fut même la grande spécificité du régime russe. Représentatif d'une forme autoritaire de gouvernement où l'ensemble du corps social était soumis au pouvoir central suprême, le pouvoir du Tsar n'était ainsi limité par aucune forme de représentation nationale, son pouvoir était « illimité comme le pouvoir du père. L'autocratie ne [fut] ainsi, que le prolongement de l'autorité paternelle »¹⁹². La construction de l'Empire russe et le développement de l'autocratie se sont donc faits à travers l'assujettissement à la puissance du Tsar (chapitre 1).

Par la suite, la chute de l'Empire et la construction de l'URSS en 1922 répondirent avant tout à une logique administrative et policière qui fit de l'URSS un ensemble pseudo-fédéral dominé par un pouvoir central écrasant et qui, somme toute, fut finalement beaucoup plus totalitaire que le pouvoir de l'époque tsariste. D'ailleurs, l'appellation d'Union des Républiques Socialistes Soviétiques ne faisait référence à aucun aspect géographique, ce nom ne s'attachait qu'à la seule identité idéologique du pays. Le « fédéralisme » soviétique réunissait avant tout des nationalités et non des collectivités étatiques et constituait une pyramide de collectivités plus ou moins imbriquées les unes dans les autres. Au sein de cette union, l'organisation de la RSFSR fut surtout une arme stratégique pour éviter toute velléité nationale (chapitre 2). La RSFSR perdit ainsi rapidement toute réalité politique indépendante même si sa capitale, Moscou, vint se confondre avec celle de l'URSS, la nationalité russe devenant par ailleurs la nationalité dominante.

¹⁹² LEROY-BEAULIEU A., *L'Empire des Tsars et les Russes*, tome II, *Les institutions*, Paris : Robert Laffont, 1990, p. 465.

CHAPITRE 1

LE DEVELOPPEMENT DE LA RUSSIE AUTOCRATIQUE : ENTRE CENTRALISME ET PRAGMATISME

A partir du X^{ème} siècle, un embryon d'Etat russe se créa dans l'Ukraine actuelle avec Kiev comme capitale. Cette principauté médiévale, la *Rus'* de Kiev, fondée par une dynastie d'origine scandinave dite des Riourikides, devint vite la plus puissante de l'époque. Confortée par des engagements dynastiques et par le développement d'un système de relations commerciales avec Byzance, son apogée coïncida par ailleurs avec la conversion au christianisme du grand prince Vladimir (972-1015).

Cependant, cette période faste ne perdura pas, car au cours du XI^{ème} siècle s'amorçait déjà la décomposition du régime politique de la *Rus'*. En effet, affaiblie, la principauté se soumit, dans la première moitié du XIII^{ème} siècle, à l'envahisseur mongol (la Horde d'Or). La *Rus'* de Kiev se désagrégea alors en une multiplicité de principautés, les apanages (*udely*), qui furent plus ou moins liées entre elles (I). Ce ne fut qu'après la fin de la domination mongole que la Russie réapparut sur la carte politique de l'Europe. Il fallut toutefois attendre le règne d'Ivan IV *Groznyj*, dit le Terrible (1530-1584)¹⁹³, pour que se mît en place un pouvoir centralisé avec Moscou comme capitale. La principauté moscovite s'imposa en effet progressivement entre les XIV^{ème} et XVI^{ème} siècles comme cœur religieux et politique du pays. Par la suite, avec l'accession au pouvoir de la dynastie des Romanov en 1613¹⁹⁴, vint le temps des grands Tsars qui comme Pierre le Grand (1672-1725) ou Catherine II (1729-1796) initièrent une certaine modernisation du pays. Parallèlement à ces successions de règnes, l'image et la perception de la Russie furent radicalement modifiées. Héritier de la *Rus'* de Kiev et de la Moscovie, le Tsarat transforma ainsi un Etat éclaté en un modèle d'Etat multinational issu de la politique d'expansion territoriale (II). Dès lors, se posa la question de l'intégration dans l'Empire de territoires et de populations parfois très différents culturellement les uns des autres. En cela, la question fédérale ne cessa pas de travailler bon nombre de courants politiques jusqu'à la Révolution de 1917 (III).

¹⁹³ Ivan IV présentait la particularité d'être le premier prince moscovite à se faire couronner Tsar selon le rite impérial byzantin le 16 janvier 1547.

¹⁹⁴ A partir du XVII^{ème} siècle, et jusqu'à l'abdication de Nicolas II en 1917, l'histoire de la Russie devint intimement liée à celle des Romanov. Au cours de ces trois cents ans de domination, l'Empire de Russie s'agrandira de 140 km² par jour, voir HELLER M., *Histoire de la Russie et de son empire*, Paris : Flammarion, 1999, p. 573.

I. Le morcellement territorial de la Russie des apanages

Selon la *Chronique des temps passés*¹⁹⁵, l'histoire de la Russie commença lorsque le prince d'origine varègue Riourik désigna en 862 Novgorod comme capitale de sa principauté¹⁹⁶. A cette époque, la Russie n'était alors qu'un ensemble disparate où vivaient de nombreuses tribus slaves, finlandaises et scandinaves¹⁹⁷ et ce ne fut que bien plus tard, avec la conquête de Kiev par le prince Oleg¹⁹⁸, que se développa en Russie le premier centre politique important : la *Rus'* de Kiev. Cette principauté qui émergea alors relevait cependant plus d'un système d'organisation féodale que d'une structure étatique bien établie¹⁹⁹. En effet, l'Etat kiévien ne ressemblait en rien à ses homologues existant à la même époque dans d'autres pays. C'était une sorte d'association, regroupant de nombreuses régions très hétérogènes, dont la cohérence d'ensemble ne fut cependant assurée que sur de courtes périodes de temps. Les distances géographiques fragilisant d'autant plus les tentatives d'unité, la Russie kiévienne ne pouvait tout au plus être considérée que comme un agrégat de régions distinctes. Ainsi, « politiquement [elle] ne représentait qu'un embryon d'Etat : une unique dynastie (celle des Riourikides) [...] présid(ant) à l'organisation de l'ensemble kiévien fonctionn(ant) [...] comme une fédération familiale de principautés [qui] était toutefois très lâche »²⁰⁰. Cette « fédération de l'ancienne *Rus'* », qui n'a finalement de fédération que le nom, ne résista pas aux traditions régissant le principe successoral et se désagrégea sous les coups répétés des dysfonctionnements du système de pouvoir kiévien.

¹⁹⁵ La *Chronique des temps passés* (*Povest' vremennyh let*) ou Chronique de Nestor est un panégyrique rédigé à Kiev au XII^{ème} siècle. C'est le document le plus ancien se rapportant à l'histoire de la Russie et de l'Ukraine. Pour une réédition récente de cette chronique, voir la traduction par Jean-Pierre ARRIGNON, *Chronique de Nestor (Récit des temps passés). Naissance des mondes russes*, Toulouse : Anacharsis, 2008.

¹⁹⁶ Riourik est un prince varègue dont l'existence semble relever plus du mythe que de la réalité puisque rien de son action et de sa vie n'est absolument démontré. D'après la *Chronique des temps passés*, il s'installa à Novgorod et régna sur la Russie jusqu'en 879 (*Chronique, op. cit.*, p. 51). Il est le fondateur de la dynastie des Riourikides qui régnèrent en Russie jusqu'en 1598.

¹⁹⁷ Sur ce point voir, TSCHINARICHINA G. « Föderalismus und Regionalisierung in Russland » in *Wostock*, n° 38, 1993, pp. 20-27 et GOEHRKE C., *Russland. Eine Strukturgeschichte*, Paderborn : Ferdinand Schöningh, 2010, pp. 65-68.

¹⁹⁸ Oleg, prince varègue à qui Riourik confia selon la *Chronique des temps passés* la tutelle de son fils Igor (*Chronique, ibidem*, p. 53), fut le premier personnage attesté de l'histoire russe, son existence et ses actes furent en effet confirmés par des sources byzantines. Il imposa son pouvoir à Kiev et dans le bassin du Dniepr à partir de 882. La *Chronique* enregistra la mort d'Oleg, surnommé le Très-Sage, après 33 ans de règne dont 30 à Kiev (*Chronique, ibidem*, p. 67). La principauté passa alors aux mains d'Igor qui poursuivit la politique d'expansion territoriale d'Oleg.

¹⁹⁹ Les principales institutions de la *Rus'* kiévienne étaient la Douma ou conseil des Boyards et le *vetche* (assemblée urbaine). Ces deux assemblées correspondaient aux aspects à la fois monarchique et démocratique de l'Etat kiévien. Ainsi, la Douma des Boyards avait pour fonction principale de conseiller et de collaborer avec le prince. Le *vetche*, pour sa part, était essentiellement composé de chefs de famille et prenait ses décisions suivant les règles de la démocratie directe et à l'unanimité. Il était convoqué pour décider de questions importantes comme la guerre, les mesures d'exception ou les conflits entre princes. Par ailleurs, le prince de Kiev avait un statut particulier car il était le seul à porter le titre de grand prince. Pour gouverner, le grand prince devait également composer avec des éléments locaux et ce n'est que relativement tardivement qu'il a pu s'imposer face à des institutions locales bien développées.

²⁰⁰ REY M.-P., *De la Russie à l'Union soviétique : la construction de l'Empire (1462-1953)*, Paris : Hachette livre, 1994, p. 7.

Les conflits incessants et les luttes intestines entre princes engendrèrent petit à petit le morcellement du territoire en apanages et ceci au détriment de l'unité politique. La base de ce morcellement se trouve, pour partie, dans l'inefficacité de la transmission du pouvoir conduisant inexorablement à « une véritable scission du territoire russe [qui] inaugura une période de désintégration politique »²⁰¹. Fondé sur de vieilles conceptions claniques, le système successoral engendra rapidement une grande instabilité du pouvoir. En effet, les terres n'appartenaient jamais aux princes, mais leur étaient attribuées temporairement en fonction de leur rang généalogique. Ainsi, l'ordre de succession n'allait pas du père au fils, mais du frère au frère et de l'aîné des neveux au plus jeune des oncles. Le résultat de ce régime de succession produisit rapidement des conflits attisés par la multiplication des membres de la famille princière à tel point qu'« il devint extrêmement difficile de déterminer avec précision la place qui revenait à chacun »²⁰². Par conséquent, la seule solution pour les princes cadets exclus du régime de succession était de coloniser des terres nouvelles. Imposant leur pouvoir sur leurs nouvelles possessions et se constituant par là même un patrimoine (*votcina*), les princes s'affirmèrent désormais comme de véritables propriétaires terriens et jouirent sur leurs terres de droits régaliens (*gosudarstvennye prava*)²⁰³. Toutefois, même si cette période des apanages apparaît comme une époque caractéristique de morcellement territorial, il persista malgré tout de puissants facteurs d'unité tels que les coutumes ou la langue. Les princes ont ainsi multiplié entre eux la pratique des *krestnié gramoti*, traités par lesquels ils reconnaissaient mutuellement la légitimité de leur pouvoir²⁰⁴.

Ces rudiments d'organisation entre les principautés ont fait dire à l'historien Nikolaï Ivanovitch Kostomarov que s'y trouvait 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 cependant pas assez forts pour étouffer toute manifestation locale et fondre toutes les parties en un tout. Tant la nature que les circonstances historiques, tout conduisait la vie du peuple russe à une autonomie des Pays afin qu'entre eux tous se crée et se maintienne un lien permanent. Ainsi, la Russie tendait vers une fédération, et la fédération était la forme 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

²⁰¹ REY M.-P., *ibidem*, p. 8.

²⁰² RIASANOVSKY N., *op. cit.*, p. 49.

²⁰³ Les princes considéraient chaque parcelle de leur territoire comme un bien patrimonial. Pour plus de détails sur la conception juridique du terme *votcina*, HARRASSOWITZ O., « Contribution à l'histoire du vocabulaire politique de la Russie moscovite (remarques sur l'emploi du terme *otcina/votcina*) » in VODOFF W., *Princes et principautés russes (X^{ème} – XVII^{ème} siècles)*, Northampton : Variorum reprints, 1989, pp. 21-38.

²⁰⁴ LIROU R., *op. cit.*, p. 42.

principe unitaire »²⁰⁵. Ce point de vue fut néanmoins contesté par de nombreux historiens, dont Aleksej Filippov. Ce dernier considère en effet que la Russie des apanages n'était aucunement une fédération²⁰⁶. Rejoignant son propos, il faut tout de même noter que si l'absence évidente de structures centrales et d'une conscience collective ne permettaient pas de conclure à une quelconque forme fédérative dans la Russie des apanages, il n'en demeurait 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 »²⁰⁷.

L'autre événement majeur dont il convient de dire un mot, et qui précipita également la chute de la *Rus'* kiévienne, est l'invasion mongole au cours du XIII^{ème} siècle. Outre la destruction de Kiev, elle accentua la régionalisation des différents territoires russes. En effet, les Mongols en appliquant un système d'administration indirecte sur les territoires conquis laissèrent, en définitive, une large autonomie aux principautés, confortant par là même le caractère patrimonial et local du pouvoir. Ainsi, « le tempérament querelleur des princes russes, qui depuis le IX^{ème} 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 »²⁰⁸.

L'apport des Mongols ou des Tatars²⁰⁹ à la Russie est toujours très discuté. Les principautés russes furent vassales de la Horde d'Or et tous les princes de la *Rus'* devaient se rendre à la Horde pour faire allégeance au Khan²¹⁰. Surtout, le Khan était celui qui attribuait ou retirait le privilège (*yarlyk*)²¹¹ de grand prince de Vladimir. Cette charge conférait à son détenteur le territoire de Vladimir, qui, s'ajoutant à la principauté héréditaire, faisait de lui le collecteur du tribut dû aux Mongols. En cela, comme le rappelle la célèbre formule de l'historien russe

²⁰⁵ KOSTOMAROV N., *Mysli o federativnom načale v drevnej Rusi* [Réflexions sur le principe fédératif de la Russie Ancienne], publié dans le journal *Osnova*, 1861, p. 38 (Trad.).

²⁰⁶ FILIPPOV A., *Učebnik istorii russkogo prava* [Manuel d'histoire du droit russe], Ūrev : Pečatano b tipografii K. Mattisena, 1907, vol. 1, pp. 180-183.

²⁰⁷ LADREIT DE LACHARRIÈRE G., *L'idée fédérale en Russie de Riourik à Staline (862-1945)*, Paris : Pedone, 1945, p. 10.

²⁰⁸ CARRERE D'ENCAUSSE H., *La Russie inachevée*, Paris : Fayard, 2000, p. 60.

²⁰⁹ La plupart des sources européennes y compris russes parlent de Tatars mais Gengis Khan et ses descendants étaient des Mongols, GONNEAU P., « Sous le joug des Tatars » in *Les collections de l'Histoire*, 2003, n° 19, pp. 16-21.

²¹⁰ Littéralement « le seigneur ». Titre porté par Gengis Khan et ses descendants.

²¹¹ Le *yarlyk* était l'ordre écrit du Khan et plus spécifiquement une charte octroyant des privilèges.

Nikolaï Mikhaïlovitch Karamzin, « Moscou [était] obligé par sa grandeur au Khan »²¹². Le souverain moscovite a donc construit sa puissance au service du Khan et non en l'affrontant.

La période des apanages marqua néanmoins une étape importante dans la construction de la Russie, car si sous la domination de Kiev, chaque principauté calquait son organisation sur le centre kiévien, désormais chacune des principautés eut tendance à « amplifier certains éléments de l'héritage kiévien et en minimiser d'autres, pour aboutir à des sociétés très différentes, et pourtant intrinsèquement apparentées »²¹³. Il faut également savoir qu'à cette différenciation de système politique s'ajouta, par la suite, une différenciation linguistique puisque c'est en effet de cette époque que date la distinction entre les langues russe, biélorusse et ukrainienne²¹⁴. Au-delà de ces considérations historiques, il faut bien comprendre que même s'il existait des facteurs pouvant être annonceurs du développement d'un système fédéral en Russie, ceux-ci furent cependant freinés par la mise en place d'un régime à la fois expansionniste et centralisateur par les princes de Moscou.

II. L'affirmation de l'Etat multinational russe

La propagation de l'Etat multinational russe au XVI^{ème} siècle fut précédée par deux siècles au cours desquels la principauté territoriale de Moscou fut à l'initiative de la constitution du plus grand Etat d'Europe. L'extension de la zone d'influence de la principauté de Moscou fut essentiellement due à l'habileté de ses différents princes et de leur politique d'expansion territoriale pour se libérer du joug mongol (A). Par la suite, ces gains territoriaux servirent à mettre en place un système d'Etat autocratique dont héritèrent les successeurs des princes moscovites. Ainsi, le Tsar devenu le successeur du Khan constitua la clé de voûte d'un système où l'autocratie fut perçue comme l'ultime rempart contre le chaos et la désorganisation (B).

A. L'avènement de la Moscovie tsariste par la politique d'expansion territoriale

Le « rassemblement des terres de la Rus' »²¹⁵ mené à bien par la principauté de Moscou marqua la fin de la période des apanages et le début de l'unification du pays (1). Ce basculement coïncida essentiellement avec les règnes d'Ivan III et d'Ivan IV qui furent à l'origine d'une expansion territoriale importante et de la mise en place des réelles premières

²¹² KARAMZINE N., *Istoria gosudarstva rossijskogo [Histoire de l'Etat russe]*, Moscou : Olma-press Èkslibriss, 2003, p. 269 (Trad.).

²¹³ RIASANOVSKY N., *op. cit.*, p. 101.

²¹⁴ Les langues slaves comprennent encore les langues slaves de l'ouest (polonais, tchèque) et du sud (serbo-croate et bulgare), RIASANOVSKY N., *op. cit.*, p. 28.

²¹⁵ MANFRED A., STÖKL G., *Russische Geschichte : von den Anfängen bis zur Gegenwart*, 7^{ème} éd., Stuttgart : A. Kröner, 2009, pp. 165-181; KAPPELER A., *La Russie. Empire multiethnique*, Paris : Institut d'études slaves, 1994, p. 29.

structures d'un modèle d'Etat centralisé. Cependant, pour mener à bien la construction de l'Empire, les Tsars successifs durent parfois faire preuve de pragmatisme politique au regard des peuples conquis et ainsi instaurer des autonomies dont le contenu et la durée varièrent selon les situations locales (2).

1. Le rassemblement des terres de la *Rus'*

L'histoire de la construction de l'Empire russe ne commença pas directement avec l'ascension de la principauté de Moscou. Le territoire était en effet morcelé en une multitude de principautés indépendantes n'ayant entre elles que quelques éléments d'unités. On peut toutefois classer ces principautés en trois grands systèmes régionaux : le Nord-Ouest, le Sud-Ouest et le Nord-Est central, chacun de ces systèmes possédant ses propres caractéristiques.

Le système du Nord-Ouest avec la principauté de Novgorod fut souvent qualifié de « démocratie contrefaite, fictive »²¹⁶. En effet, pendant les deux siècles de son indépendance, avant son absorption par la principauté de Moscou en 1478, le pouvoir résidait entre les mains du *vetche*. Celui-ci avait la compétence de déclarer la guerre, faire la paix et de conclure des traités commerciaux. L'importance des pouvoirs accordés au *vetche* de Novgorod réduisit considérablement l'influence du pouvoir princier à Novgorod. Dans les principautés de Galitch et Volynie, l'élément aristocratique, avec la Douma des Boyards, vint pour sa part nettement à dominer le prince et le *vetche*. Ce fut sans doute le résultat de l'influence des grands propriétaires terriens dans une région considérée comme très fertile. A la fin du XII^{ème} siècle, le pouvoir de la Douma des Boyars devint incontestable, elle exerçait en effet ses droits indépendamment de toute volonté princière. Ce principe de gouvernement aristocratique a continué d'agir dans ces territoires même lorsque ceux-ci furent finalement absorbés par la Pologne et la Grande principauté de Lithuanie au XIV^{ème} siècle. Enfin, dernier système régional, celui des principautés du Nord-Est central, celle de la Russie souzdalienne (territoire situé entre les deux rives de la Volga supérieure) où, contrairement aux deux autres principautés, le pouvoir princier était devenu prépondérant depuis le XII^{ème} siècle. Deux raisons principales expliquent l'hégémonie que prirent les principautés du Nord-Est central dont celle de Vladimir, ancêtre de la Moscovie tsariste. La première raison à prendre en considération est l'aspect autocratique de ces principautés initiant ainsi un système de pouvoir qui marqua pour longtemps le pouvoir en Russie. Cette autocratie fut renforcée par la volonté des princes d'asseoir le principe d'hérédité successorale, faisant ainsi fi du mode traditionnel

²¹⁶ KLÛČEVSKIJ V. O., *Kurs russskoj istorii [Cours de l'histoire russe]*, tome 2, 4^{ème} éd, Moscou: Tip. T-va A. Levenson, 1916, p. 123 (Trad.).

d'accession au pouvoir kiévien. La seconde raison est le soutien de l'Eglise orthodoxe qui soutenait la volonté de la principauté de Vladimir d'unifier le pays. A cela, il faut ajouter que la région de la Moscovie possédait des atouts importants puisqu'elle se situait notamment au carrefour des grandes routes commerciales et maritimes lui permettant ainsi de se développer économiquement. Prenant l'ascendant sur les autres principautés, Vladimir installa finalement sa capitale à Moscou en 1426.

Le développement économique de la principauté de Moscou entraîna petit à petit un affaiblissement des empereurs mongols. Le rassemblement des terres de la *Rus'* fut ainsi suivi par celui des terres de la Horde d'Or. A la suite de la victoire définitive sur les Mongols au XVI^{ème} siècle, commença alors l'expansion rapide de l'Empire vers l'Est et au Nord.

Imposer son autorité sur un ensemble de territoires géographiquement vastes fut l'une des premières grandes difficultés auxquelles furent confrontées les Tsars. Ainsi, c'est sous le règne d'Ivan III (1462-1505), que devait se mettre en place un système d'administration le plus efficace possible dans la gestion de ces terres. Dans ce cadre, le système d'organisation féodale, hérité de l'époque kiévienne, fut remplacé par une organisation où le territoire était divisé en unités administratives dirigées par un gouverneur. Les compétences du gouverneur dans le domaine administratif et judiciaire furent alors inscrites dans des lois spécifiques. Ainsi, en 1497 le premier code russe (*soudiebnik*) précisait les principes juridiques applicables à l'ensemble du territoire. Ce fut ici la première poussée forte du processus de centralisation.

Mais, ce fut avec l'avènement du règne d'Ivan IV que triompha réellement l'idée impériale. Au sein même de la Moscovie d'abord, car pour asseoir son autorité, Ivan IV grignota peu à peu le pouvoir des Boyards. En cela, la période de l'*opričnia* (1565-1572) fut emblématique de cette politique²¹⁷. Ce territoire directement subordonné au Tsar lui servit de support dans sa lutte contre les Boyards. Cependant, l'*opričnia* est surtout intéressante, car elle permit de tester des formes d'administration centralisée, qui devaient s'étendre plus tard à tout le royaume. Mais, l'idée impériale se manifesta surtout dans la volonté d'Ivan IV d'unifier le pays et de conquérir de nouveaux territoires. En cela, la conquête du khanat de Kazan²¹⁸ en 1552 fit faire un saut qualitatif dans le développement de l'Etat multinational russe. Ainsi, pour la première fois, un Etat dont la culture relevait d'une autre civilisation, à savoir l'islam, fut intégré à

²¹⁷ De fait, l'Etat était divisé en deux parties, l'*opričnia* et la *zemšinu* qui restait sous l'autorité des Boyards. Le mot *opričnia* provient de *oprič* qui signifie « hormis, excepté ». A l'origine, elle comprenait une vingtaine de villes et leurs régions, plusieurs territoires éparpillés dans tout le pays et une partie de Moscou. Par la suite, ce terme en vint à désigner les individus qui la composaient, appelés *opričniki*.

²¹⁸ Sur l'organisation du khanat de Kazan, NOLDE B., *La formation de l'Empire russe* tome 1, Paris : Institut d'études slaves, 1952, pp. 1-28.

l'Empire russe²¹⁹. Par la suite, la prise du khanat d'Astrakhan en 1556 fit de la Volga un fleuve entièrement russe. A partir de cette date, les acquis territoriaux s'enchaînèrent jusqu'en 1557 où furent rattachés successivement à la Russie, la Bachkirie et la Tchouvachie. Par ailleurs, décidé à trouver un débouché sur la mer Baltique, Ivan IV lança parallèlement la guerre de Livonie contre les Polonais et les Suédois en 1558. Enfin, après avoir franchi l'Oural, le cosaque Yermak conquiert la Sibérie en 1581, ajoutant cette terre gelée à la couronne²²⁰.

Dans le cadre de ces conquêtes territoriales, le rôle des élites locales n'avait pas été sans influence. En effet, si celles-ci étaient favorables à l'intégration à l'Empire, la population ne subissait que peu de changement dans son mode de vie. En revanche, ce n'était que lorsque les dirigeants locaux n'étaient pas disposés à reconnaître la souveraineté de Moscou que la répression et les moyens militaires étaient employés. Cette différence de traitement se retrouva dans deux exemples cités précédemment. Ainsi, en ce qui concerne le cas des Tatars à la suite de l'intégration de Kazan, les dirigeants moscovites jouèrent le jeu de la politique des nationalités afin de maintenir le *statu quo* dans ce territoire puisque les élites tatares furent cooptées au sein de la noblesse héréditaire russe et purent conserver leurs pouvoirs. Les paysans Tatars, pour leur part, restèrent libres et ne furent pas réduits en esclavage comme les serfs. Le prosélytisme de l'Eglise orthodoxe fut seulement toléré, mais pas encouragé bien qu'il y eût des périodes pendant lesquelles les dirigeants de Moscou oublièrent leur tolérance religieuse²²¹. Le cas de la Sibérie est beaucoup plus délicat, car sa conquête eut un effet dévastateur sur la culture des peuples qui y vivaient. La culture nomade ne fut pas à l'époque reconnue comme telle. Ces peuples ont certes pu garder en grande partie leur mode de vie traditionnel, mais en contact permanent avec la culture orthodoxe, leur christianisation altéra peu à peu leur identité culturelle.

Il est intéressant de remarquer que cette politique d'expansionnisme territorial s'accompagnait souvent de la signature de traités. Ces traités dont beaucoup ont été conclus avec des peuples

²¹⁹ Moscou conserva une certaine tolérance lors de l'intégration de cette région musulmane dans l'Empire. Si elle laissa l'ancienne organisation sociale, elle se borna à mettre à profit une partie de la population. Ainsi, certains furent soumis à des obligations de service militaire et d'autres, ceux qui possédaient des terres, soumis au prélèvement de l'impôt foncier (*iassak*), voir NOLDE B., *op. cit.*, pp. 63-76.

²²⁰ Il convient de remarquer que l'expansion de l'Empire vers le Nord-Est, vers la Sibérie donc, ne fut pas d'abord une volonté politique de Moscou mais celle des grands marchands qui voulaient protéger le marché de la fourrure à l'Est.

²²¹ Après la conquête, l'œuvre d'évangélisation resta minime et demeura longtemps infructueuse. Ce n'est que deux siècles plus tard que l'Eglise passa à l'offensive et, sous l'impulsion du pouvoir séculier, convertit au christianisme Tchouvaches, Tchérémisses et Mordves. Ceux qui recevaient ainsi le baptême se voyaient concéder une espèce de « citoyenneté » qui les assimilait aux Russes du point de vue du statut juridique, NOLDE B., *op. cit.*, pp. 115-127.

caucasiens du Nord (comme par exemple les Tatars nogai²²²) étaient cependant interprétés différemment par les parties. Ainsi, si les Tatars considéraient ces traités comme une alliance militaire temporaire contre l'Empire ottoman et le Khanat des Tatars de Crimée, les Russes partageaient du principe que c'était une étape vers une reconnaissance irréversible de la suprématie de la Russie sur leurs territoires.

Enfin, la politique centralisatrice d'Ivan IV fut soutenue par l'Eglise orthodoxe qui voulait développer une « troisième Rome » à Moscou à partir de laquelle la propagation de l'orthodoxie devait s'étendre. Le symbole de cette politique fut le titre de « Tsar » accordé au grand prince de Moscou et qui marqua pour la première fois l'avènement de la « sainte Russie », appellation représentant donc plus qu'une simple définition géographique. Ce fut aussi dans ce cadre que s'effectua une prise de conscience nationale et du sentiment d'appartenance russe avec désormais l'incorporation de la foi orthodoxe dans la définition de la Russie.

Le rassemblement des terres de la *Rus'* correspondit donc à l'établissement d'un système centralisé dont est issue la conception autocratique de l'Etat. Dès lors, les gains territoriaux de Moscou mirent en évidence une certaine victoire du principe d'unité sur celui de fédération. Les différentes parties du territoire qui constituèrent la principauté de Moscou et, plus généralement, tous les Etats de l'Empire russe formèrent un ensemble symbolisant l'union entre plusieurs peuples. En cela, l'Empire prit dès cette époque une nouvelle forme, celle d'une monarchie multiethnique et multinationale aux frontières ouvertes sur l'Asie.

2. Les autonomies des Marches de l'Empire

En même temps que l'Empire s'agrandissait et absorbait d'autres territoires et que se créaient de nouvelles régions, il n'a jamais parallèlement cessé, au gré de ses objectifs politiques, de concéder des avantages à telle région jugée stratégique, de favoriser telle minorité nationale et donc d'instaurer des spécificités dans les statuts et dans les droits. Généralement, les terres conquises conservaient dans un premier temps leur système d'administration ou se voyaient accorder des privilèges, puis ceux-ci étaient graduellement remplacés par le système en vigueur dans les autres parties de l'Empire²²³. Constante tout au long de l'histoire du tsarisme, cette pratique a entraîné des différences marquées entre peuples, confessions ou états sociaux.

Historiquement, les territoires et populations situés en dehors de l'ancienne Russie moscovite s'aggrégèrent petit à petit autour de ce noyau originel. En intégrant ces nouveaux territoires, la

²²² Les Tatars nogai étaient des nomades turcs qui occupèrent la steppe pontique s'étendant au Nord de la mer Noire jusqu'au XVII^{ème} siècle avant d'être repoussés par les Russes vers le Daghestan et le Kazakhstan, KAPPELER, A., *op. cit.*, p. 51.

²²³ REY M., *op. cit.*, pp. 28-29.

Russie a donc dû faire face à des problèmes d'organisation pour gérer cet ensemble de terres et de peuples très divers. Cette constatation est particulièrement évidente pour certaines régions périphériques de l'Empire. Ces Marches de l'Empire²²⁴ se retrouvèrent ainsi intégrées à cet agrégat de territoires dans des conditions et avec des méthodes souvent très variées.

Dans la majorité des cas, ces régions périphériques se sont vu accorder une autonomie dont le contenu et la durée dépendaient de leur statut ou de leur situation au moment de leur entrée dans l'Empire²²⁵. Ainsi, la conquête des Marches asiatiques (Caucase, Turkestan), si elle augmenta la diversité ethnographique de la Russie, ne posa pas de réels problèmes par rapport aux structures très anciennes de ces peuples. Avec les Marches de l'Ouest (Pologne, Finlande, Bessarabie²²⁶), territoires plus européens, deux choix s'offraient au gouvernement russe. Le premier consistait en la suppression des particularités provinciales en faveur de l'application du droit commun russe, le second, qui fut choisi par le gouvernement, consistait en la sauvegarde plus ou moins intacte des traditions de ces provinces. De ce fait, ces régions ont pu bénéficier d'un développement constitutionnel autonome. Ainsi, les gouvernants de la Finlande ont-ils pu réussir à restreindre les interventions de l'Empire dans leurs affaires intérieures²²⁷. L'autonomie finlandaise se manifesta également par l'existence d'une assemblée territoriale (Diète), d'un système administratif et judiciaire propres soumis à l'autorité du gouverneur, représentant le Tsar, mais indépendant de l'administration centrale russe. Enfin, il faut noter que ces régions se voyaient concéder des droits politiques et des libertés parfois inconnus en Russie même. L'exemple le plus flagrant est celui du servage. Fondement de l'ordre socio-économique russe, il fut aboli dès 1816-1817 dans les provinces baltes alors qu'il fallut attendre 1861 pour que cette abolition fût proclamée dans l'ensemble de l'Empire.

Pour la plupart des peuples, l'intégration territoriale dans l'Empire ne s'accompagna pas d'un changement radical de système social et politique. En effet, pour mener à bien la construction de l'Empire et leur permettre de régner tant sur Kiev, Varsovie que Riga, les Tsars ont dû parfois faire preuve de pragmatisme politique et s'abstenir de substituer purement et simplement leur législation à celle des peuples conquis. Ce faisant, loin de la conception

²²⁴ NOLDE B., *Ancien régime et Révolution russes*, Paris : A. Colin, 3^{ème} éd., 1948, p. 40.

²²⁵ Cette vision est d'ailleurs bien exprimée par Catherine II qui écrira que « La petite Russie, la Livonie et la Finlande sont des provinces qui sont régies par les privilèges qui leur ont été confirmés. Les violer subitement par leur suppression serait peu convenable, mais les considérer comme étrangères et les traiter comme telles serait plus qu'une faute, ce serait une bêtise », cité par NOLDE B., *Ancien régime*, pp. 54-55.

²²⁶ KAPPELER A., *op. cit.*, p. 98.

²²⁷ Le Tsar Alexandre I^{er} leur garantit en 1809 dans son manifeste aux Finlandais « la religion de la contrée et les lois fondamentales, avec les privilèges et les droits dont chaque Ordre du grand-duché et tous ses habitants ont joui conformément à la constitution », cité dans NOLDE, *Ancien régime*, p. 52.

autocratique et centraliste du pouvoir, cela conduisit à une politique d'assimilation progressive qui permit le développement d'autonomies à géométrie variable.

Cependant, au-delà de cette rapide analyse de l'autonomie des Marches de l'Empire, il serait très réducteur de considérer la mise en place d'une structure fédérale en Russie à cette époque. Néanmoins, mettre en évidence une gestion différenciée de certains territoires permet de relativiser et finalement de nuancer l'unité et le centralisme de l'Empire. Cette approche permettait également aux Tsars de réduire d'une certaine façon l'importance de la question nationale puisque les minorités de ces provinces se voyaient confirmées et reconnues par le pouvoir central. Malgré tout, ce système reposait sur un équilibre fragile, car au bout du compte, le pouvoir russe se retrouvait face à des minorités fortes souvent peu respectueuses des traditions de loyalisme, ce qui a souvent servi les revendications autonomistes ou les tendances sécessionnistes de certaines régions de l'Empire. Même si le régime, en proie à une vague nationaliste, se lança à partir du dernier tiers du XIX^{ème} siècle dans une politique d'uniformité territoriale et de russification pour tenter de contrer les mouvements nationaux (comme en Pologne) qui remettaient peu à peu en cause la structure supranationale de l'Empire, ce fut bien par la variété des statuts et des droits et le maintien de fortes prérogatives locales que l'Empire multiethnique russe a été fondé et qu'il s'est consolidé au fil des siècles.

B. Les réformes administratives sous la dynastie des Romanov

Le fonctionnement des institutions et la pratique politique des souverains russes rendirent quasiment impossible l'émergence de contre-pouvoirs mais, face à la colonisation de nouveaux territoires, le fonctionnement de ces mêmes institutions dut évoluer. L'avènement de Pierre I^{er} donna un nouveau souffle au pays et ouvrit la Russie à l'Europe. L'œuvre réformatrice de Pierre le Grand fut titanesque, tumultueuse, mais néanmoins efficace. Ainsi, dans le domaine politique, la Douma des Boyards et l'assemblée du pays furent remplacées par un Sénat dirigeant. Le titre d'Empereur de toutes les Russies fut officiellement adopté en 1721 pour désigner le souverain en remplacement de celui de Tsar.

Pierre le Grand fut également à l'origine d'un processus de bureaucratisation et de centralisation qui conforta la monarchie absolue en Russie. Dans sa volonté de transformer la Russie en un modèle occidental, Pierre a espéré rattraper le retard de développement et ouvrir son pays vers l'Ouest. Dans ce contexte, les organes d'administration locaux (*semskoe predstavitelstvo*) ainsi que l'Eglise avec ses propres structures de pouvoir ne pouvaient être que gênants. En 1722, avec l'introduction d'une bureaucratie professionnelle et d'un système d'échelon des fonctionnaires, les unités d'administration perdirent une grande partie de leurs

compétences. Elles ont donc été dissoutes, mais le pas décisif fut entrepris en 1708 en organisant la répartition territoriale entre les provinces de l'Empire. En effet, parallèlement à l'organisation de la division administrative, Pierre avait l'intention de diviser le pays pour améliorer son développement et sa gestion économique. Huit provinces virent ainsi le jour dirigées par des gouverneurs concentrant dans leurs mains le pouvoir administratif et militaire. En 1715, les gouvernements de ces provinces furent à leur tour divisés en cercles (*uesd*) et en 1719, la réforme s'attacha à la réorganisation des districts (*okrug* et *distrikt*). Dans le même temps, l'Empire fut divisé en districts judiciaires.

Avec Catherine II, la réforme administrative aboutit à une restructuration des anciennes frontières des provinces. En cela, Catherine voulait rendre le pays plus gouvernable et l'administration plus transparente. La réorganisation fut faite d'un point de vue purement administratif : une province devait inclure 400 000 personnes et un *uesd* 30000 personnes. Le nombre de provinces passa alors à 50. Il fallait également garantir que les problèmes survenant dans les provinces remontassent au Centre, la conséquence logique fut l'apparition de la délégation des pouvoirs.

Parallèlement, Catherine mit en place toute une série de mesures d'uniformisation territoriale. Le cas le plus emblématique fut celui de la disparition définitive de l'autonomie ukrainienne. Cela entraîna « une refonte complète [du statut de l'Ukraine] des institutions administratives et judiciaires [...] de sa structure sociale, de son organisation militaire, de sa hiérarchie et des biens de l'Eglise »²²⁸ et ceci « sans le moindre souci des attaches historiques ni de la cohérence économique »²²⁹. Cette réforme administrative n'avait que pour seul but de mettre en place des entités plus homogènes et étendre ainsi l'autorité russe.

Au début du XIX^{ème} siècle, l'Empire des Tsars avait cependant atteint une telle superficie que cela rendait nécessaire un nouveau processus de décentralisation et de délégation des pouvoirs.

Après une première tentative de principe sous Mikhaïl Speranski²³⁰, une nouvelle tentative eut lieu sous le règne d'Alexandre II (1818-1881) qui se caractérisa cependant par une approche prudente du renforcement de l'autonomie locale. La réforme agraire de 1864 et la création de 34 gouvernements dits *zemstvo* (organes élus des collectivités locales autonomes) en furent les symboles. Ainsi, même si les compétences de ces organes relevaient de domaines aussi variés que ceux de la santé, de la culture et de la construction de routes, ces *zemstvo* se trouvaient cependant toujours sous le contrôle direct du ministère de l'Intérieur.

²²⁸ DE MADARIAGA I., *La Russie au temps de la Grande Catherine*, Paris : Fayard, 1987, p. 377.

²²⁹ DE MADARIAGA I., *op. cit.*, 1987, p. 378.

²³⁰ Mikhaïl Mikhaïlovitch Speranski fut gouverneur général de la Sibérie de 1819 à 1821. Parmi ses plus importantes réformes figure la création d'un système administratif particulier pour la Sibérie et l'adoption d'une loi pour les *inorodcy* (peuples non chrétiens).

Globalement, cette nouvelle approche servit avant tout à améliorer l'efficacité de l'administration et à initier une démocratisation prudente. Toutefois, ce que le pouvoir donnait d'un côté, il le reprenait de l'autre car dans le même temps, des mesures de russification furent mises sur pied, la langue russe devenant la langue de l'administration et du fonctionnement de la justice.

Après l'assassinat d'Alexandre II, et malgré la politique de restructuration d'Alexandre III (1845-1894), le processus de démocratisation ne pouvait plus être arrêté. L'opposition trouvait, pour la première fois, dans le *zemstvo*, l'occasion de participer à la vie politique. La ligne politiquement plus dure d'Alexandre III et la centralisation qu'il a encouragée entraînèrent bien plus qu'une protestation démocratique et ancrèrent le bien-fondé de l'idée fédéraliste comme réaction à la politique centralisatrice du Tsar. L'historien Maxime Kovalevsky, dans un ouvrage publié aux Etats-Unis au tout début du XX^{ème} siècle, faisait d'ailleurs cette analyse : « Le système que nous analysons fut réalisé d'une manière qui ne lui laissa même pas une lointaine ressemblance avec un Etat constitutionnel. La Russie a introduit certaines institutions européennes sans l'esprit qui leur est propre, et au lieu d'un organisme politique vivant, profondément enraciné dans la souveraineté du peuple, elle a créé une énorme et coûteuse machine bureaucratique, exerçant un pouvoir presque incontrôlé et illimité sur les corps et les esprits, privant les sujets russes du droit du libre déplacement aussi bien que de la possibilité d'agir en plein accord avec leur conscience »²³¹. Dans la préface de l'édition russe de 1908, Kovalevsky ajoutait que, selon lui, le vrai tournant dans l'histoire de la Russie fut la création d'un *self-government* local : « La réaction qui suivit naturellement n'avait, évidemment, qu'un but : conserver le règne de la bureaucratie et préserver la Russie d'une nouvelle réforme, cette fois des institutions centrales, sur la même base du *self-government* »²³².

Toutes ces réformes ne doivent pas faire oublier que « l'unification de la Grande Russie se réalisa par la destruction de tous les pouvoirs locaux indépendants, à la faveur de la seule autorité du grand prince. Bien que destinés à l'oubli, ces pouvoirs étaient porteurs de "l'antique tradition", ils étaient les fondements mêmes de la vie des Grands-Russes. Leur chute affaiblit la solidité de la tradition. C'est à l'autorité du grand prince que reviendra la tâche de construire un nouveau système sur les ruines de l'ancien ; il ne chercha pas seulement à

²³¹ KOVALEVSKY M., *Russian Political Institutions: the Growth and Development of these Institutions from the Beginnings of Russian History to the Present Time*, Chicago: University Press, 1902, pp. 181-182 (Trad.).

²³² KOVALEVSKY M., *Očerki po istorii političeskikh učreždenij rossii [Essais sur l'histoire des institutions politiques russes]*, Moscou: Territoriâ budušego, 2007, p. 12 (Trad.).

réaliser l'unité, il voulut disposer à sa guise des forces et des ressources du pays. Le pouvoir sans partage engendra l'autocratie moscovite »²³³.

III. Le « débat fédéral » dans l'empire des Tsars

Ce ne fut pas de la société civile que surgit la première grande interrogation sur l'évolution et le devenir du pays, mais du milieu des officiers de l'armée impériale puisqu'en 1816, de jeunes officiers créèrent une société secrète dont un des buts fut de donner une constitution à la Russie. La tentative d'insurrection qu'ils provoquèrent le 14 décembre 1825, même si elle échoua, marqua pendant longtemps la monarchie russe et les esprits de l'époque. Par conséquent, cette révolte des « Décembristes » mérite qu'on s'y arrête quelque peu (A). Cependant, dans le foisonnement d'idées qu'inspira l'Etat multinational russe, d'autres courants, parfois beaucoup plus extrêmes, se réclamèrent d'un modèle de fédéralisme. Parmi ceux-ci, le courant panslaviste qui n'eut finalement que peu d'écho (B), le courant austro-marxiste qui s'attacha surtout à la problématique de l'autonomie culturelle (C) et, enfin, le fédéralisme anarchique qui amorça la naissance du mouvement révolutionnaire russe à partir de 1848 (D).

A. Le mouvement des Décembristes

Avec les guerres napoléoniennes, une grande partie de la société intellectuelle russe entra en contact avec l'Occident, rapportant des idées nouvelles. Dans ce cadre, se développèrent de nombreuses associations, fondées sur le modèle de la *Tugendbund* allemande²³⁴, dont l'objectif était de faire bouger les choses en Russie.

Parmi ces associations, deux associations, l'Union du Sud et l'Union du Nord, avec à leur tête respectivement Pavel Ivanovitch Pestel²³⁵ et Nikita Mikhaïlovitch Mouraviov²³⁶ étaient décidées à passer à l'action révolutionnaire. Composés de jeunes officiers de l'armée, ces deux cercles avaient pour point commun de vouloir un changement politique et de vouloir réformer

²³³ PRESNIAKOV A., *The Formation of the Great Russia State. A study of Russian history in the thirteenth to fifteenth centuries*, Chicago: Quadrangle Books, 1970, p. 391 (Trad.).

²³⁴ La *Tugendbund* était une association créée en 1808 par des intellectuels allemands dont le but était de libérer la Prusse du joug français. Rencontrant l'hostilité du pouvoir en place, elle fut interdite et finalement dissoute en 1815.

²³⁵ Pavel Ivanovitch Pestel (1793-1826) était un officier de l'armée impériale. Il prit la tête en 1816 de l'Union du Sud. Après l'échec de la tentative d'insurrection, il fut arrêté puis pendu à la Forteresse Pierre et Paul.

²³⁶ Nikita Mikhaïlovitch Mouraviov (1795-1843) était un officier de l'armée russe. Il dirigea à partir de 1821 l'Union du Nord. Il fut condamné à 20 ans de travaux forcés en Sibérie.

administrativement la Russie²³⁷. Il existait cependant de profondes divergences sur l'organisation du futur Etat russe dont il convient de dire quelques mots.

Pavel Pestel, dans sa volonté de changement, avait choisi de se concentrer sur des aspects strictement économiques par la création de nouvelles vastes zones économiques autonomes. Dans son analyse, Pestel rejetait toutefois toute forme de fédéralisme pour la Russie, arguant du fait que la composition ethnologique de l'Empire aboutirait à la désintégration la Russie²³⁸. D'un point de vue politique, la Loi russe (*rusaskaâ pravda*) de Pestel prescrivait une république fortement centralisée et autoritaire²³⁹, proche du modèle jacobin français puisque « il est considéré comme un principe essentiel de l'Etat russe que toute pensée d'une reconstruction fédérative est absolument rejetée par lui, comme le mal le plus funeste et l'erreur la plus grande [...]. Il faut fuir tout ce qui immédiatement ou par degré, directement ou indirectement, ouvertement ou de biais, pourrait mener à une telle constitution de l'Etat »²⁴⁰.

Pour sa part, dans le texte de sa constitution, Nikita Mouraviov prévoyait la transformation de la Russie en une monarchie constitutionnelle fondée sur le principe de la séparation des pouvoirs. Il eut la particularité de prôner également le fédéralisme (à l'opposé de Pestel) dans l'organisation du nouvel Etat russe, le fédéralisme étant la seule forme de gouvernement adaptée. En effet, plus que toute autre, « seul le gouvernement d'une fédération ou d'une union [...] satisfait à toutes les conditions et [accorde] la grandeur du peuple et la liberté des citoyens »²⁴¹. Son projet divisait la Russie en 13 Etats (*Deržav*), deux *oblast*, 368 districts (*uezd*) ou arrondissements (*povet*)²⁴². Les Etats étaient eux-mêmes divisés en districts, eux-mêmes divisés en communes (*volost*) comprenant de 500 à 1500 habitants de sexe masculin. Il est intéressant de remarquer que le découpage en 13 Etats rappelle d'une certaine façon les 13 Etats membres de la nouvelle fédération américaine. L'influence des Etats-Unis est donc ici incontestable.

²³⁷ Voir GRANDHAYE J., « Les décembristes et la Loi - Genèse d'un concept » in MARTIN S. (dir.), *Circulation des concepts entre Occident et Russie*, <<http://institut-est-ouest.ens-lsh.fr/spip.php?article146>> et du même auteur, « La république chez les Décembristes : une interprétation russe des expériences politiques européennes ? », colloque *La Russie et l'Europe : autres et semblables*, Université Paris Sorbonne – Paris IV, 10-12 mai 2007, <<http://institut-est-ouest.ens-lsh.fr/spip.php?article121>>.

²³⁸ La seule exception notable était la Pologne à qui il conférait le droit de décider de son propre destin, PESTEL P., *Russkaâ Pravda [La Loi russe]*, Saint-Pétersbourg : Kultura, 1906, pp. 21-22. Pour une traduction en anglais, RAEFF M., *The Decembrist Movement*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1966.

²³⁹ L'unité de base aurait été la *volost* à laquelle aurait été rattachée une population. Autogérée, la *volost* aurait assumé toutes les tâches économiques, administratives et même militaires, PESTEL P., *op. cit.*, chapitre 1, par. 5.

²⁴⁰ PESTEL P., *op. cit.*, chapitre 1, par. 4 (Trad.).

²⁴¹ Préambule du projet de constitution de Mouraviov. ŠIPANOV I., *Izbrannye social'no-političeskie i filosofskie proizvedeniâ dekabristov [Sélection d'ouvrages socio-politiques et philosophiques des Décembristes]*, tome 1, Moscou: Gosudarstvennoe izdatel'stvo političeskoj literatury, 1951, p. 295 (Trad.). Pour une traduction en anglais, RAEFF M., *op. cit.*, p.104.

²⁴² Par. 43 du projet de constitution de Mouraviov.

Frappés de mort civile et politique, soustraits aux regards de la population, les insurgés de décembre 1825 auraient dû tomber dans l'oubli, et leur tentative, pour le pouvoir, n'aurait dû être qu'un banal fait divers. Mais, la mémoire collective est parfois capricieuse. Aux yeux des Russes, cette insurrection devint l'acte fondateur d'une « conscience révolutionnaire russe »²⁴³. A cet égard, l'interprétation qu'en a fait Alexandre Herzen fut symptomatique de l'ampleur historique qu'a acquis cet événement du 14 décembre 1825 : « le 14 (26) décembre a réellement ouvert une nouvelle phase à notre éducation politique [...]. Ce qui manquait aux Russes, ce n'étaient ni les tendances libérales, ni la conscience des abus, il leur manquait un précédent qui leur donnât l'audace de l'initiative »²⁴⁴.

L'échec de cette tentative ne doit pas faire oublier que ce fut donc là, et pour la première fois en Russie, l'élaboration d'un véritable projet politique et social influencé par les idéaux des Lumières et de la Révolution française. Ironiquement, lorsque dans les années 1860, l'heure des grandes réformes sonna enfin dans l'Empire, une partie des exigences formulées par les Décembristes furent réalisées.

B. *Le fédéralisme panslaviste et nationalitaire*

Le fédéralisme panslaviste était une doctrine qui visait exclusivement à la fusion des Slaves en un même corps politique. Analysant le contexte du XIX^{ème} siècle, les tenants du panslavisme constatèrent que le seul peuple slave indépendant était le peuple russe. En effet, les autres (Tchèques, Slovaques, Croates et Serbes) étaient partagés entre les dominations prussiennes, autrichiennes et turques et se voyaient étouffés dans leur velléité d'autonomie nationale. Sur la base d'une « communauté slave » se forma donc l'idée d'une organisation politique.

Parmi les auteurs ayant eu sur l'opinion russe une forte influence, il faut citer Nikolai Iakovlevitch Danilevski (1822-1885)²⁴⁵. Selon lui, la protection de la nationalité « constitue le but de l'Etat » et partant « chaque nationalité, si elle [...] n'a pas encore perdu la conscience de sa signification nationale particulière et historique, doit constituer un Etat, et qu'une seule nationalité ne doit constituer qu'un Etat »²⁴⁶. Pour cela, Danilevski expliqua qu'il existait une série de nationalités qu'il estimait apparentées. Le facteur ethnique était le seul qui pouvait

²⁴³ GRANDHAYE J., *Les décembristes. Une génération républicaine en Russie autocratique*, Paris : publications de la Sorbonne, 2011, p. 8 ; voir aussi, GREY I., « The Decembrists : Russia's First revolutionaries, 1825 » in *Historia Today*, 1979, n° 9, pp. 656-663.

²⁴⁴ HERZEN A., *Du développement des idées révolutionnaires en Russie*, Paris : A. Franck, 1851, p. 75.

²⁴⁵ DANILEVSKIJ N., *Rossia i Evropa. Vzglad na kul'turnye i političeskie otnošenija Slavjanskogo mira k Germano-Romanskomu* [La Russie et l'Europe. Un regard sur les relations culturelles et politiques du monde slave vers celui du monde romano-germanique], Moscou : Institut russkoi tsivilizatsii, 2008. L'historien Mikhaïl Petrovitch Pogodine (1800-1875) appartenait également à ce courant panslaviste. Dans nombre de ses écrits et notamment dans des lettres écrites en allemand entre 1838 et 1842 et adressées au Tsarévitch Alexandre, Pogodine réclamait également la formation d'une union slave. En cela, ses idées furent largement analogues à celles de Nikolai Danilevski mais formulées toutefois de façon plus élémentaire.

²⁴⁶ DANILEVSKIJ N., *ibidem*, p. 267 (Trad.).

servir de base solide à un Etat en lui donnant aussi son but. De ce point de vue, l'élément slave apparaissait alors dominant. Cependant, l'aspect national n'était pas si tranché puisque des peuples pouvaient se sentir culturellement assez proches les uns des autres pour s'unir par des liens fédératifs afin d'assurer une meilleure défense commune. Pour Danilevski, ce fut l'ennemi extérieur qui détermina le système fédératif. Ainsi, ce fut l'importance du danger qui influa sur le caractère centralisé ou fédératif de la constitution. Dans ce contexte, cette union « étant donné la dangereuse proximité du monde romain-germanique, doit être très étroite et placée de plus sous la direction et l'hégémonie d'une Russie qui conserve son intégrité et son unité »²⁴⁷. Par ce biais, l'hégémonie de la Russie devint une nécessité, Danilevski alla jusqu'à spécifier que le russe devrait être la langue fédérale²⁴⁸. En cela, Danilevski n'adhéra pas à la théorie de l'égalité absolue des Etats membres puisque son souci de sécurité le conduisit à préconiser des constitutions suffisamment centralisées. La division en entités autonomes en ce qui concernait les affaires intérieures ne devait pas aller jusqu'à un véritable émiettement.

Le Congrès de Berlin en 1878²⁴⁹ renvoya les projets de Panslavie au rang des utopies. Par ailleurs, le gouvernement impérial n'a jamais réellement adopté les théories panslavistes ni leur aspect fédéraliste. De plus, après 1878, l'opinion publique se détourna de cette question pour se concentrer sur les questions intérieures puisque se développa à l'époque un mouvement populiste²⁵⁰. Le fédéralisme des minorités nationales est issu, tout comme le fédéralisme des panslavistes, d'un renouveau des études linguistiques et historiques. D'une façon générale, ces deux mouvements « croient à l'importance de la communauté du passé, de la langue, de la culture et de la race. Simplement, l'un a pour juger de ces éléments un critère plus étroit que l'autre : dans un cas on ne reconnaît comme frère que celui qui parle la même langue [...], dans l'autre on admet aussi celui qui parle une langue de même famille »²⁵¹. Entre ces deux mouvements, il n'y eut en fait qu'une différence de rigueur dans l'application de la règle. La distinction avec les principes marxistes saute ici aux yeux puisqu'il y a une méconnaissance complète des facteurs économiques et de l'idée de classe sociale.

Néanmoins, contre toute attente, il y eut une certaine fusion avec les idées marxistes. Ainsi, par une interprétation de la doctrine contre laquelle s'éleva notamment Lenine, certains membres des minorités nationales entrèrent dans le parti social-démocrate tout en continuant de se déclarer pour le système fédéraliste. D'autre part, la juxtaposition d'une fédération de

²⁴⁷ DANILEVSKIJ N., *ibidem*, p. 436 (Trad.).

²⁴⁸ DANILEVSKIJ N., *ibidem*, p. 516.

²⁴⁹ Ce congrès qui se déroula du 13 juin au 13 juillet 1878 visait à réviser le traité de San Stefano dont les termes étaient très favorables à la Russie à la suite de sa victoire sur les Turcs.

²⁵⁰ Ce courant, issu du mouvement anarchiste, fut à partir des années 1870 influencé par Bakounine. Professant une théorie proche du modèle confédéral, ce courant évolua peu à peu vers le libéralisme. Voir LADREIT DE LACHARRIERE G., *op. cit.*, pp. 67-71.

²⁵¹ LADREIT DE LACHARRIERE G., *op. cit.*, p. 93.

Russie et d'une fédération du monde slave se retrouvait dans les théories fédéralistes nationalitaires.

L'exemple le plus important du lien existant entre le fédéralisme panslaviste et le fédéralisme nationalitaire fut celui exposé par la Confrérie slave des saints Cyrille et Méthode, fondée en 1846 par Kostomarov. Les principaux points de son programme étaient « de répandre les idées de solidarité slave et de fonder une fédération des peuples slaves sur la base d'une complète liberté et de l'autonomie des nationalités »²⁵². Pour cela, Kostomarov prévoyait une nouvelle structure politique et administrative fédérale panslave basée sur les nationalités et un démembrement partiel de l'Empire russe. La Russie devait ainsi comprendre 14 Etats en dehors de la Pologne qui devenait un Etat indépendant. On peut voir d'ailleurs ici une certaine analogie avec le projet de constitution de Mouraviov. Ces Etats-Unis slaves avaient donc pour objectif une unification des législations des peuples slaves sur certains points fondamentaux comme en matière économique et une centralisation des administrations militaires et diplomatiques. Toutefois, dans les domaines de l'intérieur, judiciaire ou encore culturel, chaque peuple devait jouir d'une complète autonomie²⁵³.

Les membres de la Confrérie avaient beaucoup plus approfondi leurs réflexions par rapport aux Décembristes. Les problèmes du panslavisme y étaient abordés avec un certain pragmatisme. Cependant, la Confrérie n'eut pas beaucoup de succès auprès de l'opinion russe, elle fut d'ailleurs démantelée et ses membres arrêtés et jugés sur ordre du Tsar Nicolas 1^{er}. Par la suite, une partie de ses adeptes évolua vers une union de tous les peuples slaves, tandis que les autres se bornèrent à réclamer une autonomie culturelle, plus proche de la vision austro-marxiste.

C. *La vision austro-marxiste*

La théorie de l'autonomie personnelle doit être portée au crédit de la pensée juridique et politique austro-hongroise dont les jurisconsultes les plus célèbres furent Otto Bauer (1881-1938) et Karl Renner (1870-1950)²⁵⁴.

Partant du principe de l'autonomie personnelle²⁵⁵, ils entendaient avant tout faire du droit à l'appartenance nationale ou droit à l'autodétermination un droit exclusivement individuel.

²⁵² KOSTOMAROV N., *Le livre de la genèse du peuple ukrainien* (introduction et notes de LUCIANI G.), Paris : Institut d'études slaves de l'Université de Paris, 1956, p. 43.

²⁵³ KOSTOMAROV N., *ibidem*, p. 45.

²⁵⁴ Karl Renner sera notamment Chancelier d'Autriche entre 1918 et 1920.

²⁵⁵ Bauer et Renner ne sont pas les initiateurs de cette idée d'autonomie personnelle, c'est le Hongrois Lojas Kossuth qui en est le précurseur. Il a en effet prescrit la création de communautés nationales au sein de la Confédération danubienne regroupant les membres d'une même nation disséminés sur l'ensemble d'un territoire et qui administreraient eux-mêmes leurs propres affaires, Pour plus de détails sur les travaux de Kossuth, voir LAPONCE J. A., *Protection of minorities*, Berkeley: University of California Press, 1960, p. 86 et s.

Conçue dans le cadre de la réflexion de l'Etat austro-hongrois, l'autonomie culturelle prévoyait l'organisation des nationalités en corporations juridiques disposant d'attributions et de pouvoirs dans les domaines culturels, administratifs et juridiques, le but ultime étant de maintenir et de préserver l'unité de l'Etat tout en reconnaissant des droits aux minorités nationales. Les travaux de ces auteurs furent en cela intéressants, car ils eurent un certain écho en Russie.

Que ce soit dans son ouvrage *Etat et Nation* de 1899, publié sous le pseudonyme de Synopticus, ou dans *La Nation, mythe et réalité*, écrit en 1937 et publié à titre posthume en 1964, Renner s'est avant tout penché sur le rapport Etat/nation. Sa conception se fonda essentiellement sur une distinction entre l'Etat, la Nation et la nationalité. Ainsi, pour Renner, la Nation, simple substrat au départ, est devenue par les lois de l'évolution une véritable institution politique et juridique²⁵⁶. Il réduisit donc la question nationale à une question administrative et constitutionnelle, la sortant ainsi de toute considération politique. Essayant « d'exorciser le danger du séparatisme politique et de l'éclatement de l'Etat multinational à travers un subtil et complexe appareil juridico-institutionnel »²⁵⁷, il rejeta la solution de l'autonomie territoriale « expression de la domination, non de l'égalité »²⁵⁸ et lui préféra l'autonomie personnelle.

Selon Renner, la nationalité ne se retrouvait dans aucune liaison avec le territoire. En cela, la Nation étant une communauté de culture, elle ne pouvait donc coïncider avec l'Etat. A partir de cette analyse, Renner proposa que dans tous les pays multiethniques, chaque nationalité formât une unité juridique représentée par un Conseil à qui eût été confiée l'administration des affaires culturelles. Pour les questions relevant d'intérêts politiques et économiques communs, des Conseils mixtes auraient été constitués sur une base territoriale dans lesquels les différentes nationalités auraient été représentées de façon proportionnelle. Ainsi, une distinction nette fut établie entre d'un côté les affaires culturelles gérées par des organismes nationaux autonomes et de l'autre les affaires politiques. Avec cette construction, Renner « pensait avoir assuré le libre statut des diverses nationalités sans pour cela ébranler la cohésion de l'Etat autrichien, déchargé dorénavant des questions linguistiques et scolaires »²⁵⁹.

Si l'on suit les idées de Renner, le principe de l'autonomie personnelle concernait les situations où les communautés nationales ne se retrouvaient pas dans des territoires bien spécifiés, mais étaient entremêlées sur un même territoire. L'autonomie ne s'attachait donc pas au territoire, au lieu de résidence, mais à l'individu. Le statut personnel s'appliquait donc à

²⁵⁶ RENNER K., *La nation, mythe et réalité*, Nancy : Presses universitaires de Nancy, 1998, p. 38.

²⁵⁷ HAUPT G., LOWY M., WEIL C., *Les marxistes et la question nationale*, Paris : François Maspero, 1974, p. 383.

²⁵⁸ RENNER K., « Etat et nation » in HAUPT G., LOWY M., WEILL C., *ibidem*, p. 221.

²⁵⁹ DROZ J., *L'Europe centrale. Evolution historique de l'idée de Mitteleuropa*, Paris : Payot, 1960, p. 183.

ceux qui se reconnaissaient librement comme membres d'une communauté nationale. Par conséquent, l'autonomie ne reposait pas sur la configuration d'un territoire, mais sur un choix personnel. Si cette organisation semblait présenter un certain avantage en donnant la possibilité à un groupe de population de régler ses propres affaires sur une base personnelle et non sur une base territoriale, elle restait cependant très difficile d'application concrète en raison même de la dispersion des groupes. Ainsi, certains projets virent le jour, mais restèrent relativement marginaux²⁶⁰.

Bauer²⁶¹ reprit en grande partie les idées de Renner et adopta intégralement la solution de l'autonomie personnelle. La réflexion de Bauer fut sensiblement différente puisqu'il chercha à comprendre la question nationale comme un problème social et à appréhender la Nation dans son ensemble²⁶². Bauer déplaça l'analyse au niveau culturel et souligna l'importance décisive de la culture pour définir le fait national. Cette théorie fut reprise en Russie par le *Bund*²⁶³.

Dès 1901, le *Bund* avait en effet appuyé cette vision de l'autonomie personnelle. Pour lui, la notion de nationalité était applicable au peuple juif. La Russie devait par conséquent se transformer en une fédération de nationalités avec une autonomie pour chacune d'elle, indépendamment de leur situation géographique. En effet, « 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 »²⁶⁴. Néanmoins, cette réflexion n'alla pas jusqu'à son terme, elle fut même vigoureusement combattue par Lenine²⁶⁵.

A l'exception de ces débats autour du statut à accorder au *Bund*, la vision des austro-marxistes ne pénétra pas beaucoup les consciences socialistes de l'époque. Cette théorie fut même

²⁶⁰ L'autonomie personnelle a ainsi été appliquée en Lituanie où la déclaration du 5 août 1919 reconnaissait l'existence d'une nation juive au sein de l'Etat, voir GRINGAUZ S., « Jewish National Autonomy in Lithuania (1918-1925) » in *Jewish Social Studies*, 1952, n° 3, pp. 225-246.

²⁶¹ BAUER O., *La question des nationalités et la social-démocratie (1907)*, Paris-Montréal : E.D.I.-Guérin Littérature, 1987, 2 tomes.

²⁶² Il définit la nation « comme une communauté de caractère issue d'une communauté de destin », BAUER O., *ibidem*, tome 1, p. 141.

²⁶³ L'Union générale des travailleurs juifs de Lituanie, de Pologne et de Russie, plus connue sous l'abréviation de *Bund*. Fondé en 1897, le *Bund* était un mouvement socialiste juif qui s'était allié au Parti des ouvriers social-démocrate russe (POSDR). L'une de ses revendications était de voir reconnaître les Juifs comme groupe ethnique et ainsi obtenir le statut de minorité nationale. S'opposant aux Bolcheviks, il finira par se scinder et cessera d'exister en Union soviétique en 1922. Sur ce mouvement, voir BROSSAT A., KLINGBERG S., *Le yiddishland révolutionnaire*, Paris: Syllepse, 2009, p. 44 et s.

²⁶⁴ CARRERE D'ENCAUSSE H., « Unité prolétarienne et diversité nationale. Lenine et la théorie de l'autodétermination » in *Revue française de science politique*, 1971, n° 2, p. 225.

²⁶⁵ Lenine, critiquant le programme du Bund, affirma ainsi que « en défendant le mot d'ordre de culture nationale, en faisant reposer sur lui tout le plan et le programme pratique de ce qu'on appelle « l'autonomie culturelle-nationale », les bundistes introduisent *en fait* le nationalisme bourgeois dans le milieu ouvrier », LENINE, *Notes critiques sur la question nationale*, Paris : Éditions sociales, 1952, p. 13. Il ajouta par ailleurs : « nous faut-il [...] emprunter aux Autrichiens les *inventions* jamais éprouvées dans le monde entier [...] dans le genre de "l'autonomie extraterritoriale" ? », *ibidem*, p. 28.

rejetée au nom du respect des schémas marxistes. L'erreur fondamentale des austro-marxistes fut finalement de promouvoir « un nationalisme raffiné. Un nationalisme nettoyé, sans exploitation, sans discorde »²⁶⁶ ce qui était assez loin de la vision du monde et de la question nationale envisagée par les révolutionnaires marxistes de l'époque.

D. *Le fédéralisme anarchiste*

Dans le cadre de l'étude du fédéralisme anarchiste, un nom vient immédiatement à l'esprit, celui de Mikhaïl Aleksandrovitch Bakounine (1814-1876), grand théoricien avec Proudhon en France du courant de pensée anarchiste. Les conceptions de Bakounine, qui se voulaient représentatives de la forme la plus pure du fédéralisme anarchiste, s'avérèrent finalement très éloignées de celles que développèrent ultérieurement les marxistes-léninistes (2). Plus proche d'eux, Alexandre Ivanovitch Herzen (1812-1870) développa une conception plus globale du fédéralisme (1).

1. L'approche globale d'Alexandre Herzen

Herzen « se convertit au fédéralisme dans le même temps qu'il adoptait les conceptions anarchistes, ce qui donna à son système son caractère d'universalité »²⁶⁷. De cette conception d'universalité apparaîtra l'une des premières grandes lignes de sa théorie, la condamnation de toute forme de centralisation. A travers l'analyse qu'il fit de l'histoire russe, Herzen aboutit à la conclusion que le recours à la forme fédérative constituait le meilleur cadre institutionnel possible pour la Russie. Même s'il admit que le principe autocratique et la centralisation eussent été indispensables pour libérer la Russie du joug mongol et préserver ainsi l'unité de l'Etat, il ne fut pas entièrement persuadé que, par la suite, il eût été nécessaire de poursuivre dans cette voie²⁶⁸. Concentrant son attention sur le monde russe, il considéra que ce fut même de la centralisation que vînt le mal et pour y remédier il proposa un fédéralisme des communes.

A partir d'une des institutions de la paysannerie russe, le *mir*²⁶⁹ (commune rurale), il proposa la mise en place en Russie d'une assemblée formée par des *mir* améliorés par l'abolition du servage. A côté de cette assemblée aurait subsisté le pouvoir du Tsar. Herzen considérait en

²⁶⁶ LENINE, *Polnoe sobranie sočinenij* [Œuvres complètes], 5^{ème} éd., Moscou : Izdatel'stvo političeskoj literatury, 1967, tome 24, p. 386 (Trad.).

²⁶⁷ LADREIT DE LACHARRIERE G., *op. cit.*, p. 34.

²⁶⁸ Constatant en effet ironiquement que même le Tsar Ivan IV le Terrible avait eu recours à la décentralisation, il ne pouvait y avoir « de vie sans décentralisation, même en politique ! », HERZEN A., *La Russie et l'Occident*, Paris : Editions des Portes de France, 1946, pp. 46-47.

²⁶⁹ HERZEN A., *ibidem*, pp. 62-65. Littéralement *mir* signifie paix et monde. Pour Herzen, le *mir* est ainsi « responsable pour tous et pour chacun, et par suite [...] est autonome en tout ce qui concerne ses affaires intérieures », *op. cit.*, p. 63.

effet qu'il n'était pas utile d'abattre le pouvoir du Tsar, car il représentait un pouvoir qui se situait au-dessus et en-dehors de toutes classes sociales et qui une fois limité n'était pas incompatible avec la fédération des communes.

Par le biais de ce système de *mir* se réalisait un socialisme primitif dans la mesure où « le socialisme [se sent] attiré par le fédéralisme, qui [...] vise précisément à atténuer la souveraineté des nations et à accroître l'association, la collaboration et l'interdépendance des peuples »²⁷⁰. Dans ce cadre, la fédération apparaît aussi comme la mise en œuvre de l'idée d'autonomie des corps sociaux en tant que prolongement du principe des nationalités : « en ce qui concerne notre opinion, nous n'admettons ni la force matérielle comme un droit ni le droit historique comme une force. Nous ne reconnaissons pas uniquement à chaque peuple, qui s'est distingué des autres et ayant des frontières naturelles, le droit à l'identité, mais à chaque situation géographique. L'unité étatique ne coïncide pas avec le bien-être du peuple »²⁷¹. De ce fait, la libre adhésion des peuples à cette fédération, leur égalité et leur autonomie s'inscrivaient dans la ligne droite d'un fédéralisme national qui n'allait pas sans rappeler le principe de l'autodétermination des peuples prôné par Lenine²⁷². D'ailleurs, celui-ci fit une généalogie intéressante de la Révolution, car il se plaça dans le prolongement d'Herzen lui-même issu des Décembristes.

Révolutionnaire pour les uns, Boyard pour les autres, Herzen reste « l'inspirateur et père spirituel de la première idéologie révolutionnaire russe : celle d'un socialisme paysan [...] décentralisé et fédéraliste »²⁷³. Néanmoins, bien que relevant de l'anarchisme ses idées ne furent cependant pas les plus représentatives de ce courant dont l'un des théoriciens le plus emblématique reste Bakounine.

2. La vision slave et anarchiste de Michel Bakounine

Pour Michel Alexandrovitch Bakounine, le fédéralisme était un système qui permettait une « discipline, non automatique, volontaire et réfléchie »²⁷⁴. Il adopta le système fédératif en partant d'abord d'un point de vue slave puis d'un point de vue anarchiste. En effet, d'un

²⁷⁰ HERZEN A., *Kolokol [la Cloche]*, 15 octobre 1862, n° 147, dans un article intitulé « Aux officiers Russes de Pologne », p. 1214 (Trad.).

²⁷¹ *Ibidem*, p. 1214 (Trad.).

²⁷² Herzen envisageait le droit à l'autonomie pour toute situation géographique particulière allant jusqu'à proclamer que « si la Sibérie se séparait demain de la Russie, nous saluerions les premiers sa nouvelle existence », HERZEN A., *Kolokol [la Cloche]*, 15 octobre 1862, n° 147, p. 1213 (Trad.).

²⁷³ COQUIN F-X., *Des pères du peuple au père des peuples. La Russie de 1825 à 1929*, Paris : Sedes, 1991, p. 146.

²⁷⁴ BAKOUNINE M., *Izbrannye Sočineniâ. Knuto-germanskââ imperiâ i social'naâ revolûciâ [Œuvres choisies. L'Empire knouto-germanique et la révolution sociale]*, tome 2, Moscou : Knigoizdatel'stvo golos truda, 1919, p. 24 (Trad.).

système qui au départ se concevait comme une fédération établie entre organisations nationales, il arriva à un fédéralisme qui s'étendait universellement.

Dans un premier temps, l'objectif de Bakounine passait par la libération des nationalités slaves asservies pour les unir entre elles par un lien suffisamment étroit afin de les protéger de toute domination étrangère. Le principe fédératif avait donc pour but premier de libérer les Nations slaves. D'ailleurs, Bakounine utilisait souvent les mots d'indépendance, de libre détermination, de liberté dans ses écrits²⁷⁵. Pour parvenir à cette fédération, le moyen approprié restait le contrat, cet accord qui reposait sur la volonté de s'associer.

Le système proposé par Bakounine s'inscrivait en définitive dans une sorte de construction pyramidale de fédérations superposées où les communes se seraient fédérées en provinces, les provinces en Nations et les Nations en fédération universelle. En ce qui concerne la répartition des compétences, Bakounine nous livrait quelques pistes. L'organe fédéral aurait été composé d'un Conseil slave conçu comme l'autorité et le tribunal suprême dont les décisions auraient dû être exécutées par tous les peuples. Concernant les compétences réservées aux Etats membres, il leur aurait été défendu de constituer des unions particulières au sein de la fédération ou d'établir entre eux des liens de vassalité. En cas d'attaque d'un Etat slave par un autre Etat, les autres membres auraient dû défendre l'Etat attaqué. La compétence de conclure des traités aurait été dévolue au Conseil slave, l'indépendance des Etats membres étant réalisée par le fait que chacun d'eux aurait pu se doter de sa propre constitution²⁷⁶.

Après cette première étape, l'année 1865 apporta un changement dans la pensée de Bakounine. Les voies du fédéralisme passèrent désormais par la révolution et ce fut dans la nécessité de cette révolution que s'infléchit vraiment sa conception. Critiquant l'Etat, il montra que celui-ci était un instrument d'oppression, toujours fondé sur l'autorité qui aboutissait à l'exploitation d'une majorité par la minorité. C'est « la fleur du prolétariat », c'est-à-dire la masse ouvrière, qui seule pouvait faire triompher la Révolution sociale. Dès ce moment pouvait alors commencer l'empilement des strates fédérales. Il fallait donc substituer à l'Etat une autre forme d'organisation en prenant le contre-pied de la centralisation pour adopter une forme fédérative. Au bout de ce processus, pouvait alors exister un « accord mutuel, l'harmonie, l'équilibre établi d'un commun accord [qui] remplace(ra) l'unité artificielle et forcée des Etats »²⁷⁷.

²⁷⁵ « Toute personne appartenant à un peuple slave a le droit de s'établir sur le territoire d'un Etat slave. L'unité entre les peuples slaves sera fraternelle et, dans leurs relations, il n'y aura plus aucune hégémonie », BAKOUNINE M., *Izbrannye Sočineniâ. Federalizm, Socializm i Antiteologizm [Œuvres choisies. Fédéralisme, Socialisme et Antithéologisme]*, tome 3, Saint-Pétersbourg : Knigoizdatel'stvo golos truda, 1920, p. 68 (Trad.).

²⁷⁶ Sur tous ces points, voir BAKOUNINE M., *ibidem*, tome 3, p. 66.

²⁷⁷ BAKOUNINE M., *op. cit.*, tome 2, p. 60 (Trad.).

Sur ce point, il est intéressant de remarquer certaines divergences de fond avec le marxisme-léninisme. L'Etat oppresseur devait immédiatement disparaître au profit de la fédération alors que Marx et Engels, même s'ils envisageaient à long terme son dépérissement, ne préconisaient pas sa destruction immédiate. Critiquant d'ailleurs violemment les travaux de Marx, Bakounine eut cette vision prémonitoire en considérant que « la dictature du prolétariat [...], loin de mener au dépérissement de l'Etat [...], ne peut que déboucher sur une nouvelle et effroyable tyrannie, une « bureaucratie rouge », dont l'avènement [...] paraît inévitable »²⁷⁸.

A partir de 1870, la tactique et les idées révolutionnaires de Bakounine furent adoptées par les populistes russes qui tentèrent de soulever, sans succès, les masses populaires. Néanmoins, le populisme évolua vers le libéralisme puis vers les socialistes révolutionnaires. Dès lors, le fédéralisme perdit de son importance, les socialistes révolutionnaires se bornant à réclamer le droit de sécession pour les minorités opprimées.

IV. Conclusion du chapitre 1

L'analyse des phases de construction de l'Empire prouve, s'il en était besoin, que la mise en place d'un modèle d'Etat-nation en Russie relevait clairement d'une utopie, ce que les différents dirigeants russes avaient d'ailleurs bien compris. En effet, un processus d'unification selon le modèle à marche forcée français, basé sur l'imposition de l'homogénéité culturelle (avec les enjeux importants que représentait l'unité linguistique pour appuyer l'unité politique) et sur le centralisme et l'assimilation des minorités ethniques, n'aurait en aucun cas pu se dérouler de cette manière en Russie²⁷⁹.

Aussi paradoxal que cela semble être, le développement en Russie d'un modèle étatique caractérisé par l'autocratie et le centralisme s'est largement accompagné d'une politique pragmatique qui a prévalu jusqu'à la Révolution de 1917. Par conséquent, mettre sur pied un Etat fort capable de gérer une telle immensité géographique avec une telle hétérogénéité ethnique représentait un vrai défi. L'économiste germano-russe Friedrich Heinrich Von Storch avait d'ailleurs bien remarqué cette ambivalence en soulignant « qu'aucun autre Etat sur la terre ne présente un pareil mélange et une si grande diversité d'habitants. Russes et Tatars, Allemands et Mongols, Finnois et Tougouses, vivent ici à des distances immenses et sous des climats différents, sont membres d'un même Etat et unis par la même constitution²⁸⁰ ».

²⁷⁸ BAILLARGEON N., *Anarchisme*, Montréal : L'île de la tortue, 2000, pp. 29-30.

²⁷⁹ Certains Etats occidentaux ont ainsi intégré voir assimilé leurs minorités ethniques de façon beaucoup plus poussée que la Russie, ce qui a fait dire à Von Storch que « dans ces contrées-là, la nation dominante [a] fait presque entièrement disparaître le peuple vaincu, et, dans le cours de plusieurs siècles, le caractère distinctif s'est peu à peu effacé », VON STORCH H., *Tableau historique et statistique de l'empire de Russie à la fin du dix-huitième siècle*, Bâle : J. Decker, vol. 1, 1801, p. 32.

²⁸⁰ VON STORCH H., *ibidem*, p. 32.

D'autres empires contemporains de la Russie tsariste (Autriche-Hongrie, Ottoman, etc.) présentaient également un peuplement composite. En cela, l'Empire russe en englobant sur un vaste territoire des peuples ayant des traits culturels, linguistiques, religieux, etc. différents du « peuple dominant » a dû répondre à la même question que les autres empires qui était celle de l'intégration ou de l'assimilation des « peuples dominés ».

Développer une relative unité institutionnelle et sociale était un enjeu important pour tout empire digne de ce nom. Cette unité pouvait reposer soit sur une citoyenneté impériale, comme cela se fit dans l'Empire romain avec l'édit de Caracalla en 212, qui accorda à tous les hommes libres la qualité de citoyen à part entière, soit reposer sur une conception religieuse comme celle de l'Empire ottoman qui se fondait sur l'Umma, « la communauté fraternelle et égalitaire, constituée par l'ensemble des hommes liés par l'adoption des principes de la loi »²⁸¹. Dans l'Empire tsariste, l'unité s'appuyait essentiellement sur la domination du groupe national russe et le développement d'une communauté de foi orthodoxe entre Russes, Ukrainiens et Biélorusses, avec la volonté de diffuser la langue russe.

Marqué par un régime fortement monocratique, l'Empire russe présentait donc une grande cohésion même s'il portait aussi en son sein des germes de désintégration. La problématique du pouvoir, concentré en un point unique diffusant ses directives à la périphérie, n'a pas été surmontée avec la formation de la RSFSR. La gestion du caractère multinational de la population en imposant la territorialisation des minorités par la création d'une véritable *matriochka* d'entités aux frontières souvent arbitraires a favorisé la mise en place d'un pouvoir fort et centralisé.

Même si « les empires peuvent, dans une certaine mesure, se transformer en fédérations démocratiques multinationales »²⁸², ces dernières restent toujours faiblement résistantes aux tensions internes. La RSFSR et plus largement l'URSS ont pu durer dans le temps parce que leur construction et leur modèle étatique étaient loin du système démocratique et qu'ils ont été faits sur mesure pour asseoir la domination russe.

²⁸¹ ABEL A., « Développement et déclin de l'Etat musulman arabe » in *Recueils de la société Jean Bodin, Les grands empires*, Bruxelles : ed. de la Librairie encyclopédique, 1973, tome 21, p. 535.

²⁸² LIVEN D., *Rossijskaâ imperiâ i eë vragi s XVI veka do naših dnei* [L'empire russe et ses ennemis du XVI^{ème} siècle à nos jours], Moscou: Evropa, 2007, p. 510 (Trad.).

CHAPITRE 2

L'ORGANISATION DE LA REPUBLIQUE SOCIALISTE FEDERATIVE SOVIETIQUE DE RUSSIE OU LE DECOUPAGE TERRITORIAL AU SERVICE DE LA DOMINATION RUSSE

L'hiver 1916-1917, le dernier de la Russie tsariste, vit l'impuissance d'un régime politique moribond. L'assassinat du *staretz* Grigori Raspoutine dans la nuit du 16 au 17 décembre 1916²⁸³ fut l'un des derniers rebondissements d'un régime désormais aux abois et qui n'avait plus que quelques mois à vivre.

Déjà en 1905, le pouvoir des Romanov avait été une première fois sérieusement contesté. En effet, convaincus de la suprématie de l'armée impériale, les Russes avaient déclaré la guerre au Japon en 1904. Néanmoins, tout ne se déroula pas comme prévu et les Russes subirent d'humiliantes défaites à la fois sur terre et en mer²⁸⁴. Dans ce contexte et au même moment, une révolution éclata au sein de l'Empire menée par le mouvement ouvrier. Depuis 1900, l'agitation était déjà à son comble car le nombre des grèves allait croissant et, en 1905, on recensait environ trois millions de grévistes dans l'ensemble de l'Empire²⁸⁵. Profitant de ce mouvement ouvrier, l'intelligentsia libérale qui sentait le gouvernement de plus en plus menacé, demanda des réformes réclamant notamment une limitation du pouvoir du Tsar et l'instauration d'un régime parlementaire. La pression s'accrut encore lorsque les minorités de l'Empire (Finnois, Polonais, Ukrainiens, etc.) se soulevèrent aussi contre la tutelle russe. Attaqué de toute part, le régime tsariste qui devait également faire face à la multiplication des mutineries au sein de l'armée²⁸⁶, finit par accepter l'idée d'un changement qui se matérialisa par le Manifeste du 17 (30) octobre 1905²⁸⁷. Celui-ci prévoyait notamment la création d'un parlement élu, la Douma, et étendait les droits civiques des citoyens garantissant également la liberté d'expression, la liberté de réunion et d'association et le droit de constituer des partis politiques. Cependant, Nicolas II n'admit jamais le bien-fondé de ces changements et le régime, qui pensait toujours pouvoir restaurer l'ordre dans l'Empire, revint sur certaines des

²⁸³ Pour en savoir plus sur cet événement, lire le témoignage du prince Youssoupoff, celui qui assassina Raspoutine, dans son livre *La fin de Raspoutine*, Paris : Plon, 1927. Youssoupoff n'hésita d'ailleurs pas à faire un parallèle entre le *bolchevisme* et le *raspoutinisme*, considérant Raspoutine comme « la personnification de cette force obscure qui se dégage[ea] des bas-fonds [...] et port[ea] en elle le germe de la dissolution de la morale » (p. 28).

²⁸⁴ On peut ainsi citer la prise de Port-Arthur, la principale base terrestre russe, en janvier 1905 par les Japonais qui coulèrent également la flotte russe de la Baltique dans le détroit de Tsushima au mois de mai suivant.

²⁸⁵ CARRERE D'ENCAUSSE H., *L'URSS de la Révolution à la mort de Staline, 1917-1953*, Paris : éditions du Seuil, 1993, p. 31.

²⁸⁶ La plus emblématique fut la révolte en juin 1905 de l'équipage du cuirassé Potemkine. Passant les officiers par-dessus bord, l'équipage conduisit le navire de guerre, posté en mer Noire, jusqu'au port roumain de Constanța. Le film *Le cuirassé Potemkine* de Sergueï Eisenstein, réalisé en 1925, représenta les mutins comme des héros se rebellant contre l'oppression tsariste.

²⁸⁷ L'intitulé exact est « Manifeste sur le perfectionnement de l'ordre de l'Etat » (*Manifest ob usoveršenstvovanii gosudarstvennogo porâdka*).

concessions faites²⁸⁸. Vers la fin de l'année 1916, la situation de la Russie était critique. Les espoirs du Tsar et des ministres qui, en 1914, souhaitaient que l'entrée en guerre contre l'Allemagne fédère le peuple russe ne se réalisèrent pas. Au contraire, les Russes étaient profondément divisés et le régime restait très éloigné des attentes du peuple²⁸⁹. Lorsqu'à la fin du mois de février 1917, les ouvriers se révoltèrent de nouveau à Petrograd²⁹⁰, criant leur opposition au gouvernement, les politiciens de la Douma comme l'état-major de l'armée étaient convaincus que l'abdication du Tsar restait l'unique moyen pour faire cesser les troubles. « Nous pensons de notre devoir d'aider notre peuple à se rassembler et à réunir ses forces pour tendre vers la victoire et, en accord avec la Douma, reconnaissons la nécessité de renoncer au trône et au pouvoir absolu »²⁹¹. C'est par ces mots que Nicolas II entérina la fin du règne de la dynastie des Romanov qui présidait au destin de la Russie depuis près de trois siècles²⁹². Pour des observateurs avertis comme Rosa Luxemburg, cette révolution, presque improvisée, surprit par la facilité avec laquelle le régime tsariste s'effondra. Elle écrivit ainsi, « l'absolutisme [...] succomba aux premiers assauts, presque sans combat, comme un organe mort qu'il ne fallait que toucher du doigt pour le faire tomber »²⁹³.

S'annonça alors une période de transition, car au sortir de la Première Guerre mondiale, le territoire de la Russie n'a plus rien de commun avec celui de l'Empire tsariste. En effet, nombre de ses anciens territoires comme l'Ukraine, la Finlande ou encore les pays baltes ont accédé à l'indépendance. Par conséquent, les révolutionnaires (à la suite de la Révolution d'Octobre) comprirent qu'ils ne pourraient faire l'économie d'un débat sur la question nationale dans le cadre de l'organisation future de l'Etat socialiste. Dès lors, « la confusion entre décentralisation administrative et autonomie nationale, la double préoccupation de

²⁸⁸ Ainsi, le Tsar conservait la haute main sur la promulgation de toutes les lois pouvant bloquer les réformes trop radicales. Il dissoudra aussi à de nombreuses reprises la Douma qui finit par être exclue de la conduite de certaines affaires comme celles relatives à l'entrée en guerre en 1914 et qui ne se réunit plus que de manière épisodique.

²⁸⁹ Par exemple, à la suite de la III^{ème} Conférence des Nationalités, organisée sous l'égide de l'Union des Nationalités, qui se tint à Lausanne du 27 au 30 juin 1916, un hebdomadaire, le Bulletin des Nationalités de Russie, vit le jour à Berne dans lequel, chaque semaine, des « nationalités opprimées » stigmatisaient volontiers la politique impériale russe.

²⁹⁰ Le nom de la capitale Saint-Pétersbourg avait été changé en 1914 en raison de sa consonance trop germanique. A partir de 1924, elle prendra le nom de Leningrad avant de retrouver en 1991 son nom d'origine.

²⁹¹ Extrait de l'acte d'abdication du Tsar Nicolas II du 2 mars 1917 (Traduction par nos soins). Texte en annexe n° 2.

²⁹² Après son abdication, Nicolas II et sa famille furent placés sous mandat d'arrêt et assignés à résidence. Sur décision du Gouvernement Provisoire, qui voulait les éloigner de Petrograd, les Romanov furent envoyés en juillet 1917 à Tobolsk en Sibérie occidentale. Après la Révolution d'Octobre, la situation de l'ancienne famille impériale devint plus précaire, les Bolcheviks discutant du sort à leur réserver. Avec l'éclatement de la guerre civile en 1918, les Romanov furent déplacés au mois d'avril à Iekaterinbourg dans l'Oural. Logés dans la maison Ipatiev, c'est là que dans la nuit du 16 au 17 juillet 1918, le Tsar et sa famille (accompagnés de trois de leurs domestiques et de leur médecin) reçurent l'ordre de descendre au sous-sol de la maison où ils y furent fusillés. Leurs corps, en partie brûlés, furent jetés dans un puits de mine et leurs restes ne furent retrouvés et identifiés qu'en 1990. Enterrés en 1998 dans la cathédrale Pierre-et-Paul à Saint-Pétersbourg, les membres de la famille impériale furent par la suite canonisés par l'Eglise orthodoxe en 2000. Quant à la maison Ipatiev, elle fut détruite en 1977 sur l'ordre du premier secrétaire du PC de la région d'Ekaterinbourg, à l'époque, un certain Boris Eltsine...

²⁹³ LUXEMBURG R., *La révolution russe*, Paris : Spartacus, 1946, p. 10.

l'intérêt des groupes particuliers nationaux ou régionaux et de l'intérêt de l'Etat, la coexistence d'un Etat fédéral et d'Etats nationaux »²⁹⁴ ne cessèrent de travailler la pensée bolchévique (I).

Il semble à première vue difficile de concilier la théorie marxiste avec un pays agraire et arriéré comme l'était la Russie en 1917 et qui devint pourtant, l'avenir le confirma, le promoteur de la révolution prolétarienne. Tout en continuant d'affirmer le droit des peuples à l'autodétermination, le pouvoir soviétique subordonna ce droit aux intérêts de l'Etat socialiste. Analysant le régime communiste, le professeur Nikolaj Nikolaevič Alekseev observa que « le régime soviétique est un phénomène unique dans l'histoire de l'humanité, phénomène dont l'étude présente un intérêt exceptionnel »²⁹⁵. En effet, du droit constitutionnel soviétique (II) à l'évolution des rapports entre le Centre et la périphérie à la veille de l'effondrement du régime (III), c'est aussi l'histoire d'un mythe, celui du peuple soviétique, qu'il convient désormais d'aborder.

I. La révolution russe et l'idéologie nationale

« La Révolution a éclaté dans un pays socialement et économiquement arriéré, dans un pays multinational, et elle n'a éclaté que là »²⁹⁶. Il est vrai que la juxtaposition de nationalités différentes au sein d'un même Etat posait un problème essentiel. L'exaspération des sentiments nationaux face au régime tsariste et les sentiments de frustration qui en découlaient n'attendaient qu'une occasion favorable pour se manifester. C'est la Révolution de 1917 qui la leur fournit.

Après l'abdication de Nicolas II, un nouveau gouvernement conçu comme provisoire devait assurer l'interim révolutionnaire dans l'attente de la convocation d'une future assemblée constituante (A). Néanmoins, face aux problèmes que devaient affronter la Russie, le Gouvernement Provisoire (*Vremennoe pravitel'stvo*) ne sut réagir efficacement et la Révolution d'Octobre, en le renversant, consacra les Soviets comme dépositaires suprêmes du pouvoir révolutionnaire. Face à l'écroulement du régime tsariste et à la dislocation de l'Empire en une série d'Etats indépendants, les Bolcheviks se devaient donc de réagir. Mais alors, quelle politique suivre et surtout, de quelle doctrine s'inspirer ? En effet, ni Marx ni Engels n'avaient élaboré de doctrine cohérente sur les nationalités. Les Bolcheviks ont dû dès lors s'adapter (B) et développer leur propre politique des nationalités (C).

²⁹⁴ CARRERE D'ENCAUSSE H., *Le grand défi. Bolcheviks et Nations 1917-1930*, Paris : Flammarion, 1987, p. 27.

²⁹⁵ ALEKSEEV N.N., « Pravo Sovetskoi Rossii » in *Sbornik statej, sostavlennyj professorami russkogo ūrudičeskogo fakulteta v Prage* [Le droit de la Russie soviétique. Recueil d'articles des professeurs de la faculté juridique russe à Prague], 1^{ère} éd., Prague : Plamâ, 1925, p. 35. (Trad.).

²⁹⁶ CARRERE D'ENCAUSSE H., « Communisme et nationalisme » in *Revue française de science politique*, 1965, n° 3, p. 467. Ici, Hélène Carrère d'Encausse oublie les révolutions en Asie et notamment la Révolution chinoise.

A. *La Révolution de Février et l'orientation libérale du Gouvernement Provisoire*

L'écrivain Nikolaï Nikolaïevitch Sukhanov dans ses petites notes sur la Révolution russe raconta par le menu les événements survenus en cette année 1917 : « le mardi 21 février [1917] j'étais assis dans mon bureau à l'Office du Turkestan. Derrière la cloison, deux jeunes dactylos s'entretenaient [...] : "Vous savez, déclara brusquement l'une de ces demoiselles, à mon avis c'est le commencement de la révolution". Ces jeunes filles ignoraient ce qu'est une révolution, et je ne les crus pas [...]. La révolution ? C'était par trop invraisemblable ! Tout le monde savait que ce n'était pas une réalité, seulement un rêve [...]. Pourtant, sans y croire, je répétais machinalement les paroles de la dactylo : "Oui, c'est le commencement de la révolution"»²⁹⁷. De ce commencement en février 1917 décrit par Sukhanov à la Révolution d'Octobre, plusieurs partis politiques participèrent à la gestion de la Russie à travers la mise en place d'un Gouvernement Provisoire. Ces partis politiques ont ainsi occupé une place prépondérante dans la vie politique russe et entre mars et août 1917 bénéficièrent même du soutien d'une frange importante de la classe ouvrière.

Parmi les principaux partis politiques qui se retrouvèrent dans la composition du Gouvernement Provisoire, trois méritent d'être mentionnés. D'abord, le Parti ouvrier social-démocrate de Russie (*Rossijskaâ social-demokratičeskaâ rabočaâ partiâ*) appelé encore Menchevik²⁹⁸ qui représentait l'aile réformiste d'inspiration marxiste, puis le Parti socialiste révolutionnaire (*Partiâ socialistov-revolúcionerov*) ou Esery inspiré par un socialisme paysan. Ces deux Partis, entrés au Gouvernement Provisoire en mai 1917, représentaient ainsi les intérêts de la petite bourgeoisie et de la paysannerie constituant la majorité de la population russe. Agissant plutôt comme des démocrates révolutionnaires, les Mencheviks et les Esery ont soutenu, bien que timidement, les tentatives de réformes du pays par le Gouvernement Provisoire. Le troisième Parti, placé plus au centre de l'échiquier politique, était le Parti constitutionnel-démocrate (*Konstitucionno-demokratičeskaâ partiâ*) ou Cadets (rappelant les initiales du nom du Parti en russe) qui souhaitait engager la Russie dans un programme de développement d'orientation plus capitaliste et libéral. Formant incontestablement le noyau dur du Gouvernement Provisoire, c'est ce Parti qui s'attaqua notamment en priorité au problème des nationalités hérité de l'Empire russe.

²⁹⁷ SUKHANOV N.N., *La Révolution Russe de 1917*, Paris : Stock, 1965, pp. 23-24.

²⁹⁸ Menchevik en russe vient du mot *men'sinstvo* qui signifie « minorité ». Les Mencheviks étaient la frange minoritaire du Parti ouvrier social-démocrate. Ils s'opposèrent aux Bolcheviks qui provient du russe *bol'sinstvo* qui signifie « majorité » et qui étaient donc majoritaires au sein de ce même Parti. C'est lors du II^{ème} congrès du parti ouvrier social-démocrate russe qui se réunit en juillet et août 1903 que furent véritablement établis les statuts et le programme du Parti. Néanmoins, ce congrès vit aussi la scission entre les Bolcheviks et les Mencheviks.

La gestion des relations entre les différentes nationalités qui composaient la Russie a été l'un des problèmes les plus difficiles à régler par le pouvoir révolutionnaire en 1917, car cette question était directement liée à celle de l'unité territoriale. Le Gouvernement Provisoire chercha à régler l'un des problèmes les plus urgents et les plus stratégiques du moment à savoir structurer l'organisation territoriale et étatique de la Russie²⁹⁹. Jusqu'à la Révolution de 1917, comme nous l'avons vu précédemment, l'Empire russe se présentait plutôt comme un Etat unitaire avec une forte décentralisation composé notamment de territoires ayant un statut juridique spécial (le Royaume de Pologne, le Grand-Duché de Finlande etc.), même si au début du XX^{ème} siècle, le pouvoir impérial chercha à recentraliser la gestion de ces territoires. L'approche relativement pragmatique du Gouvernement Provisoire devait aider au règlement à long terme des problèmes systémiques de la Russie. La prise de conscience la plus évidente était que les tensions ethniques n'étaient en aucun cas la cause mais la conséquence d'autres problèmes politiques internes et externes plus importants.

Les Cadets n'optèrent pas pour un choix institutionnel basé sur des droits politiques spécifiques octroyés aux différentes nationalités de Russie. En effet, dans leur programme politique de 1905 à 1907, l'autonomie nationale territoriale en tant que solution universelle à la question nationale avait été rejetée. Les Cadets n'étaient pas d'accord avec l'idée de diviser la Russie en entités nationales. Ils avaient jugé qu'un Etat unitaire était mieux à même d'assurer l'égalité de toutes les nationalités devant la loi. Ainsi, un membre du Comité central du Parti des Cadets, Boris Èmmanuilovič Nolde, dans son rapport sur la question nationale au IX^{ème} Congrès du Parti en juillet 1917, avait-il proposé d'envisager la question nationale d'un point de vue « privé », c'est-à-dire sur l'aspiration individuelle de chaque citoyen et non d'un point de vue « régional » en rapport avec certaines parties « ethniques » du territoire russe³⁰⁰. Ce point de vue était également relayé par les principaux dirigeants des Cadets. Ainsi, Fedor Fedorovitch Kokochkine ou Pavel Nikolaevič Milûkov considéraient qu'en Russie, la construction d'une fédération, basée sur le principe des nationalités, n'était aucunement envisageable³⁰¹. A ce titre, les différentes nationalités présentes sur le sol russe devaient « se retrouver sur le chemin de la formation d'un Etat russe uni des "nations" »³⁰². Néanmoins, les Cadets avaient toujours souhaité la mise en place d'un système bicaméral, la seconde chambre

²⁹⁹ FERRO M., « La politique des nationalités du gouvernement provisoire » in *Les cahiers du monde russe et soviétique*, 1961, n° 2, pp. 131-165.

³⁰⁰ NOLDE B.E., *Nacional'nyj vopros v Rossii [La question nationale en Russie]*. Petrograd : Novos Vremâ, 1917, pp. 1-8 ; voir aussi VORONOV S., « Nacional'nyj vopros v pravovoj politike Vremennogo pravitel'stva Rossii v 1917 g. » in *Pravovaâ politika i pravovaâ žizn' [« La question nationale dans la politique juridique du Gouvernement provisoire de la Russie en 1917 » in Politique juridique et vie juridique]*, 2003, n° 2, p.118.

³⁰¹ KOKOCHKINE F.F., *Avtonomiâ i federaciâ [Autonomie et fédération]*, Petrograd : Leštukovskaâ parovaâ skoropečatnâ "Svoboda", 1917, p. 14.

³⁰² MILÛKOV P. N., *Nacional'nyj vopros (Proishozhdenie nacional'nosti i nacional'nye voprosy v Rossii) [La question nationale (l'origine de la nationalité et des questions nationales en Russie)]*, Prague : Svobodnaâ Rossiâ, 1925, p. 173. (Trad.).

devant être composée de représentants des instances locales. La solution fédérale leur apparaissant inefficace, les Cadets avaient toutefois opté pour l'idée d'une certaine autonomie régionale limitée notamment pour la Finlande. Il est intéressant de remarquer que dans le clan des Partis dits libéraux, la position des Cadets était plus mesurée sur la solution fédérale alors que la position des « Oktiabristes », principaux instigateurs de l'évolution constitutionnelle qui aboutit au Manifeste d'octobre de 1905, était beaucoup plus radicale³⁰³. Ce Parti libéral s'était en effet clairement prononcé contre tout projet de fédéralisation de la Russie. Ainsi, le premier point de son programme prévoyait « la préservation de l'unité et de l'indivisibilité de l'Etat russe »³⁰⁴ car cela apparaissait comme « la condition essentielle pour le renforcement de la puissance extérieure de la Russie et de sa prospérité intérieure qui est la protection de son unité politique et l'entretien de son système étatique de caractère historiquement unitaire »³⁰⁵.

Politiquement, le Gouvernement Provisoire fut confronté au nationalisme et au désir d'autonomie ou d'indépendance de la part de certaines nationalités ou de certaines parties du territoire de la Russie. Ainsi, quelques jours avant la reconnaissance de l'indépendance de la Pologne, lors de la réunion du Gouvernement provisoire du 7 (20) mars 1917 fut adopté le Manifeste portant approbation de la Constitution du Grand-Duché de Finlande³⁰⁶. Ce Manifeste confirmait notamment l'autonomie de la Finlande et en particulier son droit à l'autonomie culturelle. Avec cette étape, le Gouvernement Provisoire a ouvert la voie pour le développement de la coopération avec les représentants de la Finlande. Une commission spéciale près du Gouvernement Provisoire avait également proposé un projet de réforme constitutionnelle relative à la question nationale³⁰⁷. Déjà une commission, placée sous la présidence de Nikolaj Ivanovič Lazarevskij avait également, 10 ans plus tôt, préparé un « avant-projet d'articles sur les lois fondamentales de l'autonomie (fédération) » impliquant notamment la création d'une fédération constitutionnelle, dont les sujets auraient été aussi bien la Finlande que d'autres entités (*oblast*)³⁰⁸. Ainsi, soulignant l'unité politique et l'indivisibilité de la Russie, l'auteur accordait un statut spécial à la Finlande au sein de la Russie. Proposant la création d'*oblast* autonomes, Lazarevskij soulignait que le statut juridique des entités territoriales aurait été déterminé par le gouvernement central. Néanmoins, le projet ne donnait aucune indication sur une autonomie nationale territoriale³⁰⁹.

³⁰³ Le mot « oktiabriste » vient de « octobre » (*oktâbr'* en russe).

³⁰⁴ PAVLOV D.B., ŠELOHAJEV V.V., *Rossijskie liberaly: Kadety i Oktâbristy [Les Russes libéraux : les Cadets et les Oktiabristes]*, Moscou : ROSSPËN, 1996, p. 59. (Trad.).

³⁰⁵ PAVLOV D.B., ŠELOHAJEV V.V., *ibidem*, p. 59. (Trad.).

³⁰⁶ DUSAEV, R. N. « Gosudarstvenno-pravovoj status Velikogo Knâžestva Finlândskogo, 1809-1917 gg » in *Pravovedenie [« Le statut étatique-juridique du Grand-Duché de Finlande, 1809-1917 » in Jurisprudence]*, 1975, n° 2, pp. 110-118.

³⁰⁷ NOLDE B. E., *Nacional'nyj vopros v Rossii [La question nationale en Russie]*, pp. 1- 8.

³⁰⁸ LAZAREVSKIJ N.I., *Avtonomiâ [Autonomie]*, Saint-Petersbourg : Pravo, 1906, pp. 23-27. (Trad.).

³⁰⁹ LAZAREVSKIJ N.I., *ibidem*, pp. 23-27.

Il faut dire que les rapports entre la Finlande et la Russie (plus tard l'URSS) ont toujours découlé de l'histoire et de la géographie. Avec environ 1270 km de frontière commune, l'histoire de la Finlande et de la Russie commença avec l'installation, au début de notre ère, de populations venues principalement de Russie. Au XII^{ème} siècle, sous le couvert de Rome, l'influence de la Suède voisine grandit avec la volonté du roi de Suède de christianiser la Finlande afin de disputer l'influence de la Russie. Avec l'intégration au royaume de Suède qui s'en suivra pendant six siècles, la Finlande rentra dans la sphère culturelle, politique, économique et religieuse de l'Occident. Cependant en 1806, la Suède, affaiblie par les guerres napoléoniennes, n'eut plus la force de s'opposer au rattachement de la Finlande à la Russie qui fut effectif en 1809. La Finlande, érigée en Grand-Duché, connut de 1809 à 1890 une période relativement prospère. Ainsi, au sein de l'Empire, elle posséda son propre système de gouvernement, son Parlement, d'ailleurs hérité du système suédois, sa religion d'Etat (le luthéranisme) et en 1886, le finnois fut même reconnu comme langue officielle au même titre que le suédois. Néanmoins à partir de 1890, les milieux nationalistes russes entreprirent de russifier la Finlande et c'est de cette période que prit corps le sentiment national finlandais. La Révolution de 1905 en Russie permit toutefois de desserrer l'étau et sous l'influence des idées socialistes, les Finlandais obtinrent de Nicolas II une réforme du système politique. La Finlande disposa alors d'un parlement unicaméral composé de deux cents membres élus au suffrage universel direct et à la représentation proportionnelle³¹⁰. En 1916, la répression reprit cependant avec plus de hargne jusqu'à son interruption par la chute du Tsar. La relative autonomie régionale accordée plus tard par le Gouvernement Provisoire ne dura pas car après la Révolution d'Octobre et moult hésitations, la bourgeoisie finlandaise craignant l'évolution bolchévique de la Russie, opta pour l'idée de séparation. Le 6 décembre 1917, l'indépendance fut donc proclamée et entérinée par la suite par le pouvoir soviétique.

Plus globalement, à partir de 1917, la crise politique que traversa la Russie s'accéléra, le Gouvernement Provisoire perdant peu à peu le contrôle de l'armée et d'une grande partie des territoires périphériques. Ainsi, avec la Finlande, les questions de la Pologne, de l'Ukraine, de la Tatarie-Bachkirie (plus largement les provinces musulmanes de l'Empire) et des territoires asiatiques de Transcaucasie et du Centre se posèrent au Gouvernement Provisoire. En effet, dès février 1917, un mouvement national va traverser les périphéries de l'Empire. Ainsi, dans les provinces baltiques, en Géorgie, en Arménie, en Azerbaïdjan, au Caucase, au Kirghizstan, des conseils nationaux se formèrent pour lutter contre l'oppression nationale³¹¹. Le

³¹⁰ ARNAULT J., *Finlande, « finlandisation », Union soviétique*, Paris : L'Harmattan, 1986, p. 18.

³¹¹ Certains se doteront même d'un nom comme le « Sfatoul – Tsarii » en Bessarabie ou le « Kouroultai » en Crimée et en Bachkirie. Pour plus de détails sur ces conseil nationaux, voir STALINE, *Le marxisme et la question nationale et coloniale*, pp. 82-83.

mécontentement grandissant conduisit inévitablement à une nouvelle crise politique et au soulèvement de Petrograd le 25 octobre (7 novembre) 1917 conduisant les Bolcheviks au pouvoir.

La politique du Gouvernement Provisoire ne fut pas toujours considérée à sa juste valeur et, il est vrai, largement éclipsée historiquement. Pourtant, celui-ci tendit à faire entrer la Russie dans une certaine modernité, ce qui était nouveau en vertu de la conception traditionnelle du pouvoir jusque-là en Russie. Néanmoins, une certaine apathie dans une époque troublée ne lui permit pas de mener son projet à terme. Toutefois, comme le concéda Léon Trotsky, « le principal mérite de l'insurrection de février, a-t-on pu écrire, mettons l'unique, mais tout à fait suffisant, consista en ce qu'elle donna, enfin, la possibilité de parler hautement aux classes et aux nations les plus opprimées de Russie »³¹².

B. La Révolution d'Octobre et le fait national comme auxiliaire au service de la lutte des classes

Quiconque souhaitant étudier la Russie soviétique doit avoir présent à l'esprit certains aspects de la doctrine marxiste. Pour cela, il est nécessaire de remonter aux fondamentaux et de reprendre les écrits de Karl Marx et Friedrich Engels sur la question nationale (1). Dans le cadre de cette réflexion, il est également intéressant de s'attarder sur les travaux de Lenine qui modifia d'ailleurs sa pensée « en fonction du poids [du mouvement national] dans la Révolution »³¹³ (2). Enfin, Staline, alors Commissaire du Peuple aux Nationalités, apporta aussi sa pierre à l'édifice en développant et en proposant une définition de la Nation (3).

1. La position des Pères du marxisme sur la question nationale

A la lecture des écrits de Karl Marx et Friedrich Engels, un premier constat s'impose : le problème national a été relativement peu théorisé par les Pères du marxisme. En effet, ce problème ne leur apparaissait pas déterminant même s'il fut souvent employé comme un élément stratégique dans le processus révolutionnaire. Pour les marxistes, en effet, la question nationale relevait finalement d'une stratégie de nature plus instrumentale que fondamentale. Elle était en effet perçue avant tout par les marxistes comme un instrument privilégié d'affirmation de leur autorité étant considéré que cette question aurait été définitivement résolue dès l'avènement de l'Etat socialiste. En s'emparant du pouvoir en 1917, les révolutionnaires ne disposaient donc que de ce seul crédo, de cet unique article de foi, pour diriger leur action. Cependant, cette idée que l'avènement du prolétariat aurait entraîné quasi-

³¹² TROTSKY L., *Histoire de la Révolution russe. 2. Octobre*, traduit du Russe par Maurice Parijanine, Paris: éditions du Seuil, 1967, p. 384.

³¹³ CARRERE D'ENCAUSSE H., « Communisme et nationalisme », p. 476.

automatiquement la résolution du problème national n'était pas d'un grand secours face aux tensions nationales existantes à la fin du XIX^{ème} siècle en Russie. La Deuxième Internationale sera d'ailleurs amenée à préciser son soutien au droit des nations à disposer d'elles-mêmes lors de son congrès de Londres en 1896 tout en réaffirmant que le triomphe du prolétariat permettra le dépassement des nations au profit de la notion de classe³¹⁴.

Toutefois, si on s'attarde un peu plus sur les travaux de Marx et Engels, on s'aperçoit que même si ces derniers ont refusé de conceptualiser la question nationale, ils n'ont pas pour autant renoncé à réfléchir au problème. Ainsi, dans leurs écrits, la question nationale affleure, même s'il faut bien admettre que le concept même de Nation reste relativement ambigu. En effet, Marx usa du mot Nation dans des sens aussi différents que patrie ou nationalité : « on a, en outre, reproché aux communistes, écrivit Marx, de vouloir abolir la patrie, la nationalité. Les ouvriers n'ont pas de patrie. On ne peut leur prendre ce qu'ils n'ont pas »³¹⁵. Par ailleurs, il ne faut pas oublier que dans la théorie marxiste, le concept de classe prima sur toute autre catégorie historique, y compris la Nation, entraînant à terme la disparition des antagonismes et des clivages nationaux puisqu'à « mesure qu'est abolie l'exploitation d'un individu par l'autre, l'exploitation d'une nation par l'autre l'est aussi »³¹⁶. Par conséquent, la résolution du problème national était suspendue à la réussite de la lutte sociale et de sa logique unitaire et centralisatrice. Seule l'union était ainsi capable d'impulser la force nécessaire au combat politique du prolétariat pour aboutir à la victoire finale. A terme, les nations étaient donc vouées à disparaître.

Dans la doctrine marxiste, le nationalisme n'occupait donc aucune place réellement importante car seul comptait l'avènement du prolétariat. Pire, les luttes nationales avaient eu pour effet de masquer aux travailleurs la communauté d'intérêt qui les unissait aux travailleurs des autres pays. Néanmoins, Marx ne fut pas l'adversaire de l'idée nationale puisque son opinion était plus de la subordonner à l'intérêt du prolétariat. Ce fut d'ailleurs en fonction de cela qu'il prit position sur les mouvements nationalistes du XIX^{ème} siècle. Il allait ainsi les juger non pour ce qu'ils étaient mais pour leur contribution à la réussite de la révolution sociale. « Dans les années 1840-1850, écrivit Staline, Marx était pour le mouvement national des Polonais et des Hongrois, contre le mouvement national des Tchèques et des Slaves du Sud. Pourquoi ? Parce que les Tchèques et les Slaves du Sud étaient alors des "peuples réactionnaires", des "avant-postes russes" en Europe, des avant-postes de l'absolutisme, tandis que les Polonais et les Hongrois étaient "des peuples révolutionnaires" en lutte contre l'absolutisme. Parce que

³¹⁴ WEILL C., « Les Internationales et la question nationale » in BECKER J.-J., CANDAR G., *Histoire des gauches en France*, vol. 1, Paris : La Découverte, 2005, pp. 489-505.

³¹⁵ MARX K., *Le manifeste du parti communiste*, Paris : Aubier, édition bilingue, 1971, pp. 121-123.

³¹⁶ MARX K., *ibidem*, p. 123.

soutenir le mouvement national des Tchèques et des Slaves du Sud signifiait alors soutenir indirectement le tsarisme, l'ennemi le plus dangereux du mouvement révolutionnaire en Europe »³¹⁷. Nous pouvons ainsi comprendre que pour Marx, l'idée nationale constituait non pas une fin en soi mais un moyen de parvenir au but recherché. Même si aucune définition et analyse précise de la question nationale n'étaient à attendre des Pères du marxisme, ils l'ont malgré tout appréhendée dans le cadre du mouvement de l'histoire guidé par la lutte des classes. Cette subordination de la lutte des nationalités à la lutte des classes impliqua, par conséquent, le rejet du fédéralisme y compris comme solution institutionnelle temporaire, car si « la lutte des nationalités pouvait conduire à l'adoption du fédéralisme, c'est une solution radicalement différente qu'amen[ait] la lutte des classes »³¹⁸.

La condamnation par Marx et Engels du fédéralisme³¹⁹ ne permettait alors d'envisager que le modèle d'une république unitaire comme seule forme d'organisation institutionnelle pour un Etat moderne³²⁰. Pour les théoriciens marxistes, le fédéralisme présentait un obstacle aux progrès sociaux et économiques ne permettant en aucun cas de pallier voire de supprimer les conflits de classes ou de nationalités qui s'étaient accumulés dans les sociétés capitalistes. Néanmoins, il apparaît parfois que cette négation du fédéralisme n'était pas toujours aussi tranchée. Pour illustrer ce propos, rappelons que Marx n'hésita pas à souhaiter la transformation de l'Union de 1801 qui entérinait le rattachement de l'Irlande à l'Angleterre en « une fédération libre et égale avec la Grande-Bretagne »³²¹. Avec cette solution, la fin de l'oppression de la Nation irlandaise par l'Angleterre n'aurait plus détourné le prolétariat anglais de son émancipation sociale³²². Comment alors comprendre ce flottement sur le fédéralisme dans la pensée des Pères fondateurs du marxisme ? La réponse se trouve dans le principe même qui forme le cœur de la théorie marxiste : le matérialisme historique. Schématiquement, le marxisme mit l'accent sur le facteur économique (les moyens de production) et son impact sur l'organisation sociale et l'histoire humaine. Les rapports sociaux évoluaient donc selon une dialectique des forces et cette évolution était alors indissociable de l'environnement économique et social. La lutte des classes, permettant de résoudre les contradictions entre la classe exploitée (les travailleurs) et les rapports de production, devait

³¹⁷ STALINE, « Le marxisme et la question nationale », pp. 181-182.

³¹⁸ LADREIT DE LACHARRIERE G., *op. cit.*, pp. 104-105.

³¹⁹ Cette opinion est d'ailleurs confirmée par le professeur et théoricien marxiste allemand Heinrich Cunow qui insistait sur la vision négative de Marx et Engels concernant les formes étatiques fédératives et le droit à l'autodétermination des peuples, CUNOW H., *Die Marxsche Geschichts-, Gesellschafts- und Staatstheorie. Grundzüge der Marxschen Soziologie*, vol. 2, Berlin: Buchhandlung Vorwärts, 1921, pp. 36-49.

³²⁰ C'est sur cette base que Marx condamna les tentatives de Napoléon III de créer en 1859 une fédération de cités-Etat en Italie, MARX K., « Vopros ob ob"edinenii Italii » [*« Question sur l'unification de l'Italie »*] in MARX K., ENGELS F., *Sočineniá [Œuvres]*, tome 13, 2^{ème} éd., Moscou : Gosudarstvennoe izdatel'stvo političeskoi literatury, 1959, pp. 168-174.

³²¹ MARX K., « La question irlandaise et l'Internationale » in HAUPT G., LOWY M., WEILL C., *op. cit.*, p. 97.

³²² Par la suite, Marx abandonna cette idée de l'autonomie irlandaise pour prôner l'indépendance de l'Irlande, MARX K., « La question irlandaise et l'Internationale » *op. cit.*, pp. 97-100.

aboutir à la révolution prolétarienne. Cette révolution aurait conduit, à terme, à la destruction de l'Etat en tant qu'institution. Ce n'est qu'après la disparition totale des classes, réalisée par la dictature révolutionnaire du prolétariat que l'Etat, devenu inutile, aurait définitivement disparu. Dans la doctrine marxiste, l'Etat ne pouvait exister que lors des périodes de domination de la bourgeoisie et après la révolution, pendant la phase transitoire (« l'Etat prolétarien »). Ce n'était que pendant ces deux périodes que le fédéralisme était alors possible. Le fédéralisme pouvait donc servir à rapprocher les classes prolétariennes des différentes nations.

Etre marxiste, c'est finalement être aussi relativement pragmatique car cela « 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 »³²³. Néanmoins, dans la lutte des classes, la centralisation restait la logique première de l'organisation. Ainsi, idéalement, lors de la prise du pouvoir, la classe prolétarienne aurait dû être suffisamment unie pour être à son maximum d'efficacité. Puis, après la prise du pouvoir, la lutte contre la résistance à l'esprit bourgeois et la période de la dictature auraient imposé le maintien du principe d'autorité et de centralisation. En d'autres termes, appliquer le fédéralisme aurait pu amener à la fragmentation des consciences laborieuses et fragiliser la lutte. Ainsi, Engels, étudiant la révolution en Allemagne, caractérisa-t-il comme un recul considérable la transformation de l'Etat allemand en une fédération sur le modèle suisse³²⁴.

Dans le corpus doctrinal marxiste-léniniste, la réfutation de l'idée fédérale apparaît donc comme une constante. Néanmoins, il apparaît intéressant d'analyser comment Lenine, et plus généralement la doctrine du Parti bolchevik, après la prise de pouvoir en octobre 1917, en dépit de son hostilité au fédéralisme mais devant le danger d'une désintégration de l'ex-Empire russe, fit du principe fédéral le fondement du nouvel Etat soviétique. Par ce fait, les Bolcheviks devinrent les premiers adaptateurs du fédéralisme dans la Russie post-tsariste.

2. Le principe d'autodétermination nationale et le fédéralisme dans la pensée de Lenine
Au début de sa réflexion, Lenine ne fit pas immédiatement part d'une grande préoccupation concernant les aspects politiques et économiques relatifs à la question nationale. Néanmoins, son intuition politique le fit s'intéresser à une alliance entre le mouvement socialiste et les mouvements de revendication nationale. Ainsi, selon lui, le développement du socialisme n'excluait pas la possibilité de l'émergence temporaire de forces non prolétariennes pouvant

³²³ LADREIT DE LACHARRIERE G., *op. cit.*, p. 109.

³²⁴ Voir la critique d'Engels sur le fédéralisme dans son étude « *Demokratičeskij panslavizm* » [*Panslavisme démocratique*] in MARX K., ENGELS F., *Sočineniâ [Œuvres]*, tome 6, 2^{ème} éd., Moscou : Politizdat, 1957, pp. 289-306.

être d'autant plus utilisées qu'elles exprimaient un mécontentement vis-à-vis des autres classes sociales³²⁵. Dans le même ordre d'idée, le soutien aux forces nationalistes n'était pas à exclure même si celui-ci ne devait être que transitoire³²⁶. Le programme du Parti devait donc être assez pragmatique car il devait refléter les attentes de la société mais aussi ce qui était exigé de celle-ci. Pour cette raison, le programme du Parti devait contenir une disposition sur le droit à l'autodétermination des nations. « La sociale-démocratie [...] se donne pour tâche positive et principale de coopérer à la libre détermination non pas des peuples et des nations, mais du prolétariat de chaque nationalité. Nous devons toujours et inconditionnellement tendre à l'union la plus étroite du prolétariat de toutes les nationalités, et ce n'est seulement que dans des cas particuliers, exceptionnels, que nous pouvons exposer et soutenir activement des revendications tendant à la création d'un nouvel Etat de classe ou au remplacement de l'unité politique totale de l'Etat par une union fédérale plus lâche »³²⁷. Cette vision accompagna Lenine jusqu'à la fin de sa vie. Il envisageait les mouvements nationaux essentiellement comme une force dans la lutte pour le pouvoir. A cet égard, il différait des autres sociaux-démocrates russes, notamment les Mencheviks, qui considéraient le nationalisme comme un obstacle au mouvement socialiste et à ce titre devait être directement combattu ou encore canalisé dans le domaine culturel³²⁸.

La pensée de Lenine s'articula essentiellement autour de l'idée que l'autodétermination (*samoopredelenie*) se présentait comme un moyen de rassembler les différentes forces capables de provoquer la chute de l'Empire et du système capitaliste. Il alla même jusqu'à réclamer le droit à l'autodétermination pour tous les peuples sans exception « même pour ceux des pays coloniaux, où il n'y a pas de travailleurs, là où il n'y a que les esclavagistes et les esclaves [...] non seulement il n'est pas absurde, mais il est obligatoire d'exposer pour chacun "l'autodétermination" marxiste »³²⁹. Néanmoins, l'unité de la classe ouvrière, pierre angulaire de sa réflexion, était largement privilégiée par rapport au respect de la diversité. Ainsi, « prêcher le fédéralisme et l'autonomie nationale n'est pas l'affaire du prolétariat ; ce n'est pas, non plus, d'exposer ce genre de revendications qui se réduisent inévitablement au besoin

³²⁵ « Indubitablement, l'antagonisme de classe a maintenant relégué en arrière plan les questions nationales, mais il n'est pas possible d'affirmer catégoriquement, au risque d'être doctrinaire, que la survenance temporaire de telle ou telle question nationale sur l'avant scène du drame politique est impossible » LENINE, *op. cit.*, tome 7, p. 239. (Trad.).

³²⁶ « Ce soutien n'implique ni ne nécessite aucun compromis [...], c'est le soutien d'un allié contre un ennemi donné, et les sociaux-démocrates de fournir ce soutien en vue d'accélérer la chute de l'ennemi commun, mais ils n'attendent rien pour eux-mêmes de ces alliés temporaires et ne leur concèdent rien », LENINE, *op. cit.*, tome 2, p. 452. (Trad.).

³²⁷ LENINE, *op. cit.*, tome 7, p. 233. (Trad.).

³²⁸ En 1912, les Mencheviks qui avaient jusque-là fait front avec les Bolcheviks contre le fédéralisme et avaient combattu les revendications du Bund, changèrent leur fusil d'épaule sous l'influence des austro-marxistes et se rallièrent alors au concept de l'autonomie extra-territoriale. TER MINASSIAN A., *Histoires croisées. Diaspora, Arménie, Transcaucasie 1890-1990*, Marseille : éditions Parenthèses, 1997, p. 228 et CARRERE D'ENCAUSSE H., *Le grand défi*, p. 47.

³²⁹ LENINE, *op. cit.*, tome 30, p. XIII. (Trad.).

de créer un Etat de classe autonome. Ce que fait le prolétariat, c'est de rassembler, aussi étroitement que possible, la masse des travailleurs de toutes nationalités quelles qu'elles soient. C'est aussi de les unir, de la façon la plus large possible, dans la lutte pour une république démocratique et pour le socialisme »³³⁰. Cependant, si Lenine reconnaît comme vertu au principe d'autodétermination de pallier la faiblesse de la classe ouvrière, il resta malgré tout assez imprécis quant au contenu qu'il lui donnait, se contentant de le définir avant tout comme un « devoir négatif (de lutte et de protestation contre la violence), dans la mesure où [...] nous nous occupons non pas de l'autodétermination des peuples et des nations, mais de celle du prolétariat de chaque nationalité »³³¹. Toutefois, progressivement, le principe d'autodétermination fut remplacé par le principe d'égalité des peuples au sein de l'union. L'objectif de ce changement était ainsi de favoriser le développement économique et culturel des nationalités non russes afin que celles-ci puissent rattraper leur retard.

Pour Lenine, le prolétariat ne s'intéressait pas à l'autonomie nationale telle qu'elle avait été développée par Renner et Bauer et revendiquée par le Bund³³². Seules deux choses ne pouvaient que trouver grâce aux yeux des travailleurs : « la liberté politique et civile et l'égalité complète des droits » d'une part et, le droit à l'autodétermination et à la sécession pour chaque nationalité d'autre part³³³. De ce point de vue, toute Nation possédait le droit de sécession. Si celle-ci décidait de ne pas en faire usage, elle ne pouvait exercer, en tant que Nation, aucun autre droit malgré le fait que ses membres pris individuellement pouvaient jouir d'un droit à l'égalité avec les autres citoyens. Plus tard, Lenine eut aussi l'occasion de développer son argumentation à travers la controverse qui l'opposa à Rosa Luxemburg³³⁴, celle-ci n'hésitant d'ailleurs pas à accuser les leaders Bolcheviks de préparer « la ruine de la Russie en tant qu'Etat »³³⁵. Lenine constata ainsi que la formation d'Etats nationaux indépendants était une tendance de toutes les « révolutions démocratiques bourgeoises »³³⁶. En cela, l'exemple de la Norvège se séparant de la Suède en 1905 lui apparut comme l'application

³³⁰ LENINE, *op. cit.*, tome 7, p. 105. (Trad.).

³³¹ LENINE, *op. cit.*, tome 7, p. 105. (Trad.).

³³² Voir à ce sujet première partie, chapitre 1, III, C sur la vision austro-marxiste.

³³³ LENINE, *op. cit.*, tome 7, p. 104 (Trad.).

³³⁴ Ouvertement opposé à Rosa Luxemburg, Lenine affirma que « au problème de la libre détermination politique des nations dans la société bourgeoise, de leur indépendance en tant qu'Etat, Rosa Luxemburg a substitué la question de leur autonomie et de leur indépendance économique. Cela est aussi intelligent que si, lors de la discussion de la revendication du programme sur la suprématie du Parlement (c'est-à-dire de l'assemblée des représentants du peuple) dans l'Etat bourgeois, on entreprenait d'exposer sa conviction absolument juste de la suprématie du grand capital, quel que soit le régime, dans tout pays bourgeois », LENINE, « Bilan d'une discussion sur le droit des nations à disposer d'elles-mêmes » in *Questions de la politique nationale et de l'internationalisme prolétarien*, Moscou : éditions du Progrès, 1968, p. 66 et aussi HAUPT G., LOWY M., WEILL C., *op. cit.*, pp. 326-327.

³³⁵ LUXEMBURG R., *La crise de la social-démocratie*, Bruxelles : la Taupe, 1970, p. 186. Rosa Luxemburg s'opposait en effet à tout droit « abstrait » à l'autodétermination car cela revenait pour elle à faire le jeu de la bourgeoisie. Elle préférait revendiquer le droit à l'égalité de toutes les nations au sein d'un même Etat sans possibilité de sécession.

³³⁶ LENINE, *op. cit.*, tome 24, p. 389 (Trad.).

éclatante de l'autodétermination bourgeoise³³⁷. Le prolétariat, dans ce cadre, ne pouvait pas rejeter ce droit accordé par la pratique bourgeoise. De plus, le refus d'une nation dirigeante d'accorder le droit à l'autodétermination à une autre nation violait le principe de l'égalité des nations, le prolétariat de la nation dominante ne pouvant se faire le complice d'un tel refus³³⁸. Le rejet par les sociaux-démocrates russes de l'autodétermination nationale fit dire à Lenine que cela symbolisait la soumission aux intérêts « de la bourgeoisie, la trahison des intérêts du peuple et de la démocratie »³³⁹.

Lenine a donc hérité de Marx et Engels leur tendance à considérer le nationalisme comme un stade théoriquement démodé de l'humanité qu'il avait hâte de voir dépassé en pratique³⁴⁰. Ainsi, « le marxisme est inconciliable avec le nationalisme, fût-il le plus "juste", le plus "pur", le plus fin et le plus civilisé. A la place de tout nationalisme, le marxisme met l'internationalisme, la fusion de toutes les nations dans une unité suprême qui se développe sous nos yeux à chaque kilomètre de chemin de fer, à chaque trust international, à chaque association ouvrière »³⁴¹. De même, sur le fédéralisme, les idées développées par Lenine dans son premier ouvrage *Que faire ?*, publié en 1903, ne furent pas très éloignées de celles des Pères du marxisme. Ainsi, Lenine y posait clairement sa ligne politique : « l'étroite association des travailleurs de toutes les nations » avec dans des cas exceptionnels « un nouvel Etat de classe ou une fédération se substituant temporairement à l'Etat unitaire »³⁴². Néanmoins, Lenine savait que la Russie tsariste était un Etat multinational où les nationalités vivaient dans l'oppression (« la prison des peuples »). Par conséquent, dans ce contexte, il n'était pas difficile de comprendre que le facteur national l'emportait sur le facteur social et la conscience nationale sur la conscience de classe. Ne pas tenir compte de cet état de fait pouvait condamner la Révolution et Lenine le savait très bien. Aussi, le fédéralisme fut-il alors présenté comme un principe garantissant l'autonomie et la liberté se muant en un instrument d'unification et de rassemblement des travailleurs de toutes les nationalités dans la lutte contre l'ennemi de classe commun³⁴³. « La fédération, écrivait Lenine en 1920, est la forme transitoire vers l'unité totale des travailleurs de différentes nations. Le fédéralisme a déjà

³³⁷ LENINE, *op. cit.*, tome 24, pp. 389-390, tome 27, p. 63, tome 32, p. XXIV.

³³⁸ Cela rappelle l'appel de Marx aux ouvriers anglais pour soutenir l'indépendance de l'Irlande, MARX K., « La question irlandaise et l'Internationale », *op. cit.*, p. 19.

³³⁹ LENINE, *op. cit.*, tome 27, pp. 63-64 (Trad.). Plus tard, Trotsky reprenant cet argument affirma que « l'effort de la nation dominante pour maintenir le statu quo est fréquemment coloré d'un supra-nationalisme, de même que l'effort d'un pays vainqueur pour conserver ce qu'il a pillé prend la forme du pacifisme », TROTSKY L., *Histoire de la Révolution russe. 2. Octobre*, *op. cit.*, p. 384.

³⁴⁰ FEJTŐ F., *L'héritage de Lenine*, Paris : Pluriel, 1977, p. 83.

³⁴¹ LENINE, *Notes critiques sur la question nationale*, p. 20.

³⁴² LENINE, *op. cit.*, tome 7, p. 233. (Trad.).

³⁴³ STALINE, *Na putâh k Oktâbrû: Stat'i i reči. Mart-oktâbr' 1917 [Sur la route d'Octobre : articles et discours. Mars-octobre 1917]*, Leningrad: Gosudarstvennoe izdatel'stvo, 2^{ème} ed., 1925, pp. 21-22 ; MOUSKHELY M., « Le fédéralisme soviétique » in *Mélanges*, Université de Strasbourg, Faculté de droit et des sciences politiques, Institut de droit et d'économie comparés, Paris : Dalloz, 1954, p. 87.

démontré dans la pratique son utilité tant dans les relations de la RSFSR avec les autres républiques soviétiques [...] qu'au sein même de la RSFSR envers les nationalités qui n'avaient auparavant ni existence étatique ni autonomie »³⁴⁴. Il n'en restait pas moins que Lenine préférait ce qu'il considérait comme le seul véritable principe d'organisation de la société communiste : le centralisme démocratique. Combinaison entre le centralisme et la démocratie, ce principe résolvait en lui-même, selon Lenine, le problème de la question nationale car il « n'exclu[ait] aucunement l'autonomie, au contraire il suppos[ait] qu'elle [était] nécessaire »³⁴⁵. L'hostilité de principe de Lenine au fédéralisme s'expliquait aussi au nom de l'idéologie, la centralisation devant aller de pair avec la concentration des forces révolutionnaires.

Les idées de Lenine inspirèrent sans aucun doute la doctrine bolchévique³⁴⁶ afin de réveiller la conscience de classe et provoquer une agitation politique et économique. Par conséquent, le programme du Parti bolchevik accorda une place relativement importante à la question nationale. Le Parti mit ainsi en avant l'un des points les plus importants de son programme à savoir le droit des peuples à l'autodétermination. Cependant, le Parti tablait sur le fait que la majorité des personnes étroitement associées par de forts liens économiques, politiques et culturels, n'auraient jamais voulu se séparer de la Russie. Le Parti bolchevik a donc *a contrario* donné une certaine légitimation aux personnes ne souhaitant pas se séparer de la Russie. Néanmoins, il ne faut pas être dupe car si le Parti bolchevik inscrivit le droit à l'autodétermination dans son action ce n'était pas tant de le voir souvent employé que de favoriser une union qui aurait été d'autant plus facile qu'elle aurait été moins forcée.

Finalement, au cœur de cette vision bolchévique du problème national résidait une contradiction qui joua au bout du compte beaucoup de tours désagréables aux marxistes lorsqu'ils se retrouvèrent soixante-dix ans plus tard face au réveil des nationalités. Ils ont eu beau essayer de prendre en charge les intérêts nationaux, en tentant de les intégrer au système, les professions de foi relatives à l'autodétermination furent constamment démenties par la priorité accordée aux intérêts de classe, aux intérêts du Parti ou encore aux intérêts de l'URSS. Ce n'est que lorsque ces derniers intérêts perdront de leur force avec la fragilisation du système, que resurgiront avec plus de vigueur les revendications nationales qui participeront à l'éclatement de la fédération soviétique.

³⁴⁴ LENINE, *op. cit.*, tome 41, p. 164. (Trad.).

³⁴⁵ LENINE, *op. cit.*, tome 36, p. 151. (Trad.).

³⁴⁶ « Le bolchevisme, en tant que courant de pensée politique et en tant que parti politique, existe depuis 1903 », LENINE, *op. cit.*, tome 25, p. 174. (Trad.).

3. La théorie stalinienne de la nation

Ne pouvant faire l'économie de la question nationale dans les bouleversements que la Russie a traversés au début du XX^{ème} siècle, Lenine chargea donc « un merveilleux géorgien »³⁴⁷ d'élaborer la « solution prolétarienne à la question nationale »³⁴⁸.

Le travail de Staline sur la question nationale aboutit au célèbre article publié en 1913, *Le marxisme et la question nationale*³⁴⁹. Dans cette contribution, Staline reprit l'essentiel des arguments développés par Lenine et raisonna en termes de langue, de classe et de culture. Il va notamment critiquer la vision austro-marxiste de la Nation et proposer lui-même sa définition. Ainsi, va-t-il commencer par spécifier que les austro-marxistes ont confondu « la nation, catégorie historique, avec la tribu, catégorie ethnographique »³⁵⁰.

Selon Staline, 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 »³⁵¹. Cette définition énonçait des critères cumulatifs car si l'un venait à manquer, la Nation n'existait pas³⁵². Tel fut ainsi le cas des Juifs, et l'on touche ici au centre de son argumentation, qui bien qu'ayant « un caractère national commun »³⁵³ ne formaient ni une communauté économique ni une communauté de territoire. Staline admettait tout juste qu'ils formaient une communauté de langue et étaient liés par une même religion mais ils étaient irrémédiablement appelés à être absorbés par les groupes avec lesquels ils vivaient³⁵⁴.

La définition de Staline s'opposait donc à « l'esprit national mystique »³⁵⁵ défendu par les austro-marxistes et notamment par Bauer. La Nation selon Staline apparaissait plutôt comme un produit de l'histoire et du développement du capitalisme³⁵⁶.

Au bout du compte, Staline développa finalement une réelle réflexion théorique qui resta assez étrangère aux idées de Lenine. Ainsi, les concepts de « caractère national », de « communauté

³⁴⁷ LENINE, *op. cit.*, tome 48, p. 162. (Trad.).

³⁴⁸ LENINE, *op. cit.*, tome 48, p. 162. (Trad.).

³⁴⁹ STALINE, « Le marxisme et la question nationale » in *Le marxisme et la question nationale et coloniale*, Paris : éditions Sociales, 1949, pp. 7-74. Un brin ironique, Trotsky écrira que « *Marxisme et question nationale* représente, sans aucun doute, le travail théorique le plus important de Staline ; plus exactement, c'est le seul. Sur la base de ce seul article, qui forme quarante pages d'imprimerie, on pourrait considérer l'auteur comme un théoricien en vue. Seulement, ce qui est incompréhensible, c'est pourquoi, ni avant ni après ce travail, il n'écrivit rien qui approchât tant soit peu ce niveau », TROTSKY L., *Staline*, Paris : Union Générale d'Editions, 1979, tome 1, p. 321.

³⁵⁰ STALINE, « Le marxisme et la question nationale », *op.cit.*, p. 19.

³⁵¹ STALINE, *ibidem*, p. 15.

³⁵² STALINE, *ibidem*, p. 15.

³⁵³ STALINE, *ibidem*, p. 15.

³⁵⁴ STALINE, *ibidem*, p. 17.

³⁵⁵ STALINE, *ibidem*, p. 20.

³⁵⁶ STALINE, *ibidem*, p. 20.

de formation psychique » ne relevaient pas de la notion léniniste de la Nation. Lenine alla d'ailleurs jusqu'à critiquer l'idée de culture nationale³⁵⁷.

Bon nombre d'indices laissèrent ainsi supposer que le travail de Staline n'avait pas répondu aux attentes de Lenine. En effet, dans son article *Notes critiques sur la question nationale*, Lenine lorsqu'il analysa les théories marxistes de la Nation ne fit jamais référence aux écrits de Staline s'attachant plutôt à analyser les écrits de Renner et Bauer. Plus largement, ce fut la violation des promesses de la Révolution, des principes du régime soviétique relatifs au droit à l'autodétermination et au respect des nations et des nationalités, qui provoqua le conflit le plus tragique entre Lenine et Staline. « Je suis fort coupable, je crois, devant les ouvriers de Russie, de n'être pas intervenu avec assez d'énergie et de rudesse dans la fameuse question de l'autonomie, appelée officiellement, si je ne me trompe, question de l'Union des républiques socialistes soviétiques », avouait Lenine³⁵⁸. Il faut également savoir que Lenine recevait aussi des informations sur la façon dont Staline, alors Commissaire du Peuple aux Nationalités, procédait en Géorgie à une mise au pas assez violente des dirigeants communistes locaux qui défendaient âprement l'indépendance de leur République, ce qui ne cessait d'ailleurs pas de l'inquiéter³⁵⁹. Allant plus loin, dans certains de ces écrits, et surtout dans la *Lettre au Congrès*³⁶⁰ du 23 décembre 1922 et son complément daté du 24, Lenine proposait d'étudier un moyen pour démettre Staline, jugé trop brutal, du poste de secrétaire général du Parti « pour nommer à sa place une autre personne qui n'aurait en toutes choses sur le camarade Staline qu'un seul avantage, celui d'être plus tolérant, plus loyal, plus joli et plus attentif envers les camarades, d'humeur moins capricieuse »³⁶¹. Malheureusement, sa maladie (il décéda en 1924) ne lui permit pas de mener cette affaire jusqu'au bout.

³⁵⁷ LENINE, *Questions de la politique nationale*, pp.17-22. Lenine précise d'ailleurs que « le mot d'ordre de la culture nationale est une duperie bourgeoise », *ibidem*, p. 18.

³⁵⁸ LENINE, *op. cit.*, tome 45, p. 356. (Trad.).

³⁵⁹ Dans une note « sur la question des nationalités ou sur l'autonomisation » du 30 décembre 1922 (LENINE, *op. cit.*, tome 45, pp. 356-358), Lenine laissa d'ailleurs éclater clairement son indignation. Elle mérite d'être citée car elle éclaire aussi une contradiction qui était au cœur même de la solution soviétique au problème national et au fédéralisme : « On prétend qu'il fallait absolument unifier l'appareil [c'est par la nécessité d'unifier et de centraliser l'appareil gouvernemental que Staline tentera de justifier son action répressive en Géorgie]. D'où émanaient ces affirmations ? N'est-ce pas de ce même appareil de Russie que nous avons emprunté au tsarisme, en nous bornant à le badigeonner légèrement d'un vernis soviétique ? Sans aucun doute il aurait fallu renvoyer cette mesure [Lenine fait ici allusion à la constitution de l'URSS] jusqu'au jour où nous aurions pu dire que nous nous portions garants de notre appareil, parce que nous l'avions bien en main. Et maintenant nous devons en toute conscience dire l'inverse ; nous appelons nôtre un appareil qui, de fait, nous est encore foncièrement étranger et représente un salmigondis de survivances bourgeoises et tsaristes qu'il nous était absolument impossible de transformer en cinq ans [...]. Dans ces conditions, il est tout à fait naturel que " la liberté de sortir de l'Union " qui nous sert de justification, apparaisse comme une formule bureaucratique incapable de défendre les allogènes de Russie contre l'invasion des Russes authentiques, du Grand-Russe, du chauvin, de ce gredin et de cet oppresseur qu'est au fond le bureaucrate russe typique. Il n'est pas douteux que les ouvriers soviétiques et soviétisés qui sont en proportion infime, se noieraient dans cet océan de la racaille grande-russe chauvine comme une mouche dans du lait » (p. 357). (Trad.).

³⁶⁰ LENINE, *op. cit.*, tome 45, pp. 343-348.

³⁶¹ LENINE, *op. cit.*, tome 45, p. 346. (Trad.).

Par la suite, la mise au pas des nationalités par Staline à la suite de la Seconde Guerre mondiale fut extrêmement sévère. La politique de répression des nationalités s'inscrivit alors dans la droite ligne du « discours de la Victoire » prononcé par Staline le 24 mai 1945. Glorifiant non pas le peuple soviétique, mais le peuple russe, celui-ci fut reconnu comme « le guide » de toute l'Union soviétique. Staline revint alors ici aux idées qu'il avait défendues en 1922 contre Lenine (lors des travaux préparatoires sur la création de l'URSS) dans son projet d'autonomisation où la Russie occupait le centre du système³⁶². De plus, la déportation en Sibérie et en Asie centrale de plusieurs nationalités pour crimes de trahison collective (Tchéchènes, Ingouches, Tatars de Crimée, Kalmouks, Allemands de la Volga, Balkars) renforça cette volonté de liquider les aspirations nationales³⁶³.

Avec le recul, la définition stalinienne de la Nation s'avéra plus que dépassée dans l'Etat plurinational soviétique. Ainsi, le brassage des populations, l'unification des niveaux de vie, la progression de l'apprentissage de la langue russe permirent d'aller au delà d'une certaine « étroitesse nationale ». Le PC lors de son XXII^{ème} congrès en octobre 1961 s'était d'ailleurs penché sur cette question dans son programme constatant qu'avec la victoire du communisme, le rapprochement des nations avait progressé³⁶⁴.

C. *La politique soviétique des nationalités*

La vision du problème national par le pouvoir soviétique, héritée de la conception bolchévique, s'envisagea dans le cadre d'un progrès continu et linéaire qui aurait tendu inexorablement vers le rapprochement des nations et l'émergence d'une société nouvelle dont certains traits nationaux, ainsi préservés, auraient nourri la communauté en favorisant l'unité³⁶⁵. Ce fut sur ce postulat de base que se construisit la politique soviétique des nationalités.

³⁶² Face aux difficultés rencontrées notamment dans le Caucase et avec l'Ukraine, Lenine avait décidé d'accélérer le processus de fédéralisation. Le 10 août 1922, une commission présidée par Staline et composée de Kouibychev, Molotov, Ordjonikidze, Racovski, Sokolnikov pour la Russie et d'Agamaly-Ogly (Azerbaïdjan), Miasnikov (Arménie), Tcherviakov (Biélorussie), Petrovski (Ukraine), Mdivani (Géorgie) pour les républiques fut mise sur pied afin d'élaborer un projet d'Etat fédératif. Ce projet « d'autonomisation », présenté le 10 septembre, signifiait en fait l'absorption de ces Républiques par la RSFSR dont le gouvernement devenait celui de la fédération. Ce projet fut condamné par Lenine qui ébaucha une autre version dans laquelle la fédération devait unir des républiques égales et non dominées par la RSFSR.

³⁶³ Ainsi, la loi de la RSFSR du 25 juin 1946 tout en prévoyant la déportation de Tchéchènes et de Tatars de Crimée qui pendant la Seconde Guerre mondiale (la Grande Guerre patriotique pour les Russes) s'étaient engagés au côté des Allemands pour « mener une lutte armée contre l'Armée rouge et sous la houlette des Allemands [et avaient créé] des troupes de diversions pour combattre les Soviétiques » (Trad.), supprima la RSSA Tchétchéno-Ingouche et dégrada la RSSA de Crimée en *oblast* de Crimée, loi de la RSFSR du 25 juin 1946 « sur la suppression de la RSSA Tchétchéno-Ingouche et la dégradation de la RSSA de Crimée en *oblast* de Crimée », *Zasedanie Verhovnogo Soveta RSFSR. 20-25.06.1946 g. (7-à session) : Stenografičeskij otčet [Session du Soviet suprême de la RSFSR. 20-25.06.1946 (7^{ème} session) : Compte rendu]*, Moscou : Izd. Verhovnogo Soveta RSFSR, 1946, p. 361.

³⁶⁴ MOUSKHELY M., *L'URSS au seuil du communisme ?* Paris : Dalloz, 1962, p. 172.

³⁶⁵ CARRERE D'ENCAUSSE H., « Le fédéralisme soviétique en question » in *Le débat*, 1989, n° 56, p. 91.

Passée à la critique de l'Histoire, la politique soviétique des nationalités se distingua surtout par ses contradictions largement prescrites par les dirigeants soviétiques. En effet, d'un côté, ceux-ci promouvaient activement les identités nationales mais de l'autre, ils insistaient également fortement sur la nécessité de maintenir un système unitaire avec, en son sein, une « communauté » soviétique unifiée dominée cependant par la Russie. Ces deux tendances s'inscrivaient dans « la politique générale de modernisation de la société mise en œuvre par l'Etat stalinien »³⁶⁶. Dans le cadre de ce dualisme, tant le Commissariat du Peuple aux Nationalités (Narkomnats), dirigé par Staline, qui prit une part importante dans la construction et le renforcement de l'Etat fédératif soviétique, son activité englobant toutes les branches de l'administration touchant aux nationalités (1), que les politiques linguistiques et d'indigénisation mises en place par le pouvoir central, jouèrent des rôles importants (2).

1. La création du Commissariat du Peuple aux Nationalités

La création du Commissariat du Peuple aux Nationalités (Narkomnats) dans les premières années d'existence de l'Etat soviétique répondait, pour les Bolcheviks, à une nécessité historique³⁶⁷. Dirigé par Staline, le Commissariat du Peuple aux Nationalités avait comme principale mission de s'adresser aux peuples de Russie et aux peuples vivant au-delà des frontières russes en exerçant une influence sur les mouvements internationaux de libérations nationales. Avec la formation de l'URSS, le travail du Commissariat aux Nationalités changea quelque peu, dans la mesure où certaines tâches furent transférées aux Commissariats du Peuple des Républiques fédérées. Néanmoins, le Commissariat du Peuple aux Nationalités continua d'exercer une grande influence sur l'activité des Commissariats des Républiques fédérées, de nombreuses mesures importantes économiquement et culturellement furent ainsi encouragées par ce Commissariat.

Dans les premières années, le Narkomnats mit principalement l'accent sur la contre-révolution interne. En effet, la proclamation par le gouvernement soviétique du droit à

³⁶⁶ ČEŠKO S.V., *Raspad Sovetskogo Soûza: ètnopolitičeskij analiz [L'effondrement de l'Union Soviétique : analyse ethnopolitique]*, 2^{ème} éd., Moscou : Rossijskaâ Akademiâ Nauk, 2000, pp. 207-208. (Trad.).

³⁶⁷ Le système des Commissaires du Peuple prit forme dans les premiers temps de la Révolution d'Octobre et a été mis en place après le renversement du Gouvernement Provisoire par un décret du II^{ème} Congrès panrusse du 26 octobre (8 novembre) 1917. Le décret relatif à la Création du Soviet des Commissaires du Peuple [*Ob učreždenii Soveta Narodnyh Komissarov*] ou *Sovnarkom* précisait que « l'administration des différentes branches de la vie de l'Etat est confiée à des commissions, dont la composition doit garantir la mise en œuvre du programme édicté par le Congrès en parfait accord avec les organisations de masse des travailleurs, des travailleuses, des marins, des soldats, des paysans et des fonctionnaires » (Trad.).

Extrait du décret (en russe) disponible sur <<http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5301/>>. Il est à noter que le projet de ce décret fut rédigé par Lenine sous le titre « Arrêté sur la création du gouvernement des Travailleurs et des Paysans » [*Postanovlenie ob obrazovanii rabočego i krest'ânskogo pravitel'stva*], LENINE, *op. cit.*, tome 35, p. 28. La Constitution de la RSFSR de 1918 (art. 43) reconnut 18 Commissariats du Peuple : Affaires étrangères, Guerre, Marine, Affaires intérieures, Justice, Travail, Affaires sociales, Instruction, Postes et Télégraphes, Nationalités, Affaires financières, Communications, Agriculture, Commerce et Industrie, Ravitaillement, Contrôle d'Etat, Conseil supérieur de l'Economie nationale et enfin Santé.

l'autodétermination des nations provoqua un enthousiasme énorme au sein des peuples précédemment opprimés par le gouvernement tsariste et le travail du Narkomnats s'inscrivait dans cette dynamique puisqu'il devait participer à la création d'un « Etat national » pour les peuples de la Russie.

En 1919, après la lutte contre les aspirations séparatistes de la contre-révolution, la question fut soulevée officiellement et officieusement de la suppression du Narkomnats, sa mission de résoudre la question nationale n'apparaissant plus aussi urgente. Le principal argument alors invoqué était que les domaines de compétences du Narkomnats se chevauchaient avec ceux d'autres organes qui assumaient les mêmes fonctions à l'échelle étatique. Ainsi, apparut l'idée que le Narkomnats devait être supprimé avec la réorganisation d'un certain nombre de Commissariats du Peuple. De ce fait, le travail mené par le Commissariat du Peuple aux Nationalités dans les domaines de la coopération culturelle et éducative entre les nations fut transféré au Commissariat à l'Education (Narkompros), et les questions sociales et politiques furent transférées au Département des minorités nationales du Comité central du Parti Communiste russe (bolchevik).

L'objectif principal des différentes sections du Narkomnats et des Commissariats aux Nationalités des Républiques était « 1) d'informer le gouvernement soviétique sur les besoins du pays 2) d'informer les nationalités sur toutes les initiatives et les actions du pouvoir soviétique 3) la satisfaction par les autorités soviétiques des besoins culturels et éducatifs des nationalités 4) l'endoctrinement le plus large possible et la propagande des idées du pouvoir soviétique aux nationalités 5) le règlement de toute sorte de conflits qui apparaissent entre les organes du pouvoir soviétique et les nationalités 6) le développement sur la base de la Constitution soviétique des objectifs et des dispositions administratives et territoriales relatifs à l'autonomie nationale, où cela est nécessaire en raison des conditions économiques et territoriales »³⁶⁸. Dans cette optique, une action du Narkomnats peut être intéressante à mentionner. Le 17 janvier 1918 a, en effet, été créé un Commissariat aux affaires musulmanes (*O Komissariate po delam musul'man*) par un décret signé par Lenine et Staline³⁶⁹. Cette création fut finalement le proche aboutissement de la stratégie des Bolcheviks dans leur conquête du pouvoir en surfant sur le rejet des peuples musulmans face d'abord à la politique impériale puis face à celle du Gouvernement Provisoire. Ainsi, « les musulmans [furent] furieux des vagues-hésitations du Gouvernement Provisoire qui avait rejeté la demande du

³⁶⁸ *Narodnyj komissariat po delam nacional'nostej, Politika Sovetskoj vlasti po nacional'nym delam za tri goda (1917-XI-1920) [Commissariat du Peuple aux Nationalités, La politique du pouvoir soviétique sur les affaires nationales pendant trois ans (1917-XI-1920)]*, Moscou : Gosudarstvennoe izdatel'stvo, 1920, p. 86 (Trad.).

³⁶⁹ Le décret du Soviet des Commissaires du Peuple « sur le Commissariat aux affaires musulmanes » [*Dekret Soveta Narodnyh Komissarov « O Komissariate po delam musul'man »*], CY RSFSR, 1918, n° 17, art. 243.

Congrès panrusse des musulmans portant sur la création de leurs propres systèmes d'éducation, d'institutions religieuses et militaires. Alors, contrairement aux activités du Gouvernement Provisoire, les Bolcheviks [donnèrent] le coup d'envoi de leur politique orientale par une déclaration "A tous les travailleurs musulmans de Russie et de l'Est" »³⁷⁰. Une première expérience d'autonomie au sein de la RSFSR et la promesse formelle d'une république nationale musulmane a pour un temps semblé prendre corps. Néanmoins, le gouvernement soviétique ne laissa jamais aux musulmans le droit de développer des initiatives politiques. En conséquence, la proclamation de la République Idel'- Oural le 1^{er} mars 1918 n'eut jamais lieu³⁷¹. Dès le mois de mai 1918, Staline rappela les limites de « l'autonomie soviétique » fondée, à la différence de « l'autonomie nationaliste bourgeoise », sur des critères de classe hors de tout critère national. Par ailleurs, pour éviter de nouvelles tentatives nationales, le VIII^{ème} Congrès du PC (18-23 mars 1919) se prononça, par la suite, pour la suppression de toutes les organisations communistes nationales et le pouvoir soviétique dissoudra ensuite tous les organes élus par le I^{er} Congrès panrusse des musulmans³⁷².

Il est également à noter que le Narkomnats participa aussi au développement de la politique nationale en préconisant des mesures pour adapter la législation fédérale aux besoins et aux particularités de la culture et de l'économie des différentes nationalités et des entités nationales et territoriales à travers la RSFSR. Il représenta les intérêts des républiques autonomes et des *oblast* dans le débat sur les questions budgétaires dans les organes centraux, donna un avis sur les prévisions de financement, s'impliqua dans le développement économique des républiques autonomes.

Plus globalement, les activités du Commissariat du Peuple aux Nationalités visaient à consolider les « acquis » de la Révolution, afin de surmonter le retard économique et culturel des régions frontalières et à créer de nouveaux principes socialistes pour l'unité du pays multinational. Le Narkomnats a notamment publié des ouvrages dans la langue des nations

³⁷⁰ HOSKING G., *A History of the Soviet Union 1917-1991*, Londres : Fontana Press Collins, 1985, pp. 112-113 (Trad.). La déclaration du Soviet des Commissaires du Peuple « Pour tous les travailleurs musulmans de Russie et de l'Est » date du 20 novembre (3 décembre) 1917. Cette déclaration garantissait notamment aux musulmans de Russie que « [leurs] croyances et coutumes, [leurs] institutions nationales et culturelles [étaient] déclarées libres et inviolables ». Ils avaient ainsi la possibilité d'organiser « [leur] vie nationale librement et sans entrave [...]. [Leurs] droits comme les droits de tous les peuples de la Russie [étaient] protégés par la puissance de la Révolution et de ses organes » (Trad.), CY RSFSR, 1917, n° 6, annexe 2. Le texte de la déclaration (en russe) est également disponible intégralement sur le site : <http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5310/>.

Pour un point de vue de sociologie religieuse sur l'Islam dans le contexte de l'URSS, voir CARRERE D'ENCAUSSE H., « Les survivances pré-islamiques chez les musulmans de l'U.R.S.S. » in *Cahiers du monde russe et soviétique*, 1961, n° 2, pp. 212-227.

³⁷¹ La création de cette nouvelle République avait été décidée lors du II^{ème} Congrès panrusse des militaires musulmans tenu à Kazan (Tatarstan) du 8 (21) janvier au 10 février (3 mars) 1918. Elle devait notamment réunir des provinces tatars et bachkirs.

³⁷² GUSTERIN P.V., « Politika Sovetskogo gosudarstva na musul'manskom Vostoke v 1917-1921 gg. » in *Voprosy istorii*, [*La politique de l'Etat soviétique sur la question musulmane de 1917-1921* » in *Question d'histoire*], 2010, n° 1, pp. 92-100.

autrefois « opprimées » et participa à l'élaboration de la politique des nationalités de l'Etat soviétique. Si dans la première période allant d'octobre 1917 à janvier 1918, l'activité principale du Narkomnats fut liée à la libération des peuples de « l'oppression nationale » et à l'élaboration de documents politiques (déclarations, décrets), qui devaient déterminer la politique relative à la question nationale du premier « Etat prolétarien » du monde, après l'instauration du pouvoir soviétique en tant que tel (1918-1920), le Commissariat du Peuple aux Nationalités fit face à de nouveaux défis avec l'organisation administrative de la Russie sur une base nationale. En effet, l'émancipation politique des nations « opprimées » par le pouvoir tsariste ne résolut pas complètement la question nationale. Le X^{ème} Congrès du Parti en 1921 fixa de nouveaux objectifs au Narkomnats. Le Narkomnats se concentra alors sur toutes les questions relatives aux nationalités : l'économie, la culture, l'éducation, la construction de la puissance soviétique, la défense et la formation de l'Armée rouge. Dans ce contexte, le Narkomnats dut absolument veiller à ce que les décisions prises par le gouvernement soviétique fussent adaptées aux particularités de chaque Nation.

Le Narkomnats fut supprimé à la suite de la création de l'URSS. Le 29 juin 1923, le Comité exécutif central entérina la liquidation du Commissariat, notant que le Narkomnats avait rempli sa mission première en favorisant la formation de l'URSS par la combinaison de républiques autonomes et d'*oblast* autonomes. Il cessa officiellement ses activités le 9 avril 1924. Comme organe du pouvoir, le Narkomnats joua donc un rôle central dans la mise en œuvre de la politique des nationalités de l'Etat soviétique. Sur son initiative furent ainsi notamment créées plusieurs Républiques autonomes : la Bachkirie, la Bouriatie-Mongolie, la Gorskaâ (la république Montagnarde), le Daghestan, la République kirghize, le Tatarstan, la Iakoutie ; dix *oblast* autonomes : Votyak, Kabardino-Balkarie, Karachaïevo-Tcherkessie, Komi (zyriane), Marii-El, Tchétchénie, Circassien (Adygei), Oïrote, Tchouvachie et deux Communes de travail: la Carélie et les Allemands de la Volga³⁷³.

Au bout du compte, la composition multinationale de l'Union soviétique nécessita la création d'un système d'institutions fédérales spécialisées dans la politique des nationalités. Ces projets furent proposés dans le cadre de la formation de l'URSS, mais l'idée de la création de l'Union occulta complètement les intérêts des minorités nationales. La continuité de la mission du Narkomnats perdura les années suivantes à travers le Département des Nationalités du Comité exécutif central panrusse, par le Soviet des nationalités du Comité exécutif central de l'URSS, mais les activités de ces structures ne furent pas aussi polyvalentes et efficaces que celles du Commissariat du Peuple aux Nationalités.

³⁷³ Pour plus de détails sur la formation de la Commune des Allemands de la Volga, voir BOURRET J.-F., *Les Allemands de la Volga. Histoire culturelle d'une minorité 1763-1941*, Lyon : Presses universitaires de Lyon, 1986, pp. 234-281.

2. Les politiques linguistiques et d'indigénisation

Afin de neutraliser les antagonismes nationaux, le Centre recherche la collaboration des élites non russes qui furent cooptées dans la classe dirigeante communiste. Ainsi, une politique d'indigénisation (*korenizaciâ*) fut mise en place à partir de 1923, conçue comme la suite logique du principe d'égalité des nations et des langues au sein de l'URSS développé par Lenine³⁷⁴. Trouvant son fondement dans la fragilité du pouvoir soviétique au niveau de ses frontières, cette politique consistait essentiellement dans le développement d'une conscience nationale des peuples non russes. Pour cela, « les élites nationales se sont vues accordées l'éducation, des promotions aux postes dirigeants dans les organes du Parti, de l'administration, de l'industrie et dans les établissements d'enseignement dans chaque territoire national »³⁷⁵.

La base de cette politique, tout comme la gestion de la question nationale, reposait avant l'adoption de la première constitution russe en 1918 sur plusieurs textes dont le Décret sur la paix (*Dekret o mire*)³⁷⁶ rédigé par Lenine et adopté le 26 octobre (8 novembre) 1917 par le II^{ème} Congrès des Soviets, qui offrait « aux peuples [...] un monde juste et démocratique »³⁷⁷ et la Déclaration des droits des peuples de Russie (*Deklaraciâ prav narodov Rossii*)³⁷⁸ adoptée le 2 (15) novembre 1917 par le Soviet des Commissaires du Peuple. Ce texte, surnommé aussi « la petite Constitution » par la doctrine russe³⁷⁹, rappelait qu'au « temps du tsarisme, les peuples de Russie étaient systématiquement montés les uns contres les autres » entraînant « les massacres et les pogroms d'un côté, l'esclavage des peuples de l'autre ». Désormais, cette politique devait être remplacée par « une politique ouverte et honnête, conduisant à une confiance mutuelle absolue entre les peuples de Russie »³⁸⁰. Confirmant le droit intangible des peuples de Russie à l'autodétermination, la Déclaration allait plus loin encore en décidant d'inscrire son activité sur la question nationale sur la base des quatre principes suivants : « 1) Egalité et souveraineté des peuples de Russie ; 2) Droit des peuples de Russie à la libre autodétermination, y compris la sécession et la formation d'un Etat indépendant ; 3) Abolition

³⁷⁴ Pour cela voir ses *Thèses sur la question nationale* rédigées en 1913 où Lenine excluait toute notion de langue officielle et préconisait une égalité en droit absolue des nationalités, LENINE, *op. cit.*, tome 23, pp. 314-322. Dans ses *Notes critiques sur la question nationale*, Lenine alla même jusqu'à prendre l'exemple de la Suisse arguant que ce pays n'avait subi aucun préjudice à ne pas avoir opté pour une seule langue commune et avait même choisi d'en avoir trois, *op. cit.*, p. 7.

³⁷⁵ MARTIN T., « Imperiâ pozitivnogo dejstva: Sovetskij Soûz kak vysšaâ forma imperializma ? » in *Ab Imperio* [« L'Empire de l'Affirmative Action : L'Union Soviétique comme la plus haute forme d'impérialisme ? » in *Ab Imperio*], 2002, n° 2, p. 69 (Trad.).

³⁷⁶ OBIČKIN G., VALK S., GAPONENKO L., *Dekrety Sovetskoj vlasti* [Les décrets du pouvoir soviétique], Moscou : Gos. izdat-vo političeskoj literatury, 1957, vol. 1, pp. 12-16.

³⁷⁷ Trad.

³⁷⁸ OBIČKIN G., VALK S., GAPONENKO L., *op. cit.*, pp. 39-41. Le texte de cette Déclaration a été signé à la fois par Lenine en tant que Président du Soviet des Commissaires du Peuple et par Staline en tant que Commissaire du Peuple aux Nationalités. Traduction de la Déclaration par nos soins. Texte en annexe n°3.

³⁷⁹ ABDULATIPOV R. G., BOLTENKOVA L. F., ÅROV Ū. F., *Federalizm v istorii Rossii* [Le fédéralisme dans l'histoire de la Russie], Moscou : Respublika, 1992, vol. 1, p. 161.

³⁸⁰ OBIČKIN G., VALK S., GAPONENKO L., *op. cit.*, p. 40. (Trad.).

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 »³⁸¹.

Finalement, la politique d'indigénisation, qui ne dura qu'une petite dizaine d'années, visait essentiellement à promouvoir les langues nationales aussi bien dans l'administration que dans le domaine de la culture ou de l'économie³⁸². Cependant, afin de parvenir à cet objectif, il fallut d'abord résoudre le problème de l'analphabétisme d'une partie de la population. Ainsi, va être mis en place un vaste programme « d'éradication de l'analphabétisme » (*likvidaciâ bezgramotnosti* ou *likbez*)³⁸³. Par la suite, les autorités s'attachèrent à délimiter les frontières linguistiques des différents peuples car l'identification linguistique valait, pour les soviétiques, identification ethnique, la langue représentant, par conséquent, le principal critère de la nationalité. Cette conception impacta aussi la politique linguistique qui fut marquée par des changements d'alphabets. Ainsi, si au début des années 20, la conversion de certaines langues utilisant l'écriture arabe (le tatar, l'ouzbek, etc.) penchait plutôt pour l'alphabet latin, quelques années plus tard, à partir de 1935, un mouvement d'oscillation inverse conduisit à la généralisation de l'alphabet cyrillique.

A partir de 1934, sous Staline commença néanmoins une politique de russification progressive ce qui marqua un tournant significatif dans la politique vis-à-vis des nations et de leurs langues. Dès 1938, l'apprentissage du russe est obligatoire dans toutes les écoles, rendant l'apprentissage de cette langue prioritaire pour le gouvernement soviétique. A partir de cette époque, la langue russe devient *de facto* la langue officielle de l'URSS même si aucune langue officielle ne fut précisément stipulée dans les constitutions de l'URSS. Par la suite, avec l'arrivée au pouvoir de Khrouchtchev, le principal objectif de l'Etat soviétique devint la construction d'une société communiste en favorisant le développement de « l'homme nouveau soviétique » (*novyj sovetskij čelovek*). Elle visait à favoriser l'émergence d'un nouveau type de relations ethniques entre les nations et les peuples de l'URSS. La résolution du Comité central du PCUS du 22 février 1972 « Sur la préparation pour le 50^{ème} anniversaire de la création de l'Union soviétique » (*O podgotovke k 50-letiu obrazovaniâ Soûza Sovetskikh Socialističeskikh Respublik*) précisait ainsi qu'« au fil des ans avec la construction du socialisme et du

³⁸¹ OBIČKIN G., VALK S., GAPONENKO L., *ibidem*, p. 40. (Trad.).

³⁸² FRIEDGUT T., « The unity of language and the language of unity » in *International Journal of the Sociology of Language*, 1982, n° 33, p. 80.

³⁸³ Voir ainsi le décret du Soviet des Commissaires du Peuple du 26 décembre 1919 sur « L'éradication de l'analphabétisme au sein de la population de la RSFSR » (*O likvidacii bezgramotnosti sredi naseleniâ RSFSR*) signé par Lenine. Ce décret constatait dans son premier point que « Toute la population de la République comprise entre 8 et 50 ans qui ne sait ni lire ni écrire doit s'alphabétiser dans sa langue maternelle ou russe selon son choix. L'enseignement est dispensé dans les écoles publiques existantes et celles instituées pour la population analphabète selon les plans du Commissariat du Peuple à l'Education », (Trad.), CY RSFSR, 1919, n° 67, art. 592.

communisme en URSS s'était fait jour une nouvelle communauté historique des peuples, le peuple soviétique. Il s'est formé sur la base de la propriété publique des moyens de production, de l'unité de la vie économique, socio-politique et culturelle, de l'idéologie marxiste-léniniste, des intérêts et des idéaux communistes de la classe ouvrière »³⁸⁴. Cette « fusion » (*sliânie*) que les dirigeants soviétiques appelaient de leurs vœux permit de mettre en lumière la mise en place « d'une seule langue de communication transnationale »³⁸⁵ visant à faire du russe la *lingua franca* de l'URSS. A partir de cet instant, s'est installée progressivement une certaine hiérarchisation des langues établie en fonction de l'organisation politico-ethnique de l'URSS. Ainsi, au sommet de la pyramide, se trouvait la langue russe puisqu'elle était en usage partout dans l'Union, puis venaient en second, les langues des républiques soviétiques et enfin, les langues des républiques, *oblast* et *okrug* autonomes³⁸⁶. Peu à peu la place de l'enseignement du russe (mais aussi la place du russe comme langue véhiculaire du savoir) devint prépondérante au mépris des langues nationales qui devinrent progressivement de simples matières scolaires.

A la place prépondérante de la langue russe correspondit aussi la montée en puissance de l'idée « du grand peuple russe » (*velikij russkij narod*). Au XXIV^{ème} Congrès du PC en 1971, cette conception relative aux qualités supérieures du peuple russe fut même évoquée : « dans la formation, la consolidation et le développement de cette union puissante de peuples égaux, qui ont pris la voie du socialisme, toutes les nations et groupes ethniques de notre pays ont joué leur rôle, mais, en premier lieu, le grand peuple russe »³⁸⁷. Par ricochet, l'élévation au statut « de grand peuple » augmenta encore le prestige de la langue russe.

Quels ont été les principaux effets de la politique linguistique sur les nationalités ? Il n'est pas possible de donner une réponse catégorique car la situation linguistique a varié en fonction des ères géographiques et des peuples. Ainsi, certaines langues (notamment celles des nations titulaires dans les républiques) ont réussi à résister tandis que d'autres ont laissé peu à peu la place au russe quitte à être en voie de disparition (ce fut le cas, par exemple, pour les locuteurs des « petites » langues en Sibérie)³⁸⁸. D'une façon générale, nous pouvons toutefois dire qu'à partir de Staline, la politique linguistique en URSS fut marquée de plus en plus par une

³⁸⁴ *Kommunističeskâ partiâ Sovetskogo Soûza, Ob ideologičeskoj rabote KPSS : sbornik dokumentov, [Parti communiste de l'Union soviétique, Sur le travail idéologique du PCUS], Moscou: Politizdat, 1977, pp. 356-357 (Trad.).*

³⁸⁵ KREINDLER I., « Soviet language planning since 1953 » in KIRKWOOD M. (éd.), *Language Planning in the Soviet Union*, Londres: Macmillan Press, 1989, p. 48 (Trad.).

³⁸⁶ KIRKWOOD M., « Glasnost', "the National Question" and Soviet Language Policy » in *Soviet Studies*, 1991, n°1, p. 64.

³⁸⁷ *XXIV-j s"ezd KPSS (30 marta - 9 aprilâ 1971 goda): Stenografičeskij otčet [XXIV^{ème} Congrès du Parti communiste de l'Union soviétique (30 mars - 9 avril 1971) : rapport sténographique], Moscou: Gospolitizdat, 1971, tome 1, pp. 100-101 (Trad.).*

³⁸⁸ Sur ces aspects, voir KREINDLER I., « The changing status of Russian in the Soviet Union » in *International Journal of the Sociology of Language*, 1982, n° 33, p. 25.

volonté d'intégration si ce ne fut d'assimilation à travers la langue russe. Cette démarche fut clairement dictée pour renforcer la cohésion « du peuple soviétique » et consolider ainsi le pouvoir politique.

II. La question fédérale et le droit constitutionnel soviétique

L'URSS étant un Etat multinational, la forme fédérale devait donc lui convenir parfaitement. Afin de tenter de concilier la doctrine socialiste avec le principe national, les dirigeants soviétiques allaient dès le premier jour s'atteler à la tâche. Ainsi, l'édification du régime socialiste fut menée de front avec le développement des cultures nationales ce qui marqua le fédéralisme soviétique d'une empreinte originale. Cette originalité se traduisit par un fédéralisme à « forme nationale » et à « contenu socialiste », ce que nous pouvons concevoir comme une fédération de nationalités (A). Par ailleurs, le regroupement autour de la RSFSR de Républiques socialistes soviétiques indépendantes collabora à l'unification d'un Etat rassemblant plusieurs nations et participa aussi indirectement à la construction de la Russie elle-même (B). Ainsi, « au mot d'ordre « Etats-Unis d'Europe », le projet de programme [de l'international communiste] oppose celui de la Fédération des Républiques soviétiques détachées, ou en train de se détacher, du système économique impérialiste et instituées dans les pays avancés ou dans les colonies, fédération qui, dans sa lutte pour le socialisme mondial, se dresse contre le système capitaliste mondial »³⁸⁹. Avec le marxisme-léninisme s'affirma aussi réellement la première doctrine qui eut inscrit le fédéralisme dans le droit positif russe. Il va sans dire que les dispositions fédérales contenues dans les différentes constitutions soviétiques ne furent aucunement envisagées comme telles. On peut même dire que dans la pratique, l'application de ces dispositions était d'ailleurs encore moins fédérale que les textes constitutionnels... Il est malgré tout intéressant de s'attacher à décrire quelques dispositions des Constitutions de l'URSS et de celles de la RSFSR (C) car la gestion centralisée avec parallèlement la mise en place d'entités nationales autonomes constitua finalement une force car même si la puissance soviétique a désormais disparu, le principe de l'autonomie nationale (D) continue toujours d'exister aujourd'hui³⁹⁰.

A. L'originalité du fédéralisme soviétique : une fédération de nationalités

En matière de « nationalités », la terminologie soviétique fut souvent imprécise et a d'ailleurs souvent varié au cours des différentes périodes. Il faut bien comprendre que dans les textes officiels, les termes de « nationalité » (*nacional'nost'*) et de « peuple » (*narodnost'*) étaient

³⁸⁹ STALINE, *Les questions du léninisme*, Paris : éditions sociales internationales, 1931, tome 2, p. 93.

³⁹⁰ Voir seconde partie, chapitre 1, I, A.

souvent utilisés comme synonymes. Toutefois, selon le professeur Francine Hirsch, le terme *nacional'nost'* recouvre tout groupe qui a accompli les grandes étapes de son développement national et qui dispose de son propre territoire, langue, culture et économie³⁹¹ alors que l'idée de *narodnost'* recouvre plutôt les groupes qui sont sur la voie de ce développement national³⁹².

A la différence des Etats fédéraux « bourgeois », la fédération soviétique ne se composait pas de collectivités étatiques formées sur une base historique ou géographique mais d'entités proprement nationales³⁹³. En cela, « d'après son histoire et sa structure organisationnelle [...] ce fut un type d'Etat inédit dans l'histoire »³⁹⁴ qui se différenciait des autres formes de fédéralisme. Ainsi, à chaque fois qu'un groupe humain présentait des caractères et des spécificités culturelles propres, il se voyait reconnaître un statut particulier au sein de l'Union. C'est ainsi qu'en juin 1923, Staline imposa la reconnaissance et la territorialisation de certaines nationalités en républiques fédérées, républiques autonomes, *oblast* et *okrug* autonomes selon des frontières souvent arbitraires. Par ailleurs, en ce qui concerne plus spécifiquement la RSFSR, celle-ci se vit doter du plus grand nombre d'entités infraétatiques (républiques autonomes, *oblast* et *okrug*) au regard des autres républiques fédérées dont le nombre et le découpage ont souvent varié au fil du temps et des différentes Constitutions de l'URSS.

Le rôle et l'influence de chaque nationalité dépendaient aussi de son poids démographique et de son niveau de développement économique et culturel mais chacune fut plus ou moins en rapport direct avec l'autorité centrale et jouissait d'une représentation distincte au sein des organes de l'Union. Cela explique, dans une certaine mesure, l'un des traits caractéristiques du fédéralisme soviétique où des minorités nationales ayant acquis le statut d'*oblast* ou de républiques autonomes détenaient leurs pouvoirs directement de la constitution fédérale, échappant ainsi, pour partie, à l'autorité de la république fédérée à laquelle elles appartenaient³⁹⁵. Par conséquent, l'un des principes fondamentaux du système fédéral et de l'administration soviétique fut la prise en compte des différences à raison des conditions spécifiques du mode de vie et des caractéristiques particulières des nombreux peuples et

³⁹¹ HIRSCH F., « The Soviet Union as a Work-in-Progress: Ethnographers and the Category Nationality in the 1926, 1937, and 1939 Censuses » in *Slavic Review*, 1997, n° 2, p. 276.

³⁹² GRENOBLE L., *Language Policy in the Former Soviet Union*, Dordrecht: Kluwer Academic Press, 2003, pp. 38-43.

³⁹³ VYSHINSKY A., *The Law of the Soviet State*, New York : The Macmillan Compagny, 1951, p. 228 et KIS T., *Le fédéralisme soviétique. Ses particularités typologiques*, Ottawa: Editions de l'université d'Ottawa, 1973, p. 77.

³⁹⁴ VYSHINSKY A., *Ibidem*, p. 229 (Trad.).

³⁹⁵ MOUSKHELY M., « Le fédéralisme soviétique » *op. cit.*, p. 89.

nations vivant sur le territoire des Soviets³⁹⁶. En dépit du rôle centralisateur du Parti et de l'armée, les minorités nationales au sein des républiques fédérées conservèrent d'assez importantes prérogatives au niveau culturel.

Comme le remarque le professeur Carr, « très tôt la "fédération" (le mot pris sans considération de nuances constitutionnelles) fut posée comme la forme la plus appropriée à travers laquelle les peuples se déterminant eux-mêmes pourraient une fois de plus se rassembler, par leur libre volonté en un unique berceau »³⁹⁷. Les textes soviétiques étaient cependant sans ambiguïtés lorsqu'ils donnaient une définition des forces et des enjeux du fédéralisme. Selon Théophile Kis, le principe fondamental du fédéralisme soviétique était sans aucun doute le principe des nationalités³⁹⁸. Cette conception nationale du fédéralisme permit aux entités de participer réellement au pouvoir et non de le partager comme dans la conception occidentale³⁹⁹.

A la différence du fédéralisme classique, le fédéralisme soviétique se présentait donc plus comme un modèle *sui generis* qui ne reposait pas sur l'adage bien connu « de l'unité dans la diversité ». Il fut plutôt conçu comme un instrument d'intégration dont la mission première était de « réaliser une unité unidimensionnelle dont les fondements [furent] défaits par la formation des Etats nationaux à la suite de la désintégration de l'empire des Tsars »⁴⁰⁰. Par ailleurs, il ne faut pas oublier qu'à ce fédéralisme soviétique devait aussi correspondre la création d'un Etat socialiste, dont la ligne principale était de mettre en place une administration qui, selon les propres termes de Lenine, devait agir « au nom du socialisme »⁴⁰¹ et « représenter un travail positif ou constructif de mise en place d'un réseau extrêmement complexe et subtil de nouvelles relations organisationnelles, incluant la production et la distribution planifiées des produits nécessaires à l'existence de dizaine de millions de personnes »⁴⁰².

³⁹⁶ Cet aspect est important puisqu'il était supposé s'opposer à l'administration telle qu'elle fonctionnait dans l'Etat « bourgeois ». Ce type d'administration, comme l'écrivait Staline, « c'est quand l'appareil est simplifié et qu'à sa tête est placé, disons, un groupe ou un seul homme qui dispose, à la base de bras et d'yeux, en la personne de gouverneurs. C'est là une forme d'administration très simple : le chef administrant le pays reçoit les informations que peuvent fournir les gouverneurs, et se berce de l'espoir qu'il administre d'une façon honnête et raisonnable. Puis viennent les frottements : ceux-ci dégénèrent en conflits; les conflits en insurrections. Puis les insurrections sont réprimées. Ce système d'administration n'est pas le nôtre [...]. Au pays des Soviets, poursuivait-il, nous devons adopter un système d'administration qui permette de pressentir avec exactitude tous les changements, toutes les circonstances, et parmi les paysans, et parmi les nationaux, et parmi ce qu'on appelle les allogènes, et parmi les Russes [...]. C'est là le système soviétique d'administration », STALINE, *Le marxisme et la question nationale et coloniale*, pp. 154-155.

³⁹⁷ CARR E., *La formation de l'URSS. La Révolution bolchévique (1917- 1923)*, Paris : Les Editions de Minuit, 1969, vol. 1, pp. 269-270.

³⁹⁸ KIS T., *Le fédéralisme soviétique. Ses particularités typologiques*, Ottawa: Editions de l'université d'Ottawa, 1973, p. 77.

³⁹⁹ KIRSCHBAUM S., « Nationalisme et fédéralisme en théorie communiste : le cas de la Tchécoslovaquie », in *Etudes internationales*, 1975, n° 1, p. 14.

⁴⁰⁰ KIS T., *op. cit.*, p. 6.

⁴⁰¹ LENINE, *op. cit.*, tome 35, p. 288 (Trad.).

⁴⁰² LENINE, *op. cit.*, tome 36, p. 171 (Trad.).

A partir d'un tel constat, le fédéralisme soviétique concevait une interprétation toute spécifique du principe de souveraineté⁴⁰³. En effet, celle-ci se voyait réalisée par la fusion des nations ce qui achevait de la distinguer de la conception « bourgeoise »⁴⁰⁴. En définitive, le fédéralisme soviétique s'appuyait sur une conception « unitaire composite »⁴⁰⁵ pour se définir comme une forme d'Etat multinational.

B. De la RSFSR à l'URSS : l'unification progressive

L'hostilité originaire de la théorie marxiste-léniniste au fédéralisme céda la place à une vision plus pragmatique mettant au bout du compte le principe fédéral, initialement honni, au service de la Révolution. En effet, le fédéralisme fut avant tout perçu comme un mode d'organisation de l'Etat qui lui-même caractérisait l'existence et le développement de la société capitaliste. Ce n'était ni plus ni moins pour les Bolcheviks qu'un instrument d'exploitation d'une classe par une autre. La Constitution de la Russie de 1918, adoptée par le V^{ème} Congrès panrusse des Soviets, fut caractéristique de cette critique de l'Etat en tant qu'institution⁴⁰⁶. Ainsi, l'art. 10 de la Constitution de la RSFSR définissait-il la Russie comme « une libre communauté socialiste de tous les travailleurs de la Russie »⁴⁰⁷. Néanmoins, doctrinalement, l'Etat restait indispensable pendant la phase de transition, devant exercer une sorte de « tutelle morale », jusqu'à l'avènement du communisme⁴⁰⁸. En cela, les Bolcheviks durent faire contre mauvaise fortune bon cœur, et la Constitution de 1918 entérina d'une certaine façon le choix du fédéralisme, même si celui-ci n'était clairement envisagé que comme une étape transitoire, passagère dans l'attente de la Révolution mondiale (1). C'est pourquoi, de manière significative, cette première constitution « soviétique » n'était pas très explicite sur le contenu du système fédéral et de son fonctionnement. Cependant, la Constitution de 1918 servit plus tard d'étalonnage pour les autres Etats appelés à faire partie de l'URSS (2).

⁴⁰³ Il est d'ailleurs intéressant de remarquer que pour les auteurs soviétiques, le fondateur de la théorie de la souveraineté n'était pas Jean Bodin mais l'higoumène Joseph de Volokolamsk (connu aussi sous le nom d'Ivan Sanine, 1439-1515) qui, en 1503 dans son ouvrage *L'Illuminateur*, posa les bases de l'autocratie et de la suprématie du pouvoir du Tsar, voir ZIMIN A. A., « O političeskoj doktrine Iosifa Volockogo » in ADRIANOVA-PERETC V. P., *Trudy Otdela drevnerusskoj literatury*, [« Sur la doctrine politique de Joseph de Volokolamsk » in *Les actes du Département de l'ancienne littérature russe*], Moscou : Akademii nauk SSSR, 1953, tome 9, pp. 159-177.

⁴⁰⁴ LEVINE I. D., *Suverenitet [Souveraineté]*, Moscou : Ūrid. izd-vo Ministerstva ūsticii SSSR, 1948, pp. 266-348.

⁴⁰⁵ KIS T., *op. cit.*, p. 102.

⁴⁰⁶ MOUSRELY M., JEDRYKA Z., « L'évolution historique de l'Etat soviétique » in *Revue internationale de droit comparé*, 1955, n° 2, p. 327.

⁴⁰⁷ DESOLRE G., *Les constitutions soviétiques (1918-1977)*, Paris : Savelli, 1977, p. 20.

⁴⁰⁸ Staline précise d'ailleurs que l'Etat subsistera même pendant la période communiste « si l'encerclement capitaliste n'est pas liquidé, si le danger d'agressions militaires du dehors n'est pas écarté », STALINE, *Les questions du léninisme*, tome 3, Paris : éditions sociales internationales, 1931, p. 241.

1. La Constitution de la RSFSR du 10 juillet 1918 : la première introduction du fédéralisme dans le droit constitutionnel « soviétique »

La Déclaration des droits du Peuple travailleur et exploité du 12 (25) janvier 1918, rédigée par Lenine et adoptée par le III^{ème} Congrès des Soviets, proclamait à son art. 2 que « la République soviétique de Russie est établie sur la base d'une libre union de nations libres, en tant que Fédération des Républiques soviétiques nationales »⁴⁰⁹. Placée, plus tard, en tête du texte de la Constitution de la RSFSR de 1918, cette Déclaration n'était en aucun cas un programme, elle se contentait de dresser un premier inventaire des conquêtes révolutionnaires. Elle avait aussi pour fonction d'ancrer dans la conscience ouvrière les grandes réalisations qu'annonçait la Révolution : la fin de l'exploitation de l'homme par l'homme, la dictature du prolétariat, les Soviets, etc. Ce même Congrès confia d'ailleurs plus tard au Comité exécutif central panrusse la préparation des dispositions fondamentales de la Constitution de la RSFSR de 1918.

Lenine, dont l'influence avec celle de Staline marqua cette Constitution, écrivit que « nous pouvons être fiers et nous sommes fiers de partager notre bonne fortune pour *commencer* à construire l'Etat soviétique, à *commencer* cette nouvelle ère dans l'histoire du monde »⁴¹⁰.

L'adoption de la Déclaration des travailleurs fut suivie par l'adoption d'une résolution, à l'initiative de Staline, « sur les institutions fédérales de la République de Russie » qui traça les premières grandes lignes de l'organisation de l'Etat multinational russe et notamment les relations entre les autorités centrales et les organes locaux⁴¹¹. Les autorités soviétiques de la Fédération essayèrent de garder l'unité de la Russie, y compris dans sa composition. En effet, l'existence de groupes nationaux forcèrent quelque peu les dirigeants soviétiques à constitutionnaliser le compromis politique entre la centralisation, postulée notamment par la dictature du prolétariat, et la décentralisation qu'impliquait l'autonomie nationale.

Selon la doctrine, les constitutions soviétiques eurent toutes un point commun s'incarnant en un principe le plus important du droit constitutionnel soviétique: elles étaient la consécration de l'accord parfait entre la réalité politique et le droit⁴¹². Si dans la Constitution de 1918, « il ne faut pas accorder trop d'importance au fait que le nom officiel de la République lui accorde

⁴⁰⁹ DESOLRE G., *op. cit.*, p. 18.

⁴¹⁰ LENINE, *op. cit.*, tome 44, p. 148 (Trad.).

⁴¹¹ Ainsi le point 6 de la résolution stipule : « Toutes les affaires locales sont réglées exclusivement par les Soviets locaux. Le pouvoir central est également chargé de la réalisation de mesures ne s'effectuant qu'à l'échelle nationale, étant précisé que, cependant, les droits de certaines oblast, étant rentrées dans la fédération, ne doivent pas être enfreints » (Trad.). Texte de la résolution (en russe) sur le site : <http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5321/>.

⁴¹² MOUSKHELY M., « La notion soviétique de constitution » in *RDP*, 1955, pp. 894-908.

l'épithète de "fédérative" »⁴¹³, cette première Constitution soviétique attribua une place considérable aux organes locaux. Elle établit de nouvelles spécificités dans l'organisation territoriale des Soviets, affirmant ainsi à son art. 11 que les « Soviets des régions qui se distinguent par des usages particuliers et par leurs compositions nationales propres peuvent s'unir en unions régionales autonomes (*avtonomnye oblastnye soûzy*) »⁴¹⁴. Ces unions régionales autonomes rentraient donc dans les éléments fédéraux de la RSFSR. Toutefois, il est intéressant de remarquer que les rédacteurs de la Constitution ont confondu ici fédération et autonomie. En effet, ces unions régionales autonomes devaient être distinguées de « toutes les autres unions régionales qui pourraient se former » et qui pourtant rentrèrent aussi dans la composition de la RSFSR sur une base fédérale. L'autonomie fut conçue non comme une fin en soi mais comme un moyen de résoudre la question nationale⁴¹⁵. Le principe national conduisit ultérieurement à de graves complications mais en 1918, il n'était pas possible d'envisager les choses autrement.

Lors des travaux préparatoires pour l'élaboration de cette première Constitution, un grave différend est survenu qui s'est reflété dans le choix entre deux projets distincts. Lors d'une réunion le 5 avril 1918, il avait ainsi été décidé de mandater un membre du Comité central du Parti communiste de Russie (bolchevik), le Commissaire du Peuple aux Nationalités, Staline et un professeur de droit, Mihail Andreevič Rejsner, pour réfléchir aux principes fondamentaux devant régir l'organisation de la nouvelle république russe. Or, Staline et Rejsner rendirent deux projets très différents sur l'organisation constitutionnelle et notamment sur le problème du fédéralisme. Rejsner s'était ainsi fondé sur l'idée que la question nationale, vestige du féodalisme, ne pouvait plus être prise en compte dans un Etat socialiste. En accord avec cette idée, Rejsner considérait la RSFSR comme une fédération « de communes de travail » d'entités administratives⁴¹⁶. En soi cette idée n'était pas mauvaise car elle pouvait effectivement contribuer à souder une union des nationalités. Toutefois, dans le contexte de 1918, cette idée était irréalisable. Le projet de Staline se basait, pour sa part, sur les idées de Lenine et privilégiait le principe national-territorial pour le nouvel Etat et ce fut d'ailleurs ce dernier projet, comme en témoigne l'Histoire, qui l'emporta. La Constitution de 1918, en vertu de la conception soviétique, ne privilégiait aucun citoyen en raison de son appartenance nationale. Ce principe inscrit à l'art. 22, avait en quelque sorte pour ambition

⁴¹³ LADREIT DE LACHARRIERE G., *op. cit.*, p. 132. Mouskhély considéra que la Russie s'est prévaluée à tort, du titre de « république fédérative » estimant qu'elle ne fut jamais qu'un Etat unitaire décentralisé avec des provinces autonomes, MOUSKHELY M., « Le fédéralisme soviétique », p. 92.

⁴¹⁴ DESOLRE G., *op. cit.*, p. 20.

⁴¹⁵ Sur l'autonomie soviétique, voir D de ce chapitre.

⁴¹⁶ MITÛKOV M. A., « Zaroždenie idej konstitucionnogo pravosudiâ v Rossii (XIX – načalo XXvv) » in *Konstitucionnoe pravosudie* [« L'origine de l'idée de justice constitutionnelle en Russie (XIX - début XX siècle) » in *Justice constitutionnelle*], 2001, n° 1, pp. 57-83.

« d'internationaliser » la vision soviétique des nationalités. Par ailleurs, subsidiairement, le texte constitutionnel accordait tout un éventail de droits aux citoyens : la liberté de conscience (art. 13), la liberté de la presse (art. 14), la liberté de réunion (art. 15) ou encore la liberté d'association (art. 16). Néanmoins, ces droits, en dehors des limites légales indiquées, n'étaient réservés qu'à la classe des travailleurs.

Enfin, contextuellement cette Constitution s'inscrit à la suite de la Première Guerre mondiale et de la Révolution, où certaines parties de l'ex-Empire tsariste avaient pu proclamer, se basant sur le principe du droit à l'autodétermination, leur indépendance. Toutefois, comme le rappelle Carrère d'Encausse, alors que certains de ces nouveaux Etats réussirent à rompre plus ou moins leurs liens avec la Russie (Pologne ou encore, comme nous l'avons vu précédemment, la Finlande), il n'en fut pas de même pour d'autres qui ne profitèrent que « d'autodéterminations éphémères » (Ukraine, Biélorussie, Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan)⁴¹⁷.

La Constitution de 1918 eut donc comme souci premier de rapprocher les travailleurs et le pouvoir. En cela, les constituants entendaient se démarquer des principes de la démocratie bourgeoise. Pour ce faire, ils ont d'abord défini l'organisation des Soviets considérés comme l'expression parfaite du prolétariat au pouvoir. En ce sens, la Constitution de 1918 fut « au vrai sens du mot, une constitution *soviétique* »⁴¹⁸ mais aussi, il faut le noter, la réelle première constitution dans l'histoire de la Russie. De cette première constitution soviétique, Lenine écrivit avec orgueil qu'elle ne fut pas « élaborée par quelque commission, établie par des juristes ou copiée d'après d'autres constitutions ; en elle s'inscrit l'expérience de la lutte et de l'organisation des masses prolétariennes contre les exploiters à l'intérieur du pays et dans le monde entier »⁴¹⁹.

2. L'intégration à l'URSS : le traité du 30 décembre 1922

Dans la diatribe des dirigeants soviétiques de l'époque sur la question nationale s'inscrivait aussi la nécessité pour la Russie et les Etats périphériques de s'entre-aider pour éviter « l'asservissement impérialiste »⁴²⁰. Pour cela, une autre question va alors se poser : fallait-il que tous ces Etats restassent indépendants ou devaient-ils s'unir entre eux? Le choix pencha clairement en faveur de la seconde option. Il faut dire que les motifs pour l'union étaient nombreux.

⁴¹⁷ CARRERE D'ENCAUSSE H., *Le grand défi. Bolcheviks et nations*, p. 102.

⁴¹⁸ MOUSRELY M., JEDRYKA Z., « L'évolution historique de l'Etat soviétique », p. 336.

⁴¹⁹ LENINE, *op. cit.*, tome 37, p. 147 (Trad.).

⁴²⁰ STALINE, « La politique du pouvoir des Soviets dans la question nationale en Russie » in *Le marxisme et la question nationale et coloniale*, p. 94.

Ainsi, Staline, dans un article publié dans le n° 226 de la *Pravda* (la Vérité) du 10 octobre 1920, analysa les différentes solutions possibles pour rapprocher les républiques et aboutit à l'idée qu'il était nécessaire d'« assurer une alliance solide entre le centre et les régions périphériques de la Russie »⁴²¹ et ainsi « d'établir des rapports déterminés, des liens déterminés entre le centre de la Russie et sa périphérie, qui doivent garantir une alliance étroite, inviolable entre eux »⁴²². Même si Lenine préconisa la prudence dans l'évolution progressive vers l'unification⁴²³, la RSFSR conclut petit à petit des accords et des alliances défensives et politico-militaires. Avec la fin de la guerre civile, ces liens se renforcèrent par la suite par l'adjonction d'accords économiques⁴²⁴.

En matière diplomatique, la nécessité d'une union se fit également sentir. C'est ainsi qu'à la Conférence économique de Gênes qui se tint du 10 avril au 19 mai 1922, ce fut le représentant de la RSFSR qui défendit les intérêts des autres Républiques telles l'Azerbaïdjan, l'Ukraine, l'Arménie ou encore la Géorgie. L'Union diplomatique des Républiques soviétiques était l'une des conditions du succès de la délégation soviétique à la conférence de Gênes et a été un pas vers le renforcement de l'union des républiques soviétiques dans leurs relations internationales. D'une façon générale, les relations entre les républiques soviétiques en 1921-1922 furent caractérisées par le développement de liens principalement dans des secteurs d'importance comme l'industrie, les transports, le domaine militaire ou encore, comme cela vient d'être mentionné, par la création d'une union diplomatique durable. D'ailleurs, lors de son X^{ème} Congrès en mars 1921, le Parti communiste de Russie (bolchevik) avait adopté une résolution « sur les prochains objectifs du Parti sur la question nationale » qui soulignait l'importance des relations entre les Républiques soviétiques et la nécessité de renforcer leurs liens d'amitié⁴²⁵.

L'URSS ne fut cependant pas la première union politique entre des républiques soviétiques. Ainsi, l'union entre les Républiques caucasiennes (Azerbaïdjan, Arménie et Géorgie) était originale car elle conduisit à la création de la République socialiste fédérative soviétique de Transcaucasie. Cette union s'expliquait avant tout par des liens historiquement étroits, la rareté

⁴²¹ STALINE, *ibidem*, p. 95.

⁴²² STALINE, *ibidem*, p. 95.

⁴²³ Une telle union, plaidait Lenine, « ne peut pas être mise en œuvre immédiatement ; nous devons travailler avec la plus grande patience et la plus grande prudence pour ne pas la gâcher, pour ne pas soulever la méfiance, pour ne pas laisser se renouveler la méfiance qu'ont laissée des siècles d'oppression des propriétaires fonciers et des capitalistes, de propriété privée et de haine », LENINE, *op. cit.*, tome 40, p. 43 (Trad.).

⁴²⁴ La Russie a ainsi conclu les accords bilatéraux suivants (par ordre chronologique) avec la République d'Azerbaïdjan le 30 novembre 1920 ; avec la République d'Ukraine le 28 décembre 1920 ; avec la République de Biélorussie le 16 janvier 1921 ; avec la République de Géorgie le 21 mai 1921 et enfin avec la République d'Arménie le 30 septembre 1921.

⁴²⁵ ČISTÁKOV O. I., *Istoriá otečestvennogo gosudarstva i prava. Čast' 2 [Histoire de l'Etat et du droit national. Partie 2]*, Moscou : Úrajt, 5^{ème} ed., 2012, p. 154 (Trad.).

des ressources économiques et financières et les menaces extérieures compte tenu de la situation géographique de ces Républiques. Les Bolcheviks considérèrent que le meilleur moyen était d'unir toutes les républiques soviétiques de Transcaucasie en une seule Fédération de Transcaucasie. De plus, cela permettait également de stabiliser la région et d'établir ainsi une paix interethnique. Les premiers pas vers la création de la Fédération de Transcaucasie ont été réalisés au printemps 1921. Plus tard, en novembre de la même année, le Bureau caucasien du Comité central du Parti communiste de Russie (bolchevik) approuva la création de la Fédération, validée ensuite par le Bureau politique du Parti communiste de Russie (bolchevik). Le 12 mars 1922, les Comités exécutifs centraux de l'Azerbaïdjan, de l'Arménie et de la Géorgie adoptèrent le Traité sur la formation de l'Union fédérale des Républiques socialistes soviétiques de Transcaucasie. Le 13 décembre 1922, le I^{er} Congrès des Soviets de Transcaucasie adopta la Constitution de la République socialiste fédérative soviétique de Transcaucasie, une première dans l'histoire d'un Etat fédéral soviétique. Le développement des relations entre les républiques soviétiques « indépendantes », créant cette République de Transcaucasie, encouragea alors la Russie à mettre en place l'URSS.

En juillet 1922, les autorités de Transcaucasie posèrent la question des relations entre la République et la RSFSR car il était devenu évident qu'il fallait déterminer quel sens donner à ces relations sachant que la voie des négociations bilatérales n'était plus satisfaisante. C'est alors qu'une nouvelle forme d'union entre Etats soviétiques vit le jour. Néanmoins, le chauvinisme grand-russe, dénoncé par Lenine, ne facilitait pas le ralliement des différents peuples. Les Bolcheviks n'avaient ainsi pas hésité à envahir la Géorgie en 1920 ce qui mettra d'ailleurs cette région au cœur d'un vif conflit. Les communistes géorgiens avaient réclamé un statut à part entière pour la Géorgie et se plaignirent de la brutalité de Staline auprès de Lenine. Celui-ci, avant de sombrer dans la maladie, les soutint mais la logique ultracentralisatrice de Staline l'emporta finalement.

Un projet de Traité de l'Union signé notamment par Staline, Ordžonikidze⁴²⁶ et Molotov⁴²⁷ fut adopté en octobre 1922 par le Comité exécutif central du PC⁴²⁸. Dans son rapport sur l'union des Républiques soviétiques au X^{ème} Congrès panrusse des Soviets en décembre 1922, Staline précisait le but de cette Union. Ainsi, pour lui, « les relations contractuelles entre la RSFSR et les autres républiques soviétiques se sont épuisées, s'avérant insuffisantes. L'idée [...], c'est que les anciennes relations contractuelles ont inéluctablement conduit vers une union plus

⁴²⁶ Grigorij Konstantinovič Ordžonikidze (1886 – 1937), révolutionnaire géorgien, il fut notamment Commissaire du Peuple à l'Industrie lourde et membre du Politburo dans les années 30.

⁴²⁷ Vâčeslav Mihajlovič Molotov (1890 – 1986), homme politique soviétique qui fut notamment ministre des affaires étrangères et membre du Politburo jusqu'en 1957.

⁴²⁸ CARRERE D'ENCAUSSE H., *Le grand défi*, p. 167.

étroite, vers un lien impliquant la création d'un Etat fédéral unitaire avec les organes fédéraux correspondants de nature exécutive et législative, avec un Comité exécutif central et un Soviet des Commissaires du peuple de l'union. Bref, ce qui était auparavant autorisé de temps à autre, dans le cadre des rapports conventionnels, devra maintenant former quelque chose de permanent »⁴²⁹. Ce fut donc sur cette base que le 30 décembre 1922, l'Union des Républiques socialistes soviétiques naissait du traité qui unissait la RSFSR avec les républiques d'Ukraine, de Biélorussie et de Transcaucasie. Ce traité constitutif définit par là-même le système des organes du pouvoir et de gouvernance de l'URSS, les principales caractéristiques des organes des Républiques fédérées, les questions de citoyenneté, un droit de sécession de l'Union.

La formation de l'URSS fut finalement le couronnement de l'institutionnalisation de relations politico-juridiques dont l'idée avait germé par le passé. Cela marqua un tournant dans les formes d'association entre les Républiques en faveur d'un puissant « Etat fédéral unitaire ». Il faut cependant insister sur la différence qualitative des relations entre les Républiques à partir du 30 décembre 1922. En effet comme le précisait le professeur Vsevolod Mihajlovič Kuricyn, le terme « Russie » devait être considéré comme un synonyme de l'URSS « dans la mesure où d'octobre 1917 à décembre 1991, l'Etat russe a de fait régné sur les frontières de l'URSS »⁴³⁰. En réalité, le regroupement des Républiques autour de la RSFSR à partir de décembre 1917 et jusqu'au 30 décembre 1922, n'avait pas spécifiquement de dénomination et aurait pu être baptisé la « Grande Russie ». A partir du 30 décembre 1922, la Russie devint pourtant membre à part entière d'un Etat nouvellement créé, l'URSS. Un amendement à la Constitution proposait de diviser la RSFSR en plusieurs républiques fédérées aux dimensions semblables aux autres républiques fédérées membres de l'Union⁴³¹. A cela la réponse de Staline fut claire : « cela aboutirait à ceci qu'à côté du processus conduisant à l'union des Républiques, nous aurions un processus de désunion des formations fédérales déjà existantes, processus bouleversant de fond en comble celui déjà commencé, véritablement révolutionnaire, le processus de l'union des Républiques »⁴³². C'est donc le caractère « constructif » du Traité de l'Union qui plaça la RSFSR comme une des républiques fédérées de l'URSS. Néanmoins, son importance se refléta par la position dominante qu'elle occupa au sein de l'Union tout au long de son existence.

A l'aune des premiers pas du fédéralisme soviétique à travers la mise en place de l'URSS, il apparaît que celui-ci fut avant tout le résultat d'un mouvement centripète succédant à la vague

⁴²⁹ STALINE, « Ob ob"edinenii sovetskikh respublik : Doklad na X Vserossijskom s"ezde Sovetov, 26 dekabrà 1922 g » [*Sur l'Union des Républiques soviétiques : Rapport au X^{ème} Congrès panrusse des Soviets, 26 décembre 1922* »] in *Cočineniâ [Oeuvres]*, Moscou : OGIZ, 1952, tome 5, pp. 145-146 (Trad.).

⁴³⁰ KURICYN M. V., *Istoriâ gosudarstva i prava Rossii 1929-1940 gg [Histoire de l'Etat et du droit de la Russie 1929-1940]*, Moscou : Meždunarodnye otnošeniâ, 1998, p. 3 (Trad.).

⁴³¹ LADREIT DE LACHARRIERE G., *op. cit.*, p. 128.

⁴³² STALINE, *Le Marxisme et la question nationale et coloniale*, p. 131.

des particularismes nationaux qui émergea à la chute de l'empire tsariste. Le fédéralisme apparut donc plutôt comme une nécessité tactique, comme un correctif que la réalité avait imposé au système théorique marxiste. Du reste, il ne faut pas oublier que le fédéralisme soviétique tel qu'il ressortait de la première constitution soviétique était encore largement à préciser. Il fut en effet ni plus ni moins la résultante d'un dosage subtil entre enjeux antagonistes économiques et nationaux, entre la logique internationaliste de la Révolution et la logique de classe.

C. Les Constitutions soviétiques et les Constitutions de la RSFSR

Les Constitutions soviétiques (1924, 1936 et 1977) et les Constitutions de la RSFSR (1925, 1937 et 1978) coïncidèrent avec des époques différentes de l'histoire de l'URSS. Si les premières constitutions de l'URSS et de la RSFSR correspondirent à la création de l'Union (1), les deuxièmes s'apparentèrent plus à l'affirmation du nouveau régime et à sa reconnaissance sur la scène internationale (2). Enfin, les troisièmes furent finalement celles de la consolidation du régime soviétique et selon la volonté de Nikita Sergueïevitch Khrouchtchev celles « du peuple tout entier et non [...] de la majorité »⁴³³ (3).

1. La Constitution de l'URSS de 1924 et la Constitution de la RSFSR de 1925

La première Constitution de l'URSS fut ratifiée par le II^{ème} Congrès des Soviets le 31 janvier 1924 (même si la Constitution était appliquée formellement depuis le 6 juillet 1923). La structure territoriale était encore assez floue puisqu'elle ne reposait, comme dit précédemment, que sur des accords bilatéraux conclus entre la RSFSR (régie par la Constitution de 1918) et certaines autres Républiques fédérées.

Dans les premières années, l'URSS traversa plusieurs phases, changeant à chaque fois de structure. Ces changements s'expliquèrent par le contexte de l'époque : guerre civile, désir de récupérer certaines parties de l'Empire qui avaient fait sécession, difficultés économiques, etc. Toutes ses difficultés commandaient sans doute aux nouveaux dirigeants la prudence et le report de la formation définitive de l'URSS à un moment plus propice.

Cette Constitution de 1924, la première qui incluait la RSFSR en tant que membre de l'URSS, reprenait les idées que Lenine avait exposées lors de la création de l'Union soviétique. Cette Constitution était divisée en deux parties. La première qui se présentait sous la forme d'une Déclaration de création de l'Union des Républiques socialistes soviétiques fut entièrement consacrée à la problématique nationale. En effet, à « la haine nationale et l'inégalité,

⁴³³ GELARD P., « La nouvelle Constitution soviétique » in *Pouvoirs*, 1977, n° 3, p. 132.

l'esclavage colonial et le chauvinisme, l'oppression nationale et les pogroms, les brutalités et les guerres impérialistes » du camp capitaliste s'opposaient « la confiance et la paix, la liberté nationale et l'égalité, la coexistence pacifique et la collaboration fraternelle des peuples »⁴³⁴ du camp socialiste. Ce fut donc pour protéger l'idéal du monde socialiste que l'Union, entendue comme le regroupement de républiques soviétiques sous la forme d'une « libre fédération de peuples égaux » et comme « nouvel Etat fédératif », était nécessaire⁴³⁵. Ce fut par ce biais et pour la première fois que le fédéralisme fut relié constitutionnellement à la question nationale.

La seconde partie du texte était encore plus explicite sur le fédéralisme. Ainsi, les quatre membres d'origine (RSFSR, RSS de Transcaucasie, RSS de Biélorussie et enfin RSS d'Ukraine) réunis en un nouvel « Etat fédératif » (préambule du titre 2) jouissaient d'une stricte égalité entre eux. Le Chapitre II consacré aux « droits souverains des républiques fédérées et de la citoyenneté de l'Union » précisait même qu'en dehors des compétences réservées à l'Union, ces Républiques « réalisent [leur] pouvoir d'Etat de manière indépendante » et que « l'URSS protège [leurs] droits souverains ». L'art. 4 alla même plus loin en garantissant le droit pour ces Républiques de sortir librement de l'Union. Pour les juristes soviétiques comme Levine, nier l'existence d'un tel droit (même si aucun article de la Constitution ne précisait les modalités de sa mise en œuvre), c'était nier « l'existence d'un lien direct entre le droit des peuples à l'autodétermination et le droit des Républiques de l'Union de se séparer de l'Union » car ce droit n'était ni plus ni moins la « juste expression du fait que l'Union n'est pas fondée sur la coercition, mais sur la libre autodétermination des nations »⁴³⁶. Par conséquent, « le fédéralisme soviétique [était] la réponse suprême au sens et à la mission du fédéralisme, parce que ce fédéralisme [était] construit comme une union d'Etats constituant une communauté politique réelle et à part entière dans un Etat unifié »⁴³⁷.

Or, avec le recul de l'Histoire, il faut bien admettre que ce droit n'était qu'une simple déclaration de principe et ceci d'autant plus que même si une République avait eu l'intention de faire sécession, la Constitution prévoyait que les organes supérieurs de l'Union avaient la possibilité d'annuler les décisions des organes des Républiques (art. 20 et art. 1 point w Cst.). Cet argument était également valable pour la modification des territoires des Républiques car même si l'art. 6 de la Constitution soviétique précisait que le « territoire des Républiques ne [pouvait] être modifié sans leur consentement », l'art. 1 point b explicitait que « le règlement

⁴³⁴ DESOLRE G., *op. cit.*, p. 35.

⁴³⁵ DESOLRE G., *op. cit.*, pp. 36-37.

⁴³⁶ LEVINE I. D., *op. cit.*, p. 318 (Trad.).

⁴³⁷ LEVINE I. D., *ibidem*, p. 318 (Trad.).

des questions de modification des frontières entre les républiques fédérées »⁴³⁸ relevait de la compétence des organes supérieurs de l'Union.

Enfin, le choix de faire représenter au Soviet des Nationalités les Républiques et les *oblast* autonomes put apparaître de prime abord comme un souci de respecter le principe d'égalité mais dans la réalité, cela conforta la prédominance de la RSFSR car la plupart des Républiques et *oblast* autonomes se situaient sur le territoire de la Russie⁴³⁹.

La Russie soviétique en tant qu'une des Républiques de l'Union, a été affectée aussi bien dans la nature de son développement que dans les particularités de sa Constitution. Certains auteurs pensent même que la tâche d'apporter des modifications à la Constitution de la RSFSR de 1918 fait suite à la Constitution soviétique de 1924⁴⁴⁰. Ainsi, sept ans après celle de 1918, la Constitution de 1925 se distingua avant tout par la suppression de toute une série de dispositions devenues en quelque sorte des « documents historiques »⁴⁴¹ comme la Déclaration des droits du Peuple travailleur et exploité qui a été purement supprimée du nouveau texte constitutionnel. En effet, l'art. 1 de la Constitution de 1925 se contenta de la mentionner en y ajoutant la vague promesse d'un avenir « où ne subsisteront ni la division en classes, ni le pouvoir de l'Etat »⁴⁴². L'art. 2 (qui était le résumé des anciens art. 9 et 10) proposa également une nouvelle définition du régime soviétique et de la République de Russie. En effet, l'ancienne définition de « société libre et socialiste composée de tous les travailleurs de la Russie » fut remplacée par une expression plus liminaire voire prudente : « Etat socialiste ouvrier et paysan » (*socialističeskoe gosudarstvo rabočih i krest'ân*).

D'une façon générale, cette nouvelle Constitution de la RSFSR semblait plus ancrée dans le réel en ce qui concernait les promesses qui pouvaient être faites par un Etat responsable. Ainsi, l'art. 9, qui remplaçait l'ancien art. 18, tout en imposant le travail comme une obligation pour chaque citoyen était cependant moins péremptoire en ne reprenant plus la phrase de 1918 : « celui qui ne travaille pas, ne mange pas » !

La Constitution de la RSFSR de 1925 consolida le statut de la RSFSR, composée d'entités autonomes⁴⁴³, au sein de l'URSS⁴⁴⁴. Le chapitre 4 portait d'ailleurs sur « les Républiques

⁴³⁸ DESOLRE G., *op. cit.*, p. 37.

⁴³⁹ LIROU R., *op. cit.*, p. 163.

⁴⁴⁰ TITOVA Ū. P., *Istoriâ gosudarstva i prava Rossii [Histoire de l'Etat et du droit de la Russie]*, Moscou : Prospekt, 2003, p. 349.

⁴⁴¹ MIRKINE-GUETZEVITCH B., *La théorie générale de l'Etat soviétique*, Paris: Marcel Giard éditeur, 1928, p. 30.

⁴⁴² Trad.

⁴⁴³ L'art. 13 de la Constitution précisait ainsi que « Reconnaissant le droit de toutes les nations à l'autodétermination jusqu'à la sécession, la RSFSR, fondée sur la volonté fermement exprimée des travailleurs des différentes nationalités habitant la RSFSR, avec l'établissement de leurs propres entités étatiques dans la composition de la RSFSR, fusionne ces nationalités par la voie de la formation au sein de la RSFSR de républiques nationales autonomes socialistes soviétiques et d'oblast » (Trad.).

socialistes soviétiques autonomes et les oblast ». Cette Constitution a en quelque sorte cimenté les formes d'autonomie au sein de la RSFSR (républiques autonomes et *oblast* autonomes) en déterminant leurs statuts, les limites de leurs compétences, la structure des pouvoirs publics et la nature de leurs relations avec le pouvoir central de la RSFSR. La deuxième Constitution de la RSFSR refléta l'assouplissement de la situation politique et économique du pays après la formation de l'URSS. Cette Constitution institua donc juridiquement le nouveau statut de la Russie dans l'URSS. En cela, elle s'inscrit incontestablement dans le sillage de la Constitution soviétique de 1924.

2. La Constitution de l'URSS de 1936 et la Constitution de la RSFSR de 1937

Le Plénum du Comité central du PC pansoviétique (bolchevik) décida de faire au nom du Comité central du PC pansoviétique (bolchevik) lors du VII^{ème} Congrès des Soviets de l'URSS (qui s'est tenu du 29 janvier au 6 février 1935) une proposition visant à modifier la Constitution de l'URSS. Cette proposition, adoptée par le VIII^{ème} Congrès le 25 novembre 1936, amena à la formation d'une commission constitutionnelle avec à sa tête Joseph Staline. Cette nouvelle constitution soviétique, celle du socialisme triomphant, consacra l'institution de l'Etat à travers la réalisation de l'Etat socialiste, théorisé par Staline⁴⁴⁵.

« Etat socialiste des ouvriers et des paysans » (art. 1), la Constitution de l'URSS du 5 décembre 1936 rappelait aussi sa construction fédérale basée sur l'association librement consentie de républiques soviétiques égales en droit (art. 13). La Constitution de 1936 renforça incontestablement la construction du socialisme, rappelant dans son art. 2 que la « base de la politique de l'URSS [s'est constituée] à la suite du renversement du pouvoir des grands propriétaires fonciers et des capitalistes, et grâce à la conquête de la dictature du prolétariat »⁴⁴⁶. La souveraineté, en vertu de l'art. 3, appartenait « aux travailleurs de la ville et de la campagne en la personne des Soviets de députés des travailleurs »⁴⁴⁷. Cette Constitution de l'URSS rappelait également les fondements économiques de l'URSS, à savoir le système économique socialiste et la propriété socialiste des moyens de production, établis sur la liquidation du système économique capitaliste, l'abolition de la propriété privée des moyens de production et l'abolition de l'exploitation de l'homme par l'homme (art. 4).

⁴⁴⁴ L'art. 3 stipulait en effet que « Conformément à la volonté des peuples de la RSFSR, ayant décidé lors du X^{ème} Congrès panrusse des Soviets sur la formation de l'URSS l'entrée de la RSFSR dans l'URSS, [la RSFSR] transfère à l'Union les pouvoirs, énoncés dans l'art. 1 de la Constitution de l'URSS, dans la compétence des organes de l'URSS » (Trad.).

⁴⁴⁵ « Pour renverser le capitalisme, il a fallu non seulement retirer le pouvoir à la bourgeoisie, non seulement exproprier les capitalistes, mais briser entièrement la machine d'Etat de la bourgeoisie, sa vieille armée, son corps de fonctionnaires bureaucratiques, sa police, et remplacer cette machine par *une nouvelle forme d'Etat, prolétarien, par un nouvel Etat, socialiste* », STALINE, *Les questions du léninisme*, tome 2, p. 303. C'est nous qui soulignons (Trad.).

⁴⁴⁶ DESOLRE G., *op. cit.*, p. 51.

⁴⁴⁷ DESOLRE G., *op. cit.*, p. 51.

Au niveau de l'organisation étatique, la Constitution de l'URSS de 1936, dans son contenu, était beaucoup plus large que la Constitution de l'URSS de 1924. L'un des ajouts importants concerna le Soviet des Nationalités qui se retrouva comme composante du Soviet suprême de l'URSS. Ainsi, le Soviet des Nationalités et le Soviet de l'Union qui composaient les deux chambres du Soviet suprême (art. 33) se virent reconnaître comme égaux en droit (art. 37). L'art. 35 précisait que le Soviet des Nationalités était désormais composé de députés élus en fonction d'un nombre de sièges attribués spécifiquement à raison du statut des entités : 25 pour chaque République fédérée, 11 pour chaque République autonome, 5 pour chaque *oblast* et 1 pour chaque *okrug*. Cela devait permettre de prendre plus en considération les intérêts des nationalités au sein de l'Union. L'art. 65 stipulait aussi que le Soviet des Commissaires du Peuple de l'Union était responsable non seulement devant le Soviet suprême de l'URSS, mais dans l'intervalle des sessions du Conseil suprême, devant le Praesidium du Soviet suprême de l'URSS. Cet ajout a élargi la compétence du Praesidium et plus précisément spécifié sa place dans le système de l'Etat soviétique. L'art. 48 fut également modifié de façon substantielle en prévoyant une augmentation du nombre de vice-présidents du Praesidium du Soviet suprême de l'URSS qui passa de 4 à 11 avec l'entrée de nouvelles Républiques fédérées dans l'Union (Ouzbékistan, Turkmenistan, Tadjikistan, Kazakhstan, Kirghizistan ainsi que l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie qui formaient antérieurement la Fédération de Transcaucasie)⁴⁴⁸. L'art. 40 prévoyait aussi que les lois adoptées par le Soviet suprême devaient être publiées dans les différentes langues des Républiques fédérées membres de l'Union. Enfin, la Constitution soviétique de 1936 énumérait dans ses articles 22 à 29 les différentes Républiques autonomes présentes sur le territoire des Républiques fédérées⁴⁴⁹. Elle accordait aussi la compétence à l'Union d'approuver la formation de nouveaux *krai* et *oblast* ainsi que de nouvelles républiques autonomes au sein des républiques soviétiques (art. 14 lettres e et f), traduisant l'intensification de la centralisation bureaucratique et la limitation de l'indépendance des républiques fédérées de l'Union.

La Constitution de 1936 refléta une politique de centralisation dans tous les domaines à tel point que l'on peut parler de « fédération unitaire ». Très marquée par l'empreinte de Staline, elle consacra le passage « d'une période où les relations entre les peuples n'étaient pas dûment

⁴⁴⁸ La Constitution de 1936 fut, par la suite, modifiée notamment par la loi de l'URSS du 7 août 1940 « sur les amendements et les ajouts aux articles 13, 23 et 48 de la Constitution (Loi Fondamentale) de l'URSS » pour tenir compte de l'entrée dans l'Union des RSS de Lituanie, Lettonie, Estonie, Moldavie et Carélo-finnoise. A cette époque, l'Union comprenait alors 16 RSS, ce chiffre retomba à 15 lorsque la RSS Carélo-finnoise se vit transformée en RSSA au sein de la RSFSR en 1956 (loi de l'URSS du 16 juillet 1956 « sur l'introduction d'amendements aux art. 13 et 22 de la Constitution (Loi fondamentale) de l'URSS »).

⁴⁴⁹ A la lecture de ces articles (dans la dernière rédaction de la Constitution après la modification du 29 octobre 1976), il ressort notamment que la RSFSR était composée de 16 RSSA (art. 22), la RSS d'Azerbaïdjan d'1 RSSA (art. 24) tout comme la RSS d'Ouzbékistan (art. 26) alors que, pour sa part, la RSS de Géorgie en comprenait 2 (art. 25).

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 »⁴⁵⁰ à une période « de collaboration fraternelle des peuples sur la base de l'assistance mutuelle économique, politique et militaire en les groupant dans un seul Etat multinational fédéré »⁴⁵¹. Malgré tout, la constitution soviétique de 1936 fut, selon Carrère d'Encausse, « le parfait reflet de l'évolution intellectuelle et idéologique de l'URSS puisque, contrairement aux textes antérieurs, elle représent[ait] la Constitution d'un Etat achevé, circonscrit dans l'espace et dans le temps, un Etat qui affirm[a] sa souveraineté et réintégr[a] par là même la société internationale »⁴⁵². Néanmoins, d'autres auteurs furent plus critiques. Ainsi, même si cette constitution soviétique apparut comme la plus « démocratique » au monde à cette époque, cela ne fut cependant que de pure forme⁴⁵³.

Adoptée le 21 janvier 1937 par le XVII^{ème} Congrès panrusse des Soviets, la Constitution de la RSFSR, même si elle présentait certaines caractéristiques, ne différait guère à raison de sa structure et de son contenu de la Constitution de l'Union de 1936. Tout comme cette dernière, elle fut adaptée aux changements politiques du pays avec notamment la modification du nombre d'entités composant la RSFSR. Ainsi, l'art. 14 de la Constitution énumérait-il les *krai*, *oblast*, RSSA et *oblast* autonomes de la RSS de Russie⁴⁵⁴. D'une façon générale, la Constitution de la RSFSR de 1937 a été construite « en pleine conformité avec la Constitution de l'URSS » (art. 16 de la Constitution de l'URSS).

Plus prosaïquement, le chapitre I de la Constitution de la RSFSR de 1937 reprenait textuellement le chapitre I de la Constitution de l'URSS de 1936. Le chapitre II de la Constitution de la RSFSR intitulé « système étatique » précisait, pour sa part, que la Russie devait mettre en œuvre les principales lignes directrices économiques et politiques tout comme les autres Républiques socialistes soviétiques au sein de l'Union (art. 13). La RSFSR était représentée au sein de l'Union Soviétique par ses plus hautes autorités et les organismes gouvernementaux définis au chapitre III de la Constitution de l'URSS de 1936. La RSFSR exerçait son pouvoir « en conservant ses droits souverains » (art. 13). Les lois soviétiques avaient force obligatoire sur le territoire de la RSFSR (art. 17) et la RSFSR se réservait le droit de faire sécession de l'URSS (art. 15). Le territoire de la Russie ne pouvait être modifié sans son accord et tous les citoyens de la RSFSR étaient également citoyens de l'URSS (art. 18).

⁴⁵⁰ STALINE, « Le rapport de la Constitution de 1936 » in DESOLRE G., *op. cit.*, p. 126.

⁴⁵¹ STALINE, « Le rapport de la Constitution de 1936 », *ibidem*, p. 127.

⁴⁵² CARRERE D'ENCAUSSE H., *L'URSS de la Révolution à la mort de Staline 1917-1953*, pp. 199-200.

⁴⁵³ TITOVA Ū. P., *op. cit.*, p. 377.

⁴⁵⁴ L'art. 14 fut modifié respectivement par les lois de la RSFSR du 30 janvier 1958, du 27 décembre 1958 et du 16 décembre 1961. A titre de comparaison, la RSFSR était ainsi composée de 5 *krai*, 19 *oblast*, 18 RSSA et 6 *oblast* autonomes en 1937 et de 6 *krai*, 49 *oblast*, 16 RSSA et 5 *oblast* autonomes avec la dernière réforme issue de la loi de 1961.

Chaque république autonome possédait sa propre Constitution qui devait être « en pleine conformité avec la Constitution de la Fédération de Russie et la Constitution de l'URSS »⁴⁵⁵ (art. 20). Les lois de la Fédération de Russie avaient force obligatoire dans la république autonome et en cas de conflit avec la loi de la république autonome, la loi de la RSFSR prévalait (art. 21). Par ailleurs, le chapitre VI contenait également une description des organes et de l'administration étatique de chaque RSSA. A la lecture de ces dispositions, il apparaissait que l'organisation institutionnelle des RSSA était en fait calquée sur celle de la RSFSR.

Globalement, dans l'histoire constitutionnelle de la Russie soviétique, cette troisième constitution ne suscita que peu d'intérêt dans son étude, tant le texte était similaire à celui de la Constitution de l'URSS de 1936. Ainsi, le professeur Dmitrij Alekseevič Pašencev n'hésita pas à écrire que « la Constitution républicaine [était] si étroitement imbriquée à celle de l'Union, qu'il [fut] pratique et logique de les examiner ensemble »⁴⁵⁶.

3. La Constitution de l'URSS de 1977 et la Constitution de la RSFSR de 1978

Ce fut sous l'impulsion de Nikita Khrouchtchev que le Soviet suprême de l'URSS adopta une résolution le 25 avril 1962 « sur l'élaboration d'un projet de Constitution de l'URSS ». La Constitution de 1977 s'inscrit toutefois clairement dans la continuité des précédentes constitutions soviétiques. Ainsi, la Loi fondamentale fut dotée d'un préambule retraçant le parcours historique de la société soviétique, à l'issue duquel a été édifiée « pour la première fois dans l'histoire de l'humanité une société socialiste »⁴⁵⁷.

Par ailleurs, pour la première fois dans l'histoire d'une constitution soviétique, la Loi fondamentale de 1977 entérinait directement le principe de l'Etat de droit socialiste comme l'un des principes fondamentaux de l'Etat, de ses institutions et de ses fonctionnaires (art. 4). De plus, un rôle spécial fut dévolu au PC de l'Union soviétique reconnu comme « force qui dirige et oriente la société soviétique »⁴⁵⁸ (art. 6). Enfin, une différence importante avec la Constitution de 1936 fut la reconnaissance des syndicats et autres organisations de masse dans la gestion des affaires de l'Etat (art. 7) car, dans la Constitution de 1936, seul le PC représentait « le noyau dirigeant de toutes les organisations de travailleurs, tant sociales que d'Etat »⁴⁵⁹ (art. 126). Enfin, il est également intéressant de remarquer que la Constitution de 1977 accorda aux citoyens de l'URSS la possibilité « de porter plainte [...] contre les actions

⁴⁵⁵ Trad.

⁴⁵⁶ PAŠENCEV D.A., *Konstituciâ Rossii: étapý razvitiâ [La Constitution de la Russie : les étapes de développement]*, Moscou: Gotika, 2008, p. 60.

⁴⁵⁷ DESOLRE G., *op. cit.*, p. 73.

⁴⁵⁸ DESOLRE G., *op. cit.*, p. 76.

⁴⁵⁹ DESOLRE G., *op. cit.*, p. 70.

des personnes responsables »⁴⁶⁰ (art. 58) suivant les modalités prescrites par la loi. Dans la réalité, aucune loi ultérieure ne fut cependant adoptée pour préciser les mécanismes permettant aux citoyens d'exercer ce droit de plainte, ce qui pousse inconstamment à relativiser la portée des droits qui leur étaient véritablement accordés. Quant à leurs devoirs, les citoyens soviétiques se devaient « de travailler en conscience » et « de respecter strictement la discipline au travail »⁴⁶¹ (art. 60), en contribuant également au renforcement de la puissance et du prestige de l'Union soviétique (art. 62).

Au niveau de l'organisation étatique, l'art. 70 stipulait clairement que l'URSS était « un Etat multinational fédératif uni » symbolisant l'unité du peuple de l'union soviétique, des nations et des nationalités dans le but « d'édifier en commun le communisme »⁴⁶². Ce fut aussi la première fois que la Loi fondamentale donna une définition de la république fédérée considérée comme « un Etat socialiste soviétique uni aux autres républiques soviétiques » (art. 76). En dehors des limites spécifiées à l'art. 73, la république fédérée exerçait en toute indépendance son autorité et son pouvoir sur l'ensemble de son territoire. Néanmoins, il faut cependant relativiser cette disposition car l'art. 72 conférait à l'Union des compétences pratiquement illimitées.

La Constitution de 1977 fut, comme les autres précédemment, amendée plusieurs fois par la suite. Ainsi, le 14 mars 1990, d'importantes modifications entraînèrent la suppression du système de parti unique et le rôle dirigeant du PC (abrogation de l'art. 6) et introduisirent la création d'un poste de président de l'URSS⁴⁶³. Prévu pour être élu au suffrage universel direct pour une durée de 5 ans, et disposant de larges pouvoirs, le président ne devait pas être âgé de moins de 35 ans et pas âgé de plus de 65 ans, et il ne pouvait exercer plus de deux mandats consécutifs (art. 127.1 de la Constitution). Le contexte de l'époque ne permit cependant pas de mettre en œuvre complètement ces dispositions et Mikhaïl Sergueïevitch Gorbatchev qui fut le seul et unique président de l'URSS fut finalement élu par le Congrès des députés du peuple le 15 mars 1990. Il ne put en raison des événements aller jusqu'au terme de son mandat et fut contraint de démissionner de son poste le 25 décembre 1991.

Pour sa part, la Constitution de la RSFSR du 12 avril 1978, tout comme celle de 1937, correspondait plus ou moins dans son contenu à la Constitution de l'URSS de 1977. Néanmoins, la Constitution de la RSFSR contenait certaines caractéristiques particulières par rapport à la Constitution soviétique de 1977. En effet, bien que le texte constitutionnel

⁴⁶⁰ DESOLRE G., *op. cit.*, p. 87.

⁴⁶¹ DESOLRE G., *ibidem*, p. 87.

⁴⁶² Trad.

⁴⁶³ Loi de l'URSS du 14 mars 1990, n° 1360-I « sur la création du poste de président de l'URSS et les amendements à la Constitution (Loi fondamentale) de l'URSS », Registre URSS, 1990, n° 12, art. 189.

s'inscrivît dans la volonté de consolider les fondements du système social et politique, ainsi que le statut de l'individu et les principes d'organisation et de fonctionnement des organes gouvernementaux, il s'y glissa quelques différences. Ainsi, par exemple, le préambule de la Constitution soviétique ne fut pas reproduit dans son ensemble. On reprit moins l'idée du chemin parcouru tout au long des années du pouvoir soviétique pour s'appesantir plus spécifiquement sur le rôle de l'URSS dans le développement de ses peuples et de l'Union dans son ensemble. Le préambule reflétait ainsi le lien indissociable de la RSFSR avec les autres Républiques de l'URSS. La dernière partie du préambule soulignait même que « le peuple de la RSFSR, guidé par le communisme scientifique, conscient d'être une partie intégrante du peuple soviétique tout entier, préservant la continuité des idées et principes de la Constitution de la RSFSR de 1918, de la Constitution de la RSFSR de 1925, de la Constitution de la RSFSR de 1937, et conformément à la Constitution (Loi fondamentale) de l'URSS, qui a consacré la base de la structure sociale et politique de l'Union soviétique, qui a établi les droits, libertés et devoirs des citoyens, les principes d'organisation et les objectifs de l'Etat socialiste, adop[ait] et proclam[ait] la Constitution [de 1978] »⁴⁶⁴.

Les premier et deuxième titres de la Constitution de la RSFSR reproduisaient dans leur ensemble les titres de la Constitution de l'URSS. Cependant, un certain nombre de règles spécifiques ont été formulées en raison de la place de la RSFSR dans l'URSS. Ainsi, l'art. 4 de la Constitution de la RSFSR précisait que les organismes étatiques et publics devaient respecter non seulement la Constitution de l'URSS, la Constitution de la République, mais aussi « le droit soviétique » (en tant que droit de l'Union et droit de la République). A la place de deux chapitres, l'un consacré à « la politique extérieure » et l'autre à « la défense de la patrie socialiste » dans la Constitution de l'URSS, la Constitution de la RSFSR ne possédait qu'un seul chapitre consacré « à l'activité en matière de politique étrangère et de défense de la patrie socialiste » (chapitre 4). Cette différence d'appellation ne fut pas un hasard car la RSFSR n'avait pas de politique extérieure distincte, mais elle participait à la mise en œuvre de celle de l'URSS. La troisième partie de la Constitution de la RSFSR intitulée « structure nationale-étatique et administrativo-territoriale de la RSFSR » définissait les compétences et les droits de la RSFSR. Elle précisait également à l'art. 71 les noms et les statuts des différentes entités composantes de la RSFSR : 16 RSSA, 5 *oblast* autonomes, 49 *oblast*, 6 *krai*, 11 *okrug* autonomes et 2 villes d'obédience républicaine (Moscou et Leningrad).

La lecture des différentes Constitutions soviétiques et des Constitutions de la RSFSR, brièvement présentées ci-dessus, ne fait finalement que confirmer l'idée que l'organisation réelle du pouvoir dans l'Etat soviétique était très différente de celle inscrite dans les

⁴⁶⁴ Trad.

documents constitutionnels. Le droit de sécession constitutionnellement accordé aux Républiques fédérées en est l'exemple le plus emblématique mais il ne fut pas le seul. Ainsi, les organes du pouvoir des Républiques soviétiques, en tant que membres de la fédération soviétique, et même ceux des Républiques autonomes, ont vu le pouvoir central empiéter largement sur leurs attributions. Les relations entre Moscou et les Républiques s'organisaient selon le schéma centre-périphérie, en une subordination politique des élites et des peuples non russes à une direction centrale russe et sans qu'il ne fut jamais fait d'exception à la règle. Malgré cela, toutes ces constitutions ont reconnu des autonomies soviétiques faisant d'ailleurs de la RSFSR une RSS à part entière quant aux formes de ses autonomies.

D. Les formes de l'autonomie soviétique au sein de la RSFSR

Le fédéralisme soviétique fut paradoxalement un système relativement souple, le passage d'une catégorie juridique à une autre était fréquent pour une entité territoriale. Ainsi, « l'autonomie soviétique n'[était] pas quelque chose de fixé une fois pour toutes, elle perme[ttait] une variété de formes et de degrés. Elle [pouvait] aller d'une étroite autonomie administrative à la plus grande autonomie politique. L'élasticité de l'autonomie soviétique [était] l'un de ses principaux avantages »⁴⁶⁵. Ce fut aussi un système complexe. La structure fédérale était en fait le résultat de la politique soviétique des nationalités puisque ces entités avaient été créées avec des frontières principalement fixées selon le critère national. Le professeur Vsevolod Nikolaevič Durdenevskij avait d'ailleurs souligné la relation entre l'autonomie et la question nationale parce que celle-ci était, selon lui, un fait intrinsèque aux Etats multinationaux⁴⁶⁶. Elle représentait, tout comme le fédéralisme soviétique, un moyen de « surmonter » la question nationale tout en étant compatible avec le centralisme démocratique. Analysant l'autonomie soviétique, il précisait que l'autonomie devait conduire chaque nationalité à apporter sa pierre à l'édification de la cause soviétique. L'autonomie soviétique, précisait encore Durdenevskij, permettait de détourner les nations de la concurrence et du séparatisme pour une union fédérale souple⁴⁶⁷. Cette autonomie était aussi conçue comme une partie intégrante de l'organisation territoriale et nationale de l'Etat soviétique. A ce titre, elle

⁴⁶⁵ VLASOV V.A., LEPEŠKIN A.I., STUDENIKIN S.S., ŠETININ B. V., *Sovetskoe gosudarstvennoe pravo [Le droit étatique soviétique]*, Moscou : Gosûrizdat, 1956, p. 180 (Trad.).

⁴⁶⁶ DURDENEVSKIJ V.N., « Avtonomiâ respubliki v sisteme Soûza SSR » in *Sbornik trudov Irkutskogo Gosudarstvennogo Universiteta, Fakul'tet prava i mestnogo hozâjstva. Pravovoe otdelenie [« Les républiques autonomes dans le système de l'URSS » in Les actes de l'université d'Etat d'Irkoutsk, Faculté de droit et d'économie locale. Département juridique]*, Irkoutsk : Izdatel'stvo Irkutskogo gosudarstvennogo universiteta, 1929, tome 16, vol. 1, pp. 71-87.

⁴⁶⁷ DURDENEVSKIJ V.N., *Ibidem*, p. 77.

apparaissait alors comme « l'autogestion (*samoupravlenie*), reconnue juridiquement par le pouvoir central, de populations sur des territoires déterminés au sein d'un Etat »⁴⁶⁸.

En conséquence, l'autonomie soviétique présentait quelques caractéristiques spécifiques. Elle reposait, comme tout le système soviétique, sur les principes de la dictature du prolétariat et du centralisme démocratique et devait, à ce titre, servir à l'édification du socialisme et du communisme. Manifestation concrète du pouvoir soviétique à l'égard des différentes nations vivant en Union soviétique, dans la première phase de développement de l'Etat soviétique, l'autonomie permit aussi d'introduire les idées socialistes à des nations ayant des développements culturels et économiques différents. Par la suite, l'autonomie continua d'être une forme d'organisation territoriale de l'Etat multinational soviétique chargée de résoudre les problèmes nationaux dans le cadre du système communiste⁴⁶⁹.

Quoi qu'il en soit, le professeur Dmitrij Ivanovič Česnokov en s'interrogeant sur les différentes formes d'autonomie soviétique existantes en dégagea ainsi trois. « A l'heure actuelle, écrivait-il, l'autonomie soviétique apparaît sous trois formes, correspondant aux trois types d'entités nationales étatiques soviétiques: la République fédérée, la république autonome, et enfin [comme dernier type], l'oblast nationale autonome et l'okrug »⁴⁷⁰. Après quelques mots sur la république fédérée socialiste soviétique (1) qui fait finalement l'objet d'une étude précise à travers le cas de la RSFSR, il convient de s'intéresser surtout aux autres catégories de l'autonomie soviétique énoncées par Česnokov, la République autonome (2), l'oblast autonome (3), l'okrug autonome (4) et ceci d'autant plus que la RSFSR fut la République fédérée qui contient le plus, tout au long de son histoire, ces différents types d'autonomie⁴⁷¹.

⁴⁶⁸ RUSINOVA S. I., RÂŇZIN V.A., *Sovetskoe konstitucionnoe pravo [Droit constitutionnel soviétique]*, Leningrad : Izdatel'stvo Leningradskogo gosudarstvennogo universiteta, 1975, p. 239 (Trad.).

⁴⁶⁹ HOROŠIJ N. I., « Sovetskaâ avtonomiâ i perspektivy ee razvitiâ » in *Problemy povyšeniâ éffektivnosti pravovogo regulirovaniâ na sovremennom étape* [« L'autonomie soviétique et ses perspectives de développement » in *Les problèmes d'accroissement de l'effectivité de la réglementation juridique à l'étape actuelle*], Tomsk : Izdatel'stvo Tomskogo gosudarstvennogo universiteta, 1976, tome 260, vol. 1, pp. 36-42.

⁴⁷⁰ ČESNOKOV D.I., *Sovetskoe socialističeskoe gosudarstvo [L'Etat socialiste soviétique]*, Moscou: Gospolitizdat, 1952, pp. 187-188.

⁴⁷¹ Il est à noter que dans la Constitution de la RSFSR de 1918, les termes de « républiques autonomes » et « d'oblast autonomes » n'existaient pas. Le texte constitutionnel faisait plutôt référence aux « républiques soviétiques nationales » (*Sovetskih nacional'nyh respublik*, art. 2) et aux « unions régionales autonomes » (*avtonomnye oblastnye soûzy*, art. 11). Le premier acte juridique dans lequel figure l'expression de « république autonome » est le décret du 19 mai 1920 du Comité exécutif central panrusse et du Sovnarkom de la RSFSR sur « La structure de l'Etat de la République autonome soviétique de Bachkirie », CY RSFSR, 1920, n° 45, art. 203. Pour sa part, l'expression « oblast autonome » fut utilisée, pour la première fois, dans le décret du 24 juin 1920 du Comité exécutif central panrusse et du Sovnarkom de la RSFSR sur « l'oblast autonome tchouvache », CY RSFSR, 1920, n° 59, art. 267.

1. La République fédérée socialiste soviétique

La république fédérée (*soûznaâ respublika*) était une « des formes d'organisation des peuples soviétiques en un Etat national libre »⁴⁷². Située au sommet de la pyramide des entités de l'URSS, la république fédérée disposait de nombreux avantages : une meilleure représentation au sein des organes de l'Union, une plus grande autonomie et le droit de sortir de l'Union (même si celui-ci n'aura aucune effectivité). Par ailleurs, la structure des organes supérieurs de la république fédérée était analogue à celle des organes supérieurs de l'Union. Cette similitude était logique puisque la base politique de la république fédérée et de l'Union était la même. Chaque république fédérée possédait sa propre constitution établie en conformité avec la constitution soviétique. Enfin, à la différence du Soviet suprême de l'URSS, les Soviets suprêmes des républiques fédérées ne possédaient qu'une seule Chambre. Cela s'expliquait aisément car les républiques autonomes, les *oblast* et les *okrug* rentrant dans la composition de la république fédérée étaient directement représentés au Soviet des nationalités de l'URSS. De plus, la représentation des républiques au Comité central était très inégale tant par le nombre, par la position hiérarchique des élus que par leurs fonctions. Ainsi en regardant ces critères, il apparaît que la RSFSR arrivait indubitablement en tête.

Plus largement, l'existence même des républiques fédérées correspondait à la volonté des fondateurs de l'URSS de reconnaître, au moins temporairement, des différences nationales et de les traduire en différences statutaires, de la même façon, comme nous le verrons plus loin, que les républiques autonomes se voyaient attacher certains droits particuliers au regard des groupes nationaux qui formaient leurs populations. Parmi les républiques fédérées, quatre républiques avaient une organisation territoriale très étoffée: la RSFSR, l'Azerbaïdjan, la Géorgie et l'Ouzbékistan puisqu'elles étaient notamment divisées en républiques autonomes, *krai* et *oblast*. Les autres républiques fédérées en raison de leurs tailles géographiques ne disposaient pas pour la plupart de telles subdivisions.

D'une façon générale, il ne faut jamais perdre de vue que de Moscou au plus petit village reculé d'une RSS, existaient les mêmes institutions politiques. L'organisation du PC se retrouvait aussi dans chaque découpage territorial, les institutions locales du Parti étant également organisées sur le modèle de l'organisation centrale. Ainsi, du centre vers la base, avait été mis en place un réseau rigide de relations dont Lenine avait d'ailleurs posé les règles à travers le centralisme démocratique (art. 3 de la Constitution soviétique de 1977)⁴⁷³.

⁴⁷² KARPINSKI V., *Comment s'administre l'URSS. Organisation politique de l'URSS. Droits et devoirs des citoyens soviétiques*, Paris : éditions France-URSS, 1945, p. 5.

⁴⁷³ CARRERE D'ENCAUSSE H., *Le pouvoir confisqué. Gouvernants et gouvernés en URSS*, Paris : Flammarion, 1980, p. 137.

2. La république autonome

Comme nous l'avons déjà vu, la Constitution de la RSFSR de 1918 amorça le principe fédératif de l'Etat en déterminant la forme fédérale de la Russie. A ce titre, la RSFSR connut un développement particulièrement intensif des formes de l'autonomie sur son territoire au cours de la période allant de 1920 à 1922⁴⁷⁴. Nous pouvons même dire que l'intégration de la RSFSR dans l'Union soviétique a coïncidé avec l'achèvement de la formation de la République de Russie elle-même. Ce processus « d'autonomisation » se poursuivit, en effet, intensivement pendant ces deux années charnières à tel point qu'au moment de l'adoption par le II^{ème} Congrès panrusse des Soviets de la Constitution de la RSFSR de 1925, l'expérience autonome était déjà bien avancée et il était donc possible de la généraliser.

Au niveau du développement interne de la Russie, sous les auspices du Narkomnats, la fin de l'année 1918 vit la création d'une entité territoriale sous la forme d'une commune de travail des Allemands de la Volga (*Trudovaâ kommuna Nemcev Povolž'â*) qui deviendra en 1924 une république autonome⁴⁷⁵. En 1919, la RSSA Bachkire entre dans la composition de la RSFSR. Dans les années 1920 et 1921 suivirent la RSSA Kirghize (kazakhe)⁴⁷⁶, la RSSA Tatare, la RSSA du Daghestan, la RSSA Montagnarde (*Gorskaâ*)⁴⁷⁷, la commune de travail de Carélie⁴⁷⁸ et les *oblast* autonomes de Tchouvachie, de Kalmoukie, de Marii-El et de Votyak (Oudmourte). Par la suite, dans les années 1921-1922, furent créées également au sein de la RSFSR, la RSSA de Iakoutie et les *oblast* autonomes de Karatchaëvo-Tcherkessie, Kabardino-Balkarie et Komi. Cette liste non exhaustive démontre s'il en était, qu'à la fin des années 20, la RSFSR vit de nombreux peuples accéder à l'autonomie.

Plus concrètement, si nous prenons l'exemple de la Constitution de la RSFSR de 1978, celle-ci, après avoir énuméré la liste des républiques socialistes soviétiques autonomes au sein de la RSFSR (art. 71), reconnaissait à la RSSA la qualité « d'Etat socialiste soviétique, qui se trouve

⁴⁷⁴ En effet, cette période fut marquée par toute une série d'actes normatifs pris par les organes du pouvoir central de la RSFSR qui, sur la base de la volonté des peuples concernés, consacrèrent la création de plusieurs républiques autonomes : le décret du Comité exécutif central panrusse et du Soviet des Commissaires du Peuple de la RSFSR du 27 mai 1920 portant sur la création « de la république socialiste soviétique autonome Tatare » (CY RSFSR, 1920, n° 51, art. 222) ; le décret du 26 août 1920 « sur la formation de la république socialiste soviétique autonome kirghize » (CY RSFSR, 1920, n° 76, art. 359) ; les décrets du 20 janvier 1921 « sur la république socialiste soviétique autonome du Daghestan » (CY RSFSR, 1921 n° 5, art. 39) et « sur la république socialiste soviétique autonome des Montagnes » (CY RSFSR, 1921, n° 6, art. 41) ; le décret du 11 avril 1921 « sur la formation de la république socialiste soviétique autonome du Turkestan » (CY RSFSR, 1921, n° 32, art. 173) ; le décret du 18 octobre 1921 « sur la république socialiste soviétique autonome de Crimée » (CY RSFSR, 1921, n° 61, art. 438) et enfin le décret du 27 avril 1922 « sur la république socialiste soviétique autonome de Iakoutie » (CY RSFSR, 1922, n° 6, art. 59).

⁴⁷⁵ Décret du 19 octobre 1918, signé par Lenine, sur l'autonomie du territoire des Allemands de la Volga. Voir aussi, BOURRET J-F., *op. cit.*, pp. 274-281.

⁴⁷⁶ La RSSA kirghize deviendra en 1925 la RSSA kazakhe. Elle ne doit donc pas être confondue avec la RSSA kirghize créée en 1926 qui deviendra 10 ans plus tard, la RSS kirghize.

⁴⁷⁷ La RSSA montagnarde regroupaient les *oblast* (dans le nord Caucase) de Terek et de Kouban de l'ancien Empire russe.

⁴⁷⁸ La commune de travail de Carélie deviendra la RSSA de Carélie en 1923.

au sein de la République socialiste fédérative soviétique de Russie »⁴⁷⁹. Cette qualité se manifestait par l'existence d'organes du pouvoir d'Etat construits sur le même modèle que ceux de la RSFSR (Titre VII, relatif aux organes supérieurs du pouvoir et de l'administration d'Etat de la République autonome). « La République, en dehors des droits de l'URSS et de la RSFSR, règle de façon autonome les questions relevant de sa compétence »⁴⁸⁰ (art. 78), mais cette compétence n'était ni réglementée de façon précise ni encore moins protégée. Cependant, même si plus de 30 groupes nationaux obtinrent à compter des années 20 et 30 un territoire autonome, ce qui leur a permis de préserver au moins en partie leur culture⁴⁸¹, dans le même temps, une politique de russification et de soviétisation intense⁴⁸² a été entreprise par les instances dirigeantes ce qui porta atteinte à l'identité religieuse, culturelle et linguistique de nombreux peuples. Il ne faut pas non plus oublier que certains d'entre eux, comme les Allemands de la Volga furent déportés sous Staline et leur république autonome rayée de la carte⁴⁸³.

Dans la hiérarchie soviétique, la république autonome venait immédiatement après la république fédérée. La littérature soviétique définissait la république autonome comme « un Etat faisant partie d'une république fédérée et, disposant dans les limites de sa compétence, de pouvoirs législatifs et administratifs »⁴⁸⁴. Elle possédait sa propre constitution qui devait cependant être approuvée par la république fédérée dont elle relevait. Son organisation ressemblait à celle d'une république fédérée avec notamment un Praesidium et un Soviet suprême. Enfin, elle possédait un territoire bien délimité dont les frontières, déterminées par le Soviet suprême de la république fédérée, ne pouvaient être modifiées sans son consentement. Néanmoins, les républiques autonomes furent dépourvues des attributs juridiques de la souveraineté étatique, car elles n'avaient pas le droit de sortir de l'Union. Selon le professeur Levine, « cela ne signifi[ait] pas la négation des droits de telle ou telle nationalité, mais découl[ait] du fait que les républiques autonomes ne dispos[aient] pas des conditions objectives d'utilisation de ce droit s'il leur avait été accordé. Cela ne diminu[ait] en rien la souveraineté nationale des peuples des républiques autonomes »⁴⁸⁵. Toutefois, Levine soulignait que la république autonome n'exerçait jamais ses compétences hors du champ

⁴⁷⁹ Trad. Rappelons, par comparaison, que la Constitution de l'URSS de 1977 se contentait de mentionner que « La république autonome se trouve au sein d'une république fédérée » (art. 82) alors que la RSS se voyait reconnaître comme un « Etat socialiste soviétique souverain » (« qui s'est uni à d'autres républiques soviétiques au sein de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques » (art. 76).

⁴⁸⁰ Trad.

⁴⁸¹ RADVANYI J., *La nouvelle Russie*, Paris : Armand Colin, 2000, pp. 80-82.

⁴⁸² Voir, première partie, chapitre 2, I, C.

⁴⁸³ BOURRET J-F., *op.cit.*, pp. 304-314.

⁴⁸⁴ ASKEROV A.A., DURMANOV N.D., KAREVA M.P., KOTOK V.F., LEVIN I.D., TRAJNIN I.P., *Sovetskoe gosudarstvennoe pravo [Le droit de l'Etat soviétique]*, Moscou : Ûrid izd-vo MÛ SSSR, 1948, p. 257 (Trad.) et pour une définition plus « idéologique », KARPINSKI V., *op. cit.*, p. 6.

⁴⁸⁵ LEVINE I. D., *op. cit.* p. 257 (Trad.).

« d'observation » des organes du pouvoir suprême de l'URSS et des organes du pouvoir suprême de la république fédérée. Cette conception de l'autonomie s'exprimait dans le fait que toutes les questions entrant dans le champ des compétences de la république autonome, étaient également « incluses » dans le champ de compétences de la république fédérée. De tout cela, découlait également une autre conséquence : tous les ministères des républiques autonomes étaient subordonnés tant au Soviet des ministres des républiques autonomes mais aussi aux ministères équivalents de la république fédérée tandis que les ministères des républiques fédérées étaient seulement subordonnés au Soviet des ministres de la république fédérée. Levine considérait que cela mettait en avant la responsabilité de la république fédérée dans les questions relevant de l'organisation politique de la république autonome et de son développement économique et culturel⁴⁸⁶.

Pour Durdenevskij, le statut des républiques autonomes au sein de la fédération soviétique était complexe car il s'inscrivait dans le cadre de « la terre nationale soviétique » (*sovetskaâ nacional'naâ zemlâ*) et donc dans la juxtaposition de trois ordres juridiques : l'ordre fédéral, celui des républiques fédérées et la « terre nationale ». Analysant le statut des républiques autonomes, Durdenevskij s'intéressa notamment aux différences entre les républiques socialistes soviétiques autonomes et fédérées. Avec cette analyse, il a considéré que, par principe, les questions politiques essentielles (dont la création d'une nouvelle république autonome) relevaient de la république fédérée. Un reflet de ce contrôle se manifestait concrètement par l'entrée d'une république autonome au sein de l'Union soviétique « à travers » la république fédérée concernée. Ainsi, par exemple, l'acte d'adhésion à l'URSS de la RSFSR ou son éventuelle sortie ont fait rejoindre ou aurait fait quitter ces républiques autonomes de l'Union. Il considérait que les républiques autonomes au sein des républiques soviétiques étaient « le plus bas niveau », coexistant avec « les autres membres de l'Union, sous leur contrôle et leur direction amicale »⁴⁸⁷. Regardant la situation de la république autonome dans l'Union soviétique, le chercheur a noté qu'il existait une construction intéressante de représentation des républiques autonomes, le Soviet des nationalités. Selon lui, cela s'expliquait par le fait que le fédéralisme soviétique était un fédéralisme de nationalités et que le Soviet des nationalités n'était pas uniquement une formation politique, mais une association de nationalités ayant atteint un certain niveau d'organisation politique. Au surplus, cette forme de représentation, le Soviet des nationalités, assurait le respect du principe d'égalité des nationalités. Durdenevskij soulignait également que les républiques autonomes n'étaient pas seulement placées sur le même plan dans leurs rapports avec l'Union mais grâce

⁴⁸⁶ LEVINE I. D., *op. cit.* p. 258.

⁴⁸⁷ DURDENEVSKIJ V.N., *op. cit.*, p. 81 (Trad.).

à cette formation, les nationalités se voyaient reconnaître une place importante dans l'Union. De ce fait, il en a conclu que si les républiques autonomes étaient contrôlées par les organes de l'Union, cette dernière, à son tour, dans une large mesure, était contrôlée par les autonomies à travers le Soviet des nationalités⁴⁸⁸. Il souligna d'ailleurs que le Soviet des nationalités était un organe constitutionnel de l'URSS, dans lequel les républiques autonomes prenaient une part active dans la prise de décision sur les affaires législatives et budgétaires de l'Union. Ainsi, « en comparant, écrit Durdenevskij, la situation des républiques fédérées et autonomes dans la Constitution de l'Union, nous voyons qu'il n'est pas formellement attribué aux républiques autonomes [...] le droit de faire sécession de l'union, la garantie de la non modification de leur territoire sans leur consentement, et une certaine décentralisation fiscale qui existe pourtant au sein des organes des républiques fédérées [...]. Il est facile de remarquer, que [...] si le droit de sortir reste « hypothétique » et théorique, étant précisé que le « droit d'initiative de sortie » est reconnu aux républiques autonomes, les questions relatives à l'intégrité territoriale et à la décentralisation fiscale sont des choses très réelles et de tous les jours »⁴⁸⁹.

Enfin, le problème de la transformation de républiques autonomes en républiques fédérées a aussi été abordé lors de l'adoption de la Constitution de 1936. Dans le rapport sur le projet de Constitution de l'URSS, présenté au VIII^{ème} Congrès des Soviets, Staline rejeta clairement l'idée d'une telle transformation. En effet, « un nouvel article qui dit en substance que les républiques socialistes soviétiques autonomes, après avoir atteint le niveau de développement économique et culturel voulu, peuvent être transformées en républiques socialistes soviétiques fédérées. Peut-on accepter cette proposition ? Je pense que non. Elle est erronée non seulement en sa substance, mais aussi en ses motifs. On ne peut motiver le passage des républiques autonomes au rang de républiques fédérées par leur maturité économique et culturelle, de même qu'on ne peut motiver le maintien de telle ou telle autre république sur la liste des républiques autonomes, par son retard économique et culturel »⁴⁹⁰. Staline continua sa démonstration en mentionnant que le principal critère pouvant justifier une transformation d'une RSSA en RSS aurait été la possibilité pour ces dernières de sortir de l'URSS ce qui ne pouvait être le cas pour les RSSA. En effet, « elles [étaient] entourées de tous côtés par des républiques et régions soviétiques, et elles n'[avaient] pas à proprement parler par où sortir de l'URSS »⁴⁹¹. Il poursuivit son argumentation par une pure logique comptable. Ainsi, la nationalité s'étant vu octroyée une RSS devait représenter la majorité de la population ou une

⁴⁸⁸ DURDENEVSKIJ V.N., *op. cit.*, pp. 83-84.

⁴⁸⁹ DURDENEVSKIJ V.N., *op. cit.*, p. 84 (Trad.).

⁴⁹⁰ STALINE, « Sur le projet de Constitution de l'URSS. Rapport présenté au VIII^{ème} Congrès, Congrès extraordinaire, des Soviets de l'URSS, le 25 novembre 1936 » in *Les questions du léninisme*, tome 2, p. 230.

⁴⁹¹ STALINE, *Les questions du léninisme*, tome 2, p. 231.

proportion suffisamment importante pour que cette république soit « viable », ce qui n'était pas nécessairement le cas pour les RSSA contrairement aux républiques fédérées.

3. L'*oblast* autonome

L'*oblast* autonome, conçu comme une « entité nationale étatique », occupa une place à part dans les territoires des différentes républiques fédérées. Ainsi, selon Levine, « l'autonomie de l'*oblast* soviétique [était] la forme d'autonomie politique de la nationalité. L'*oblast* autonome [était] un sujet de la fédération soviétique, dont les droits [étaient] garantis et délimités par les principes de base et les institutions des structures étatiques de l'URSS »⁴⁹².

Les spécificités des *oblast* autonomes comme forme de l'autonomie soviétique s'exprimaient sur plusieurs plans. Sur un premier plan, l'*oblast* autonome organisait elle-même son statut, en tenant compte de ses propres caractéristiques nationales en le soumettant à l'approbation du Soviet suprême de la république fédérée. Même le *krai* (entité administrative) ne jouissait pas de la faculté d'établir lui-même son propre statut. Sur un deuxième plan, les peuples se voyaient accorder le droit d'utiliser leur langue nationale dans les institutions, les tribunaux, les écoles et d'être représentés au sein des organes étatiques de l'*oblast* autonome. Ces droits, liés au statut d'autonomie, étaient assurés par une garantie spéciale sur la force juridique des actes de l'*oblast* autonome : les décisions des Soviets des *oblast* autonomes ne pouvaient être annulées que par le Praesidium du Soviet suprême de la république fédérée. Enfin, sur un troisième plan, les *oblast* autonomes possédaient certains droits spéciaux sur leurs territoires. Cela s'observait par le fait que les frontières des *oblast* autonomes n'étaient pas déterminées, comme pour les *krai*, par les organes de la république fédérée mais seulement soumis à leur approbation. Cette particularité s'expliquait par la conception même du territoire de l'*oblast* autonome, perçu comme le territoire du peuple ou des peuples vivant dans cette entité étatique nationale.

La Constitution soviétique de 1977 mentionnait à son art. 86 les *oblast* autonomes des différentes républiques fédérées. Parmi celles de la RSFSR, il faut mentionner l'*oblast* autonome des Juifs, connue également sous le nom de Birobidjan, sur lequel il convient de s'arrêter un peu en raison de la volonté de l'ériger en véritable symbole par la propagande soviétique.

Le territoire national juif (Birobidjan) de l'Union soviétique fut créé lors de la session du 24 au 28 mars 1928 par le Praesidium du Comité central exécutif de l'URSS en Extrême-Orient soviétique, sur la rive Nord du fleuve Amour qui le sépare de la Mandchourie chinoise. Sa

⁴⁹² LEVINE I., D., *op. cit.*, p. 260 (Trad.).

superficie, à peu près comparable à celle de la Belgique, était de 30 000 km². Présenté comme « un territoire vaste, libre, fertile, situé à la frontière même de l'Etat, aucune autre nationalité, en dehors de la nationalité juive, ne prétend[ait] le revendiquer »⁴⁹³, il ressemblait malgré tout à une terre du bout du monde. Faiblement peuplée, dépourvue d'infrastructures, cette nouvelle terre juive était loin des espérances qu'elle pouvait susciter. En effet, très rapidement les départs du Birobidjan dépassèrent les arrivées. Néanmoins, par une résolution en date du 7 mai 1934, le Praesidium du Comité exécutif central panrusse décida de transformer ce territoire en « oblast nationale autonome juive »⁴⁹⁴.

L'idée de la création du Birobidjan revint à Simon Dimanstein, premier dirigeant du Commissariat central juif, qui devait lancer l'idée de créer une « Palestine à Moscou »⁴⁹⁵ le 20 octobre 1918, à la conférence dite « Première conférence des Commissariats juifs et des Sections communistes juives ». Cette idée, avancée par un dirigeant communiste juif en Union soviétique, devait marquer profondément l'évolution ultérieure du judaïsme soviétique. Avec cette idée de « Premier Israël »⁴⁹⁶, il s'agissait de tenter de trouver une solution à la question juive mais dans le cadre du communisme, entendu comme une alternative au sionisme.

Historiquement, dès 1917, la Révolution avait été porteuse d'espoir pour les Juifs. Néanmoins, à la joie initiale succédèrent de grandes désillusions avec l'émergence d'un violent sentiment antisémite en Russie. Devant cette agitation, le I^{er} Congrès panrusse des Soviets ouvriers et paysans qui se tint à Petrograd en juin 1917 vota à l'unanimité une résolution condamnant l'antisémitisme⁴⁹⁷. Un an plus tard, Lenine devait signer un décret le 27 juillet 1918 du Soviet des Commissaires du Peuple fustigeant l'antisémitisme en considérant que ce n'était pas

⁴⁹³ KALININ M. I., « Evrei v SSSR (Birobidžan) » in *Revolûciâ i nacional'nosti* [« Les juifs en URSS (Birobidjan) » in *Révolution et nationalités*], 1931, n° 2-3, p. 38 (Trad.).

⁴⁹⁴ Résolution du Praesidium du Comité exécutif central panrusse « sur la transformation du raïon du Birobidjan en oblast nationale autonome juive », CY RSFSR, 1934, n°19, art. 114.

⁴⁹⁵ SLOVES H., *L'Etat juif de l'Union soviétique*, Paris : les Presses d'aujourd'hui, 1982, p. 31.

⁴⁹⁶ VITALE A., *La Regione Ebraica in Russia. Birobidžan : « la Prima Israele »*, Lugano : Giampero Casagrande editore, 2005, p. 17.

⁴⁹⁷ « Le Congrès panrusse des Soviets ouvriers et paysans appelle tous les Soviets locaux à la plus grande vigilance face à l'activité des agitateurs antisémites, il appelle les Soviets à une action incessante [...] afin de combattre les campagnes antisémites [...]. Le Congrès adresse son salut fraternel à la classe ouvrière juive qui combat au coude à coude dans les rangs de la révolution et l'invite à transmettre aux masses populaires juives l'assurance que la démocratie révolutionnaire organisée du pays se tiendra résolument à leur côté et les défendra contre toute tentative d'user de violence à l'encontre des Juifs », voir *Pervyj Vserossijskij s'ezd Sovetov rabočih i soldatskih deputatov. 1917 god v dokumentah i materialah* [Premier congrès panrusse des Soviets des députés ouvriers et soldats. 1917 documents et matériaux] sous la direction de VLADIMIRSKOGO M. F., ENUKIDZE A. S., POKROVSKOGO M. N., ÂKOVLEVA Â. A., Moscou - Leningrad : Gos. izd-vo, 1931, pp. 240-241 (Trad.).

seulement une affaire exclusivement juive mais un problème d'importance que le gouvernement soviétique ne pouvait laisser passer⁴⁹⁸.

Cependant, Lenine continuait de nier avec vigueur tout particularisme ou intérêts spécifiques du prolétariat juif. Ainsi, comme il l'écrivit en 1903, « l'idée malheureuse, sur le plan scientifique, d'un peuple juif distinct est réactionnaire dans sa signification politique. Dans toute l'Europe, la fin du Moyen Age et le développement des libertés politiques sont allés de pair avec l'émancipation politique des Juifs, avec le remplacement de leur jargon [le yiddish] par la langue du peuple au sein duquel ils vivaient et, en général, avec l'objectif irréfutable de leur assimilation à la population environnante [...]. L'idée d'une nation juive est contraire aux intérêts du prolétariat juif, créant chez lui, directement ou indirectement, un sentiment hostile à l'assimilation, un sentiment de ghetto »⁴⁹⁹.

Le Birobidjan s'est vu assigné, par les Soviétiques, un rôle de gardien de la culture juive tout en formant dans le même temps une nationalité juive. Cependant, le sens de cette *oblast* nationale juive resta largement une vue de l'esprit. A cela, s'ajouta la politique stalinienne de nivellement national renforcée par le jugement de Staline, que les Juifs ne constituaient pas une nation⁵⁰⁰ mais une minorité nationale⁵⁰¹. Cette « dénationalisation » se manifesta notamment par une nouvelle prééminence du russe sur le yiddish. Ainsi, l'administration, partiellement yiddishisée, revint entièrement au russe et l'enseignement obligatoire du yiddish dans les écoles fut supprimé⁵⁰².

La création du Birobidjan fut donc à la fois l'œuvre de l'Etat soviétique et des organisations du judaïsme soviétique. Nikita Khrouchtchev constata d'ailleurs que « la politique suivie par le gouvernement soviétique envers les nationalités [fut] aussi juste que généreuse. L'URSS la première au monde, avait décidé d'aider les Juifs non plus individuellement, mais en tant que peuple... Nous choisîmes pour cela [...] une région peu peuplée, le Birobidjan. Nous l'avons

⁴⁹⁸ « Le Soviet des commissaires du peuple dénonce le mouvement antisémite et les pogroms antijuifs comme un danger mortel pour toute révolution [...] et il appelle les masses laborieuses de la Russie socialiste à les combattre de toutes leurs forces [...]. C'est pourquoi le Soviet des commissaires du peuple ordonne à tous les Soviets provinciaux de prendre les mesures les plus rigoureuses afin de déraciner le mouvement antisémite et progromiste. Les pogromistes et tous ceux qui fomentent des pogroms sont mis hors la loi », *Izvestia*, 1918, n° 158 (Trad.).

⁴⁹⁹ LENINE, *op. cit.*, tome 8, p. 74 (Trad.).

⁵⁰⁰ STALINE, *Le marxisme et la question nationale*, p. 15. « On peut se représenter des hommes ayant un « caractère national » commun, sans que l'on puisse dire toutefois qu'ils forment une seule nation, s'ils sont économiquement dissociés, s'ils vivent sur des territoires différents, s'ils parlent des langues différentes, etc. Tels sont, par exemple, les Juifs russes, galiciens, américains, géorgiens, ceux des montagnes du Caucase qui, à notre avis, ne forment pas une nation unique ».

⁵⁰¹ Le X^{ème} Congrès du Parti communiste pansoviétique de mars 1921, entérinera d'ailleurs officiellement cette classification. Ainsi, les Juifs soviétiques mais aussi les Lettons, les Polonais ou les Estoniens habitant sur le territoire de l'URSS se sont vus définis comme « minorités nationales n'ayant pas de territoire propre en Union soviétique », voir *Desâtyj s"ezd RKP(b). 8 marta-16 marta 1921 g. [Dixième congrès du Parti communiste pansoviétique. 8 – 16 mars 1921]*, Moscou: Partizdat, 1933, p. 58.

⁵⁰² SLOVES H., *op. cit.*, p. 241.

mise à la disposition des Juifs, en lui accordant un statut spécial. C'était un don remarquable »⁵⁰³. Toutefois, lucide, il ajouta que « si l'on fait le bilan, il est juste de constater que la colonisation juive dans le Birobidjan se solde par un échec »⁵⁰⁴.

Plus largement, l'*oblast* autonome juive était la plus petite entité territoriale existante au sein de l'URSS. Malgré la volonté des dirigeants soviétiques de mettre en avant cette *oblast*, celle-ci n'obtint jamais le statut de RSSA. Cela démontre, s'il en était, le caractère instrumental de cette entité et la véritable indifférence des gouvernements soviétiques au regard de la communauté juive de l'URSS. En fin de compte, le Birobidjan « entité étatique juive, Etat national juif de l'Union soviétique, apparaît sans le moindre doute possible, comme l'Etat le plus original du monde, d'une originalité spécifique, inégalée, inégalable et à peine vraisemblable : un Etat national juif sans le moindre droit national juif, sans langue juive, sans culture juive, sans abécédaire juif et [...] presque sans Juifs »⁵⁰⁵.

4. L'*okrug* autonome (national)

Globalement, il y a eu en URSS dix *okrug* nationaux. Le premier *okrug* national, celui des Komi-Permiak, fut institué en 1925⁵⁰⁶. Dans les années qui suivirent, cette forme d'organisation nationale étatique connut un fort engouement⁵⁰⁷. L'expression « *okrug* national » a été pour la première fois introduite dans le droit constitutionnel soviétique par la Constitution de la RSFSR de 1937⁵⁰⁸. La Constitution soviétique de 1977 rebaptisa, par la suite, les *okrug* nationaux en *okrug* autonomes pour accentuer le fait qu'ils étaient effectivement des autonomies et non pas simplement une catégorie de division administrative, étant précisé à l'art. 86 que les *okrug* autonomes faisaient partie d'un *krai* ou d'une *oblast* et que leurs statuts étaient approuvés par le Soviet suprême de la République fédérée. Alors que la Constitution de la RSFSR de 1978 postulait originellement que les *okrug* autonomes étaient intégrés aux *krai*, cette clause a été révisée le 15 décembre 1990⁵⁰⁹, quand il a été spécifié que les *okrug* autonomes étaient directement membres de la RSFSR (art. 83), bien qu'ils restassent

⁵⁰³ Entretien de Nikita Khrouchtchev avec Serge Groussard, *Le Figaro*, 9 avril 1958.

⁵⁰⁴ *Ibidem*.

⁵⁰⁵ SLOVES H., *op. cit.*, p. 292.

⁵⁰⁶ Décision du Comité exécutif central panrusse du 26 février 1925, texte disponible sur le site des archives étatiques de l'*okrug* de Komi-Permiak, <<http://www.komi-permarchiv.ru/index.php?page=postanovlenie-ot-26-02-1925-149>>.

⁵⁰⁷ En 1929, fut créé l'*okrug* autonome (national) des Allemands, en 1930 celui de Vitimo-Olekminsk, de Koriakie, d'Ostiako-Vogoul, de Taïmyr (Dolgano-Nenets), de Tchoukotka, d'Evenk et de Yamalo-Nenets. Voir la décision du Comité exécutif central panrusse du 10 décembre 1930 sur « l'organisation des rassemblements nationaux dans les régions d'installation des petits peuples du Nord » [*«Ob organizacii nacional'nyh ob"edinenij v rajonah rasseleniâ malyh narodnostej Severa»*], CY RSFSR, 1930, n° 8, art. 98.

⁵⁰⁸ Chapitre 8 consacré aux « organes locaux du pouvoir étatique » où il était précisé à l'art. 77 que les organes locaux du pouvoir dans les *okrug* nationaux étaient les Soviets des députés des travailleurs, élus pour une durée de deux ans (art. 78).

⁵⁰⁹ Loi de la RSFSR du 15 décembre 1990 « sur les modifications et amendements à la Constitution (Loi fondamentale) de la RSFSR », Registre RSFSR, 1990, n° 29, art. 395.

encore dans la juridiction d'un *krai* ou d'une *oblast* auquel ils avaient auparavant été subordonnés.

Les *okrug* nationaux ont été reconnus par plusieurs chercheurs soviétiques⁵¹⁰ comme une entité autonome à part entière. Cette forme d'autonomie était même présentée comme étant spécialement adaptée pour garantir le libre développement des petits peuples notamment des peuples autochtones. Il faut également rappeler que la création de ces *okrug* nationaux par l'Etat soviétique en faveur de ces peuples du Grand Nord vint de Lénine lui-même qui écrivait que « pour l'élimination de toute oppression nationale, il est extrêmement important de créer des *okrug* autonomes, même de petite taille, avec une composition nationale solide et unifiée »⁵¹¹.

Plus tard, le 20 novembre 1980, le Soviet suprême de la RSFSR adopta la loi « sur les *okrug* autonomes »⁵¹², qui définissait par le menu le statut juridique des *okrug* autonomes, dont les bases reposaient sur les dispositions fondamentales de la Constitution de l'URSS et de la Constitution de la RSFSR. L'art. 1 de cette loi stipulait clairement que « l'*okrug* autonome est une forme de l'autonomie soviétique » et qu'en vertu de la Constitution de l'URSS et de celle de la RSFSR, c'est un composant d'un *krai* ou d'une *oblast*. Cette loi stipulait également que la création, la suppression, la modification des frontières de l'*okrug* autonome, et d'une façon générale, toutes les matières relatives à la structure administrative et territoriale d'un *okrug* devaient suivre les dispositions prévues par les législations de l'URSS et de la RSFSR. L'art. 4 de la loi précisait encore que conformément à l'art. 110 de la Constitution de l'URSS, chaque *okrug* autonome élisait un député au Soviet des nationalités du Soviet suprême de l'URSS.

Cette loi d'importance sur les *okrug* autonomes de la RSFSR accrut le rôle des Soviets des *okrug* dans la gestion de leur territoire au niveau économique et dans leur développement socio-culturel. Elle a conféré des attributions à ces Soviets sur toutes les questions relatives à leurs intérêts nationaux et à ceux des citoyens vivants sur leurs territoires et ceci dans le respect des particularités nationales des *okrug* autonomes. Cette loi a aussi fixé pour la première fois la participation des Soviets des *okrug* aux débats sur des questions relevant de la compétence des *oblast*, des *krai*, des Républiques et de l'Union et la possibilité de faire

⁵¹⁰ DENISOV A. I., KIRIČENKO M. G., *Sovetskoe gosudarstvennoe pravo [Droit étatique soviétique]*, Moscou : Gosûrizdat, 1957, p. 131 ; UMANSKIĖ A. N., *Sovetskoe gosudarstvennoe pravo. Učebnik dlâ ûrîdičeskih vuzov [Droit étatique soviétique. Manuel pour les établissements d'enseignement supérieur juridiques]*, Moscou : Gosûrizdat, 1959, p. 213. Certains auteurs soviétiques, minoritaires, considéraient cependant que les *okrug* nationaux n'étaient que de simples entités administratives et non une forme d'autonomie, voir par exemple, VOEVODIN L.D., ZLATOPOL'SKIĖ D.L., KOSICYN A.P., KRAVČUK S.S., *Sovetskoe gosudarstvennoe pravo. Učebnik [Droit étatique soviétique. Manuel]*, Moscou : Gosûrizdat, 1958, pp. 131-132, ou encore ZLATOPOL'SKIĖ D.L., *Gosudarstvennoe ustrojstvo SSSR [Structure étatique de l'URSS]*, Moscou : Gosûrizdat, 1960, pp. 241-243.

⁵¹¹ LÉNINE, *op. cit.*, tome 24, p. 148 (Trad.).

⁵¹² Registre RSFSR, 1980, n° 48, art. 1594.

également des propositions les touchant particulièrement. Le statut de l'*okrug* autonome soviétique inspira d'ailleurs fortement le statut de l'*okrug* autonome tel qu'il sera conçu ultérieurement par la Constitution de 1993.

Plus brièvement, au niveau politique et au-delà de l'évolution de l'organisation fédérale soviétique et de la RSFSR, la période qui s'ouvrit après la Seconde Guerre mondiale commença par un retour à la politique de répression. Ainsi, les opposants à Staline, y compris les soldats soviétiques qui avaient connu les camps de concentration allemands comme l'écrivain Alexandre Soljenitsyne, ancien officier d'artillerie, furent expédiés au Goulag⁵¹³. Après la mort de Staline, le 5 mars 1953, s'ensuivit une période de déstalinisation⁵¹⁴. Sous Khrouchtchev, le citoyen soviétique connut une période de relative prospérité et de paix. Il en résultait un programme de déconcentration partielle avec l'introduction de changements dans l'administration économique des entités russes par la création des Conseils de l'économie nationale (*Sovnarhoz*) que l'on peut interpréter comme des directions régionales compétentes en matière économique⁵¹⁵. Créé par une loi du 10 mai 1957⁵¹⁶, le Conseil de l'économie nationale était une division des organes de l'administration d'Etat dont les compétences territoriales s'étendaient aux niveaux central, local et interrégional, puisqu'un certain nombre de conseils économiques opéraient à l'échelle des républiques autonomes ou même fédérées. Dans la plupart des cas, les conseils économiques avaient compétence sur le territoire dont ils avaient la charge. Ces mesures économiques avaient été pensées pour faciliter l'administration et la gestion des territoires mais à la vue des nombreuses critiques qui agitaient l'idée d'un danger séparatiste dans les régions périphériques, cela fut abandonné. Khrouchtchev fut destitué par le Praesidium en octobre 1964, devenant par la suite une « non-personne ». Il fut

⁵¹³ Alexandre Soljenitsyne (1918-2008), dans son livre *Une journée d'Ivan Denissovitch*, décrit d'ailleurs très bien l'univers du Goulag. Paru en URSS en 1962, sur l'intervention de Khrouchtchev, ce livre eut un grand retentissement en présentant, pour la première fois, les conditions de vie au Goulag. Rappelons que le terme Goulag est un acronyme formé du nom en russe de l'Administration centrale des camps et des prisons (*Glávnoe upravlénie lageréj i mest zaključéniâ*).

⁵¹⁴ Ainsi, le rapport secret de Khrouchtchev au XX^{ème} Congrès du PCUS en février 1956 remet en question bon nombre de mesures staliniennes, dénonçant notamment les crimes et le culte de la personnalité de Staline. Plus tard, en 1961, la dépouille de Staline fut d'ailleurs enlevée du mausolée, qu'il partageait avec Lénine, et inhumée au Kremlin.

⁵¹⁵ MAWRIZKI S., *L'industrie lourde en Union soviétique. Système de direction et de planification*, Genève : Librairie E. Droz, 1961, pp. 87-97 ; PRIBLUDA A. S., « Kompetenciâ soveta narodnogo hozâjstva èkonomičeskogo rajona i ot del'nyh ego členov: K razrabotke Položeniâ o sovete narodnogo hozâjstva èkonomičeskogo rajona » in *Sovetskoe gosudarstvo i pravo* [« La compétence du Conseil national de l'économie de la région économique et de certains de ses membres : vers le développement du Règlement sur le conseil national de l'économie de la région économique » in *Etat soviétique et droit*], 1964, n° 3, pp. 100 – 111 ; VOLKOV N. A., « Sovnarhoz kak organ gosudarstvennogo upravleniâ i voprosy ego struktury » in *Pravovedenie* [« Le Conseil national de l'économie comme organe de l'administration étatique et les questions sur sa structure » in *Jurisprudence*], 1960, n° 2, pp. 42 - 50.

⁵¹⁶ Loi de l'URSS du 10 mai 1957 « sur l'évolution ultérieure de l'organisation de l'administration dans l'industrie et la construction » et « sur l'introduction de modifications et d'amendements à la Constitution (Loi fondamentale) de l'URSS », Registre URSS, 1957, n° 11, art. 275.

remplacé par Leonid Ilitch Brejnev en tant que premier secrétaire du Parti. Sous sa direction, il y eut bien moins de réformes en politique intérieure et sa direction sera surtout marquée par l'influence de l'URSS en matière de politique étrangère avec notamment l'invasion de l'Afghanistan en décembre 1979. Brejnev mourut en 1982, il fut remplacé d'abord par Youri Vladimirovitch Andropov qui se préparait à ouvrir le dialogue avec l'Ouest, puis en février 1984 par Konstantin Oustinovitch Tchernenko, de santé précaire. Lorsque Gorbatchev accéda au pouvoir en 1985, son intention était de réformer le communisme et l'Union soviétique sans la détruire. Ses réformes aboutirent néanmoins à une perte de l'autorité du communisme provoquant la désintégration de l'Union soviétique.

III. L'évolution des rapports fédératifs à la veille de l'effondrement de l'URSS

L'accession au poste de secrétaire général du PC le 11 mars 1985 de Mikhaïl Sergueïevitch Gorbatchev coïncida, en Union soviétique, avec une perte de dynamisme et une gestion toujours plus délicate des problèmes socio-économiques. Le coût de la guerre en Afghanistan, une bureaucratisation de plus en plus étendue mais aussi la dérive gérontocratique des dirigeants soviétiques faisaient que l'URSS n'avait plus rien de particulièrement attractif. Par conséquent, l'élection de Gorbatchev contre Grigori Romanov (qui fut notamment le premier secrétaire du PC de Leningrad) au sein du Politburo du Comité central, amorça le renouvellement d'un appareil d'Etat largement sclérosé.

Au printemps 1990, les élections aux Soviets suprêmes des 15 Républiques fédérées de l'Union soviétique succédèrent aux élections au Congrès des députés du peuple. Après l'abrogation par la loi du 14 mars 1990⁵¹⁷ de l'art. 6 de la Constitution soviétique qui instituait le PCUS comme la « force qui dirige et oriente la société soviétique [et constitue] l'élément central [du] système politique et de toutes les organisations d'Etat et sociales », les élections aux Soviets suprêmes des Républiques furent pour la première fois réellement pluralistes. La victoire des « mouvements nationaux » dans plusieurs républiques ouvrit « la parade des souverainetés » qui enclencha le mouvement de dislocation de l'URSS (A). Dans le même temps, avec le réveil des souverainetés, la Russie prit le chemin d'une fédération contractuelle avec la signature du Traité fédéral le 31 mars 1992 (B).

A. « La parade des souverainetés » et l'élévation du statut de certaines entités

Les différentes mesures introduites par Gorbatchev au XXVII^{ème} Congrès du PCUS (25 février - 6 mars 1986) dont la *Perestroïka* restèrent en vigueur jusqu'en 1989. Ces mesures

⁵¹⁷ Loi de l'URSS du 14 mars 1990 précitée, note n° 463.

transformèrent le système politique et économique de l'Union soviétique. Pour la première fois, on osait critiquer plus ouvertement l'appareil d'Etat, on instaura des campagnes contre l'alcoolisme et on n'hésita plus à mentionner des catastrophes écologiques comme celle de Tchernobyl⁵¹⁸. Néanmoins, cela déclencha un effet en cascade de mouvements de « libération nationale » que tenta, en vain, de contenir le pouvoir central communiste (1). Dès lors, les multiples déclarations de souveraineté proclamées par les RSSA de la RSFSR bousculèrent sévèrement l'organisation du système institutionnel soviétique au point que, comme le nota Hélène Carrère d'Encausse, « la nation, que Marx croyait avoir exorcisée, [était] de retour et se veng[ea] d'avoir été ignorée »⁵¹⁹ (2).

1. Les mouvements nationaux et les tentatives de réformes de Gorbatchev

Dans le cadre du programme issu du XXVII^{ème} Congrès du PCUS, la question nationale fut à nouveau mise sur la table. Ainsi, on pouvait notamment y lire un long paragraphe sur « l'épanouissement et le rapprochement continu des nations et des nationalités socialistes »⁵²⁰. En effet, considérant que les relations entre les différentes nations « se caractérisent par un épanouissement continu des nations et des nationalités, et par leur rapprochement systématique, sur la base du volontariat, de l'égalité, de la coopération fraternelle »⁵²¹, les dirigeants soviétiques se donnèrent comme objectif de toujours continuer « à lutter contre toutes les formes d'esprit de clocher et de cloisonnement national, sans cesser de constamment s'occuper de renforcer le rôle des républiques, des oblast autonomes et des okrug autonomes dans le traitement des problèmes du peuple tout entier. Le PCUS se préoccupe également de la participation active des travailleurs de toutes les nationalités dans le travail des organes de pouvoir et de contrôle. Sur la base de la mise en œuvre de l'esprit des principes léninistes du fédéralisme socialiste et du centralisme démocratique, les relations interethniques seront enrichies dans l'intérêt de tout le peuple soviétique et de chaque nation et peuple »⁵²². Dans un rapport au plénum du Comité central du parti communiste de l'URSS en septembre 1989, Gorbatchev soulignait que « toute tentative de déformer et de diminuer les réussites dans le

⁵¹⁸ Explosion d'un réacteur à la centrale nucléaire de la ville de Tchernobyl le 26 avril 1986 en RSS d'Ukraine. Cet accident et ses conséquences écologiques et en pertes humaines eurent un impact de grande importance en URSS comme en témoignent les nombreux articles, documents et objets conservés au Musée national de Tchernobyl situé à Kiev (Ukraine).

⁵¹⁹ CARRERE D'ENCAUSSE H., *La gloire des nations ou la fin de l'empire soviétique*, Paris : France Loisirs, 1991, p. 465.

⁵²⁰ XXVII S'ezd Kommunističeskoj Partii Sovetskogo Soûza, 25 fevralâ - 6 marta 1986 goda, *Stenografičeskij Otčet [XXVII^{ème} Congrès du Parti Communiste de l'Union soviétique, 25 février - 6 mars 1986, compte rendu sténographique]*, Moscou : Izdatel'stvo političeskoj literatury, vol. 1, 1986, p. 590 (Trad.).

⁵²¹ *Ibidem*, p. 590 (Trad.).

⁵²² *Ibidem*, p. 591 (Trad.).

domaine des relations ethniques est un sacrilège à la mémoire de plusieurs générations de soviétiques, elle ne résiste pas à un examen minutieux des faits de notre vie »⁵²³.

Au début des années 1960, Nikita Krouchtchev avait proclamé que l'URSS en était arrivée au stade de la « fusion » des nationalités en un ensemble homogène : le peuple soviétique. Marqué par l'idéologie marxiste-léniniste, Mikhaïl Gorbatchev considérait comme anachroniques les tendances centripètes notamment dans les républiques européennes de l'URSS. Ainsi, dès le début de la *Glasnost* ces mouvements nationaux lui apparurent comme contraires « au sens de l'histoire » : « en ce qui concerne la restructuration de la Fédération, il est impossible d'ignorer les réalités apparues au cours des siècles, surtout pendant la période soviétique. Sur la voie du développement, nos peuples ont parcouru un long chemin jusqu'à la formation d'un organisme économique unique. Rompre ces liens équivaldrait à trancher dans le vif. Dans la recherche d'un avenir meilleur, il ne faut pas détruire ce que nous avons créé »⁵²⁴.

Après les premières élections pluralistes dans les Soviets suprêmes des Républiques fédérées, en mars 1990, les mouvements nationaux devinrent souvent le cœur de coalitions gouvernementales qui avaient comme objectif de préparer la marche vers l'indépendance. Par le truchement de déclarations de souveraineté, s'armorça une volonté de réappropriation du territoire et du patrimoine par les nationalités. Face à cette « parade des souverainetés », le pouvoir central tenta par tous les moyens de sauver les meubles. La réplique se manifesta principalement, mais pas uniquement, par deux biais. D'abord, avec la *Perestroïka*, plusieurs républiques demandèrent « l'élévation » de leur statut. En réponse, le Comité central du PCUS fixa le 20 septembre 1989 l'objectif d'accroître le rôle et le statut juridique de « l'autonomie nationale ». Ainsi, la loi « sur la répartition des compétences entre l'Union des RSS et les sujets de la Fédération » du 26 avril 1990⁵²⁵ apporta une modification au statut des républiques autonomes. Ces dernières se virent en effet reconnaître, tout comme les RSS, la qualité de « sujets » de l'URSS. Cette loi commençait par énumérer à son art. 1, le statut des différents membres de l'URSS. Ainsi, les républiques fédérées étaient définies comme des « Etats socialistes soviétiques souverains qui se sont ralliées volontairement sur la base du principe d'auto-détermination et de l'égalité des peuples à l'URSS ». A ce titre, elles « possèdent toute

⁵²³ Cité in PALAMARČUK L. G., *Sovetskaâ federaciâ i nacional'nyj vopros. Aktual'nye problemy razvitiâ nacional'nyh otnosenij, internacional'nogo i patrioticeskogo vospitania* [La fédération soviétique et la question nationale. Problèmes actuels de développement des relations nationales, de l'éducation internationale et patriotique], Kiev : Znanie, 1990, p. 8 (Trad.).

⁵²⁴ GORBACHEV M., *Mémoires. Une vie et des réformes*, Monaco : Editions du Rocher, 1997, pp. 437- 438.

⁵²⁵ Loi de l'URSS du 26 avril 1990 n° 1457-I « sur la répartition des compétences entre l'Union des RSS et les sujets de la Fédération », Registre URSS, 1990, n° 19, art. 329. Une traduction de cette loi est disponible en annexe du livre de Michel LESAGE, *La crise du fédéralisme soviétique*, Paris : La Documentation française, 1990, pp. 152-155.

la plénitude du pouvoir d'Etat sur leurs territoires en dehors des limites de compétences attribuées par elles à la compétence de l'URSS » (art. 1 al. 2). Le même article continuait en définissant les républiques autonomes comme des « Etats socialistes soviétiques, sujets de la Fédération-URSS. Les républiques autonomes, les formations autonomes font partie des républiques fédérées sur la base de la libre-détermination des peuples, possèdent toute la plénitude du pouvoir d'Etat sur leurs territoires en dehors des limites de compétences attribuées par elles à l'URSS et aux républiques fédérées ». En outre, la loi précisait à son art. 7 que les compétences de l'Union énumérées à l'art. 6 ne pouvaient être élargies sans le consentement des sujets de la fédération. Cette loi permettait encore aux RSS de légiférer en l'absence d'une loi de l'Union sur un sujet relevant de la compétence commune (art.10), d'entretenir des relations économiques extérieures (art. 5) ou encore de réaliser des transferts de compétences (art. 9). Enfin, cette loi (art. 1 al. 4) introduisit également l'idée de relations contractuelles entre les républiques fédérées et les républiques autonomes : « les relations des républiques autonomes, des formations autonomes avec les républiques fédérées dont elles font partie sont définies par des accords et traités conclus dans le cadre de la Constitution de l'URSS, des Constitutions des républiques fédérées et autonomes et la présente loi ».

Malgré cette loi, l'Histoire était en marche et le 12 juin 1990, le Congrès des députés du peuple de la RSFSR adopta la déclaration « sur la souveraineté d'Etat de la République soviétique socialiste fédérative de Russie ». Par ce texte, la RSFSR proclama sa souveraineté sur l'ensemble de son territoire et sa détermination à instituer un Etat de droit démocratique au sein d'une Union soviétique renouvelée. Ce processus induit par la RSFSR elle-même n'a pas tardé à se répercuter dans les différentes entités nationales étatiques faisant parties de la Russie. Ainsi, certaines d'entre elles (les RSSA) manifestèrent la volonté de se voir accorder le statut d'Etats souverains, tandis que d'autres (les *oblast* autonomes) souhaitèrent voir « s'élever » leur statut. Compte tenu des enjeux, le Congrès des députés du peuple accepta d'élever le statut juridique des RSSA en excluant le mot « autonomie » pour créer un nouveau statut, celui de « Républiques membres de la RSFSR »⁵²⁶. Le 3 juillet 1991 fut ainsi adoptée une loi « sur la modalité de transformation des oblast autonomes Adygeï, Gorno-Altai, Karatchaïevo-Tcherkesse et Khakasse en République socialiste soviétique au sein de la RSFSR » qui stipule (art. 1) que ces *oblast* autonomes sont transformées en républiques socialistes soviétiques au sein de la RSFSR dans le cadre des frontières existantes⁵²⁷.

Ensuite, comme second biais, le pouvoir tenta de mettre sur pied un nouveau « traité d'union » fondement d'une nouvelle Constitution, d'une nouvelle URSS, « une Union des Républiques

⁵²⁶ Loi de la RSFSR du 24 mai 1991, n° 1326-I « sur les modifications et les compléments de la Constitution (loi fondamentale) de la RSFSR », Registre RSFSR, 1991, n° 22, art. 776.

⁵²⁷ Loi de la RSFSR du 3 juillet 1991, n° 1539-I, Registre RSFSR, 1991, n° 27, art. 934.

Soviétiques Souveraines »⁵²⁸. Cette tentative avait en fait pour arrière-plan une réelle inquiétude du Président de l'URSS et du pouvoir central face à la dislocation de l'URSS. Les violences qui éclatèrent un peu partout (en Transcaucasie avec le pogrom de Soumgaït et en Azerbaïdjan contre les Arméniens en février 1988) semblaient dominer les rapports entre le pouvoir central et les républiques. C'est donc dans ce cadre que Gorbatchev présenta son projet de Traité le 23 novembre 1990. Ce projet soulevait de nombreux points importants. Ainsi, le texte rappelait que les RSS en tant qu'Etats souverains disposaient de toute la plénitude du pouvoir d'Etat sur leur territoire (point 1 des principes fondamentaux) avec le droit de définir librement leur structure étatique, leur organisation administrative et territoriale, leur système d'organes du pouvoir d'Etat (point 5). Par ailleurs, le projet reconnaissait aussi les RSSA comme parties composantes directes de l'URSS (art. 1). Avec cette disposition, le pouvoir central tentait ainsi de satisfaire les revendications nationales de certaines RSSA⁵²⁹.

Ce projet amenait par ailleurs une nouvelle construction du fédéralisme en reprennant largement la loi du 26 avril 1990, valorisant ainsi le statut des RSS. En effet, le projet prévoyait notamment à son art. 9 al. 3 que l'entrée en vigueur des lois de l'URSS ayant trait aux compétences communes était conditionnée à l'accord des RSS. Malgré tout, le projet excluait tout droit de sortie de l'URSS au profit d'un droit d'exclusion permettant aux membres de demander la sortie de l'Union d'une RSS ne respectant pas les conditions du Traité (art. 1 al. 4). De plus, l'absence d'une liste précise des compétences communes n'était pas pour simplifier la répartition des compétences. Tout au plus, il apparaissait que les principaux pouvoirs (politique extérieure, défense, etc.) relevaient de la compétence de l'Union (art. 5). Enfin, le Traité apportait certaines modifications aux structures de l'Union en institutionnalisant notamment la fonction de président de l'Union (art. 12) et en donnant un réel visage au pouvoir législatif à travers la suppression du Congrès des députés du peuple remplacé par un Soviet Suprême composé de deux chambres (le Soviet de l'Union et le Soviet des Nationalités).

Afin de faire taire les critiques, un référendum fut organisé le 17 mars 1991 à l'instigation de Mikhaïl Gorbatchev avec la question suivante : « Pensez-vous qu'il soit indispensable de maintenir l'Union soviétique en tant que Fédération renouvelée de Républiques égales et souveraines dans lesquelles les droits et les libertés des personnes de toutes les nationalités

⁵²⁸ Le texte du projet de Traité fut traduit en français et publié dans le journal bi-hebdomadaire édité par le Bureau soviétique d'information à Paris, *Actualités soviétiques* du 7 décembre 1990.

⁵²⁹ Le PC qui contestait également les revendications nationales, dans son analyse du projet, approuva cette disposition arguant même de la nécessité d'assurer une égalité en droit des RSSA, voir même de l'étendre aux *okrug* autonomes, voir *Actualités soviétiques* du 21 décembre 1990.

seront totalement garantis ? »⁵³⁰. Elle reçut 76,4% de oui⁵³¹. Néanmoins, l'heure n'était plus aux respects de telles formalités démocratiques car s'était déjà inexorablement enclenché l'éclatement d'un Etat qui n'avait plus aucune colonne vertébrale. En effet, loin d'être satisfaites, certaines RSS comme les Etats baltes rejetèrent le Traité, d'autres comme la RSFSR conditionnèrent leur approbation à l'élaboration de leur propre Constitution ce qui n'était « qu'une façon d'exprimer la primauté de celle-ci »⁵³². Dans ces circonstances et considérant que Gorbatchev était en train de perdre pied face au pouvoir grandissant de Boris Eltsine et aux partisans de l'indépendance et de la dislocation de l'URSS, une partie de l'appareil du Comité central du PC, le noyau dur du pouvoir soviétique, décida alors de passer à l'action. Leur objectif principal était de rétablir, fût-ce par la force, l'autorité du Centre. C'est ainsi qu'à la veille de la signature des accords sur la formation de cette nouvelle Union des républiques soviétiques souveraines, une tentative de putsch fut organisée par plusieurs ministres⁵³³ profitant de l'absence du Secrétaire général alors parti se reposer dans sa résidence de Foros en Crimée. Au matin du 19 août 1991, un « Comité d'Etat à l'état d'urgence » fut instauré qui, s'adressant solennellement au peuple soviétique dans un communiqué, annonça que la politique de réformes lancée par Gorbatchev ayant mené à une impasse, ce dernier était temporairement suspendu de ses fonctions pour des raisons de santé. Ce même jour, Boris Eltsine, fort de son élection au suffrage universel à la présidence de la Russie le 12 juin 1991, se posa en défenseur de Gorbatchev et de l'ordre constitutionnel signant immédiatement un *Oukaze* dans lequel les putschistes étaient accusés de violer « la Constitution, commettant ainsi une infraction contre l'Etat »⁵³⁴. La tentative de putsch tournant cependant rapidement court, elle ne laissa pas la place à ce projet d'Union de républiques souveraines. En effet, « 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 »⁵³⁵.

Pour asseoir son pouvoir, Boris Eltsine n'hésita pas alors à jouer sur le réveil des nationalités, encourageant le mouvement par sa célèbre formule prononcée lors d'un discours à Kazan en

⁵³⁰ Sur le référendum de l'Union, voir notamment les journaux *Les Echos*, « Référendum le 17 mars sur la Fédération soviétique » du 17 janvier 1991 et *Le Monde*, « URSS : avant le référendum sur l'Union. MM. Gorbatchev et Eltsine ont lancé des appels contradictoires » du 18 janvier 1991.

⁵³¹ Voir sur le site RIA Novosti, Fedor LOUKIANOV, « La dernière volonté du peuple soviétique » du 21 mars 2011 dans un dossier consacré au « 20 sans l'URSS » : <<http://fr.ria.ru/discussion/20110321/188931732.html>>.

⁵³² Groupe d'étude et de recherche sur la stratégie soviétique (G.E.R.S.S.), « A la recherche d'un nouveau Traité de l'Union » in *Défense nationale*, 1992, n° 527, p. 44.

⁵³³ Il s'agissait notamment de Guennadi Ianaïev, vice-président de l'URSS, du premier ministre Valentin Pavlov, du ministre de la Défense Dmitri Iazov, du ministre de l'Intérieur Boris Pougov et du chef du KGB, Vladimir Krioutchkov.

⁵³⁴ *Oukaze* du Président de la RSFSR n° 61 du 19 août 1991 (Traduction par nos soins). Texte en annexe n°4.

⁵³⁵ MASSIAS J-P., *Droit constitutionnel des Etats d'Europe de l'Est*, Paris : PUF, 1999, pp. 247-248.

août 1990 (République du Tatarstan) : « prenez autant d'autonomie que vous pouvez en avaler ! ». Avec ces paroles, le mythe du peuple soviétique était désormais définitivement mort.

2. Les déclarations de souveraineté des républiques autonomes

La « parade des souverainetés » désigne la période qui s'ouvre à l'hiver 1989-1990, à la faveur des premières élections pluralistes en URSS. Il convient toutefois de faire une différence entre les déclarations de souveraineté, qui s'inscrivaient dans le cadre du maintien de l'Union, et les déclarations d'indépendance, « stade suprême de la contestation, marqu[ant] la volonté de la république fédérée, non plus de réaménager ses relations avec l'Etat fédéral, mais de rompre totalement avec lui »⁵³⁶. C'est dans ce dernier cadre que s'inscrivirent les RSS entre 1990 et 1991, suivant en cela l'exemple des Républiques baltes⁵³⁷. La marche de l'Histoire étant inéluctable, le désir des républiques soviétiques d'accéder à l'indépendance conduisit à la désintégration de l'URSS.

Les aspirations à la souveraineté des Républiques autonomes membres de la RSFSR furent traduites par des déclarations de souveraineté. Celles-ci ont manifestement été vues par les RSSA comme un moyen de « faire monter les enchères dans l'importante négociation sur la redéfinition du pacte fédéral »⁵³⁸. Chronologiquement, nous pouvons noter les déclarations de souveraineté de la République d'Ossétie du Nord (20 juillet 1990), de la République de Carélie (9 août 1990), de la République des Komi (29 août 1990), de la République Tatar (30 août 1990), de la République d'Oudmourtie (30 septembre 1990), de la République de Iakoutie (27 septembre 1990), de la République de Bouriatie (10 octobre 1990), de la République du Bachkortostan (11 octobre 1990), de la République de Kalmoukie (18 octobre 1990), de la République des Marii (22 octobre 1990), de la République de Tchouvachie (24 octobre 1990), de la République de Mordovie (7 décembre 1990), de la République de Touva (12 décembre 1990), de la République de Tchétchénie - Ingouchie (27 novembre 1990), le 30 novembre 1990, l'*oblast* autonome Karatchaïevo-Tcherkessie sortait du *kraï* de Stavropol et se proclamait RSS Karatchaïevo-Tcherkessie, et enfin, la République Kabardino-Balkarie (31 janvier 1991). Seul le Daghestan, en raison du grand nombre de nationalités qui le composait et en l'absence d'une nationalité « titulaire » n'adopta pas de déclaration de souveraineté.

Le point commun à toutes ces déclarations fut qu'elles affirmèrent la souveraineté d'Etat de ces républiques basée sur le droit inaliénable des peuples à l'autodétermination. Elles

⁵³⁶ MASSIAS J-P., *ibidem*, p. 233.

⁵³⁷ LIROU R., *op. cit.*, pp. 225-226.

⁵³⁸ GELARD P., « L'actualité constitutionnelle en URSS, en Europe de l'Est et en Mongolie extérieure (mai-août 90) » in *Revue française de droit constitutionnel*, 1990, n° 3, p. 528.

proclamèrent notamment que les terres et les ressources naturelles étaient la propriété exclusive des nations respectives de ces républiques. Ces déclarations intégrèrent également, pour la plupart, le droit pour la république de décider elle-même de l'usage des langues sur son territoire accordant d'ailleurs très souvent un statut de co-officialité linguistique entre le russe et la langue de la nation⁵³⁹. Les déclarations de souveraineté ont incontestablement renforcé le sentiment séparatiste dans les républiques. Le gouvernement fédéral n'avait non seulement pas interféré dans le processus, mais y avait également contribué en y voyant le seul moyen de préserver l'unité et l'intégrité du pays. Dans ce contexte, si l'on regarde la Déclaration du Tatarstan, « le but ultime poursuivi [...] a été la transformation en une république soviétique souveraine, [d'un] sujet de l'URSS ayant la plus haute forme [d'autonomie] de la fédération soviétique, gagnant ainsi plus d'indépendance et plus d'opportunités pour améliorer la vie des gens »⁵⁴⁰.

La période qui s'ouvrit au début des années 90 fut donc caractérisée par une extrême instabilité et par un affaiblissement significatif des mécanismes juridiques. La plupart des sujets de la Fédération de Russie ont adopté une déclaration de souveraineté, et chez certains sujets des référendums sont organisés posant la question de leur souveraineté nationale et du principe d'autodétermination. La Cour constitutionnelle a ainsi pu se pencher sur la constitutionnalité de la déclaration de souveraineté de la RSS tatar du 30 août 1990. Dans son arrêt du 13 mars 1992, elle a déclaré non conforme à la Constitution de la RSFSR (de 1978) l'art. 5 § 2 et l'art. 6 qui limitaient, jusqu'à l'adoption d'une nouvelle Constitution russe, la validité des actes normatifs de la RSFSR et de l'URSS à ceux qui n'étaient pas contraires à la déclaration de souveraineté⁵⁴¹.

Dans de nombreuses constitutions, adoptées par certaines RSSA à la suite de leur déclaration de souveraineté, on peut lire, comme par exemple dans celle du Tatarstan du 6 novembre 1992, que la république est un Etat souverain « associé à la Fédération de Russie sur la base du

⁵³⁹ Pour un exemple de ces déclarations, voir la déclaration de souveraineté de la RSSA de Tchouvachie du 24 octobre 1990, <<http://docs.cntd.ru/document/804958445>>.

⁵⁴⁰ ŽELEZNOV B. A., HABIBULINA G. R., BIKTAGIROV R. T., *Pravovoj status Respubliki Tatarstan [Le statut juridique de la République du Tatarstan]*, Kazan : Tatarskoe knižnoe izd-vo, 1996, p. 10 (Trad.).

⁵⁴¹ Arrêt de la Cour constitutionnelle du 13 mars 1992 n° 3 - P « sur la constitutionnalité de la Déclaration de souveraineté étatique de la RSS Tatar du 30 août 1990, sur la loi de la RSS Tatar du 18 avril 1991 "sur les amendements et des ajouts à la Constitution (Loi fondamentale) de la RSS tatar", sur la loi de la RSS Tatar du 29 novembre 1991 "sur le référendum de la RSS Tatar", sur la décision du Soviet suprême de la République du Tatarstan du 21 février 1992 "sur la décision de la République du Tatarstan de tenir un référendum sur le statut d'Etat de la République du Tatarstan", Registre RSFSR, 1992, n° 13, art. 671.

Traité sur la délégation réciproque des pouvoirs et de la répartition des compétences »⁵⁴². L'idée générale était, à cette époque, que les relations conventionnelles entre les RSSA et la Fédération devaient s'inscrire dans un cadre contractuel répondant au schéma : la république, Etat indépendant institué sur le principe de l'autodétermination de la Nation titulaire, a librement consenti à entrer dans la composition d'un autre Etat, la Fédération de Russie.

Plus concrètement, chaque déclaration de souveraineté se basait sur quelques points importants. Le premier point concernait les racines nationales de la RSSA. Il résulte de la lecture de ces déclarations de souveraineté que celles-ci affirmaient que la république avait été instituée sur une base nationale en l'occurrence la Nation titulaire. Cet argument fonda les prétentions à la souveraineté étatique considérée alors comme une relique de la construction nationale soviétique. Dans la réalité, le statut des sujets de la Fédération ne fut pas déterminé par les caractéristiques nationales de la population mais parce qu'historiquement vivaient dans ces régions des groupes nationaux ayant leurs propres structures étatiques. Les RSSA n'ont jamais été et ne sont donc toujours pas des Etats dans le plein sens du terme même si l'art. 5 de la Constitution de 1993 mentionne le mot « Etat ». Comme second point, il convient de mentionner également les rapports entre la loi fédérale et les lois des républiques. Le spectre des incompatibilités entre la Loi fondamentale de la Russie et les constitutions des républiques était très large : absence de référence à la Constitution russe, règles instituant la primauté de la législation de la république, possibilité de suspendre des actes issus de la législation fédérale, etc. Ainsi, par exemple, l'art. 59 de la Constitution de la République du Tatarstan de 1992 disposait que les lois de la République jouissaient « d'une suprématie sur l'ensemble de son territoire » si elles ne contredisaient pas les obligations internationales de la République du Tatarstan⁵⁴³. Dans ce contexte, il est intéressant de remarquer que la Constitution de la Russie n'était même pas mentionnée ! Enfin, le dernier point important relevait de la question de la citoyenneté. La citoyenneté peut se définir comme un statut et un lien juridique entre un individu et un Etat. Par conséquent, les RSSA, dans leur aspiration à démontrer leur nature étatique, avaient institué une citoyenneté républicaine. Cela sous-entendait à l'origine que les citoyens russes qui résidaient sur le territoire d'une république pouvaient volontairement acquérir la citoyenneté républicaine. En soi, cette citoyenneté républicaine ne représentait pas une menace pour l'unité de la Russie ou pour le respect des droits des citoyens. Néanmoins,

⁵⁴² Art. 61 de la Constitution de la République du Tatarstan du 6 novembre 1992 (Trad.). Cet article a été déclaré ultérieurement par la Cour constitutionnelle de Russie comme incompatible avec la Constitution fédérale dans son ordonnance du 27 juin 2000, n° 92-O « sur la requête d'un groupe de députés de la Douma d'Etat sur la conformité à la Constitution de la Fédération de Russie de certaines dispositions de la Constitution de la République d'Adygeï, de la République du Bachkortostan, de la République d'Ingouchie, de la République de Komi, de la République d'Ossétie du Nord - Albanie et de la République du Tatarstan », SZRF, 2000, n° 29, art. 3117.

⁵⁴³ Cet article a été déclaré incompatible avec la Constitution fédérale, voir ordonnance du 27 juin 2000, note ci-dessus.

petit à petit, la législation des républiques commença à intégrer des normes qui contredisaient l'essence même d'une citoyenneté supplémentaire (républicaine). Et cela tant et si bien que les autres citoyens de la Russie pouvaient apparaître comme des étrangers dans leurs relations avec la république dont ils ne pouvaient acquérir la citoyenneté républicaine. D'une façon générale, à cette époque, les constitutions des républiques intégraient des compétences qui ressortaient, en vertu de la Constitution fédérale, du domaine exclusif de la Fédération. Ainsi, s'était dégagée une nette tendance à un « glissement » des compétences. En effet, les compétences exclusives de la Fédération passaient à une compétence conjointe et les compétences conjointes passaient à la compétence exclusive des républiques⁵⁴⁴.

Cette tendance à l'affirmation d'un nationalisme territorial au sein des républiques autonomes de la RSFSR a conduit à leur transformation en républiques « souveraines » sans tenir compte des nationaux russes vivant dans ces entités. Ainsi, rapellons-le, toutes les républiques autonomes de la RSFSR étaient devenues des « républiques membres de la RSFSR » et sur les 5 *oblast* autonomes en 1991, 4 avaient été transformées en république. La construction fédérale de la Fédération avait donc prioritairement accordé des droits aux entités nationales. Ainsi, en vertu de la Constitution de la RSFSR de 1978 mais aussi du Traité fédéral de 1992, les républiques se sont vues attribuer « la plénitude du pouvoir d'Etat » (art. 3 al. 1 du Traité), il n'en fallu pas plus, à l'époque, pour stimuler « la parade des souverainetés ».

B. Le Traité fédéral du 31 mars 1992 : le développement d'un fédéralisme contractuel

Avec l'effondrement de l'URSS, les RSSA ne tardèrent pas à vouloir s'émanciper et, proclamant leur souveraineté sur la base du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, se permettaient ainsi « dans des délais très brefs, [d'] accroître considérablement la liberté dont elles disposaient »⁵⁴⁵. Avec le cas de la République du Tatarstan et celui, plus tragique, de la Tchétchénie, le risque de dislocation de la Russie était particulièrement manifeste à l'époque. Il fallait donc trouver une solution conciliant à la fois l'envie d'autonomie des RSSA avec le respect de l'unité et de l'intégrité du territoire russe. C'est ainsi que dans une intervention au Congrès des députés du peuple de la RSFSR le 22 mai 1990 relative à la Déclaration sur la souveraineté d'Etat de la Russie, Boris Eltsine proposa que les relations des sujets de la Fédération fussent réglées sur la base d'un traité fédéral, garantissant la souveraineté,

⁵⁴⁴ Un très bon exemple est la compétence que s'est octroyée la République du Daghestan dont la Constitution de 1994 prévoyait à son art. 91 chiffre 13 que le Soviet de la République avait le droit de grâcier les personnes condamnées par les tribunaux du Daghestan, ce qui était contraire à l'art. 89 lit. c de la Constitution de la Fédération.

⁵⁴⁵ GAZIER A., « La réforme du système régional et local russe : un pas en avant, deux pas en arrière » in BERTON-HOGGE R, CROSNIER A., *Russie : la décentralisation aux prises avec l'étatisme*, Paris : la Documentation française, 1994, p. 28.

l'autonomie des républiques, leur identité culturelle, et leur droit à une représentation égale dans tous les organes de la Fédération. Même si le texte de la Déclaration sur la souveraineté d'Etat de la RSFSR du 12 juin 1990 ne mentionnait aucunement l'idée d'un traité fédéral, elle stipulait cependant clairement à son point 9 la nécessité « de l'extension substantielle des droits des Républiques autonomes, des oblast autonomes, des okrug autonomes ainsi que des kraï et oblast de la RSFSR. Les questions spécifiques à la mise en œuvre de ces droits doivent être déterminées par la législation de la RSFSR sur la structure nationale-étatique et administrative-territoriale de la Fédération »⁵⁴⁶. C'est donc un compromis, entre forces centripètes et forces centrifuges, symbolisé par le Traité fédératif, qui réorganisa la répartition des compétences entre le pouvoir central et les sujets de la Fédération.

Cependant, en pleine préparation du Traité fédéral, le Tatarstan décida le 21 février 1992 d'organiser un référendum sur sa « souveraineté ». Dès lors, pressé par l'urgence de la situation, le processus s'accéléra afin de permettre la conclusion du Traité fédéral avec les autres républiques. En effet, le 28 février 1992, Ramazan Abdoulatipov, le Président du Soviet des Nationalités du Soviet suprême de la RSFSR menaçait que « si, avant le Congrès des députés du peuple, convoqué en avril [1992], nous ne nous mettons pas d'accord et ne signons pas le Traité fédéral, la situation échappera au contrôle »⁵⁴⁷. Dans la même veine, Abdoulatipov considérait que le Traité fédéral devrait être signé aussi bien par les républiques autonomes que par les *kraï* ou encore les *oblast*, afin que tous puissent être des sujets égaux dans la Fédération tout en maintenant les différences de statut⁵⁴⁸.

Avec la signature du Traité fédéral, c'est la première fois qu'en Fédération de Russie, il y eut une tentative de partager le pouvoir politique entre le centre et la périphérie et de réglementer leurs relations sans avoir recours, de la part du pouvoir central, à la coercition. En outre, ce Traité a posé les bases du nouveau système d'Etat en Russie à savoir le rejet du principe de centralisation, consécration de l'autonomie des sujets de la Fédération et enfin, la mise en place de compétences partagées entre les sujets et le pouvoir central.

Le Traité fédéral du 31 mars 1992 a souvent été perçu comme instituant la Fédération de Russie en tant que fédération contractuelle⁵⁴⁹. Avant tout, le Traité fédéral est un ensemble de trois accords sur la répartition des compétences et des pouvoirs entre les organes du pouvoir

⁵⁴⁶ Déclaration sur la souveraineté d'Etat de la République socialiste fédérative soviétique de Russie du 12 juin 1990, n° 22-1, Registre RSFSR, 1990, n° 2, art. 22 (Trad.).

⁵⁴⁷ LESAGE M., « Constitution de la Fédération de Russie sur le statut des régions : problèmes de l'espace juridique commun – Diversité dans l'unité des structures régionales dans la Fédération de Russie » in *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, études et travaux n° 89, Strasbourg : éd. Conseil de l'Europe, 2003, p. 26.

⁵⁴⁸ LESAGE M. *ibidem*, p. 26.

⁵⁴⁹ Sur cette question, voir seconde partie, chapitre 1, III, A.

d'Etat de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'Etat des trois types de sujets : le 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 Russie⁵⁵⁰ ; le 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 des pouvoirs des *krai*, des *oblast*, des villes de Moscou et de Saint-Petersbourg⁵⁵¹ ; le 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 de l'*oblast* autonome, des *okrug* autonomes faisant partie de la Fédération de Russie⁵⁵². Dans ces documents, on constate que tous les sujets reconnaissent leur responsabilité dans la préservation de l'unité de l'Etat historiquement constitué des peuples de la Fédération de Russie et de l'intégrité de son territoire. Les républiques ne sont pas toutefois considérées comme les fondatrices de la Fédération même si elles se voient qualifiées de souveraines dans le titre du Traité qui les concerne et d'Etats dans l'art. III. Par ailleurs, la liste des compétences exclusives de la Fédération est plus restreinte quand elle s'adresse aux républiques. En effet, la Fédération garde par exemple la compétence exclusive de sanctionner la formation de nouveaux sujets (*oblast*, *oblast* autonome ou *okrug* autonome) et établir les principes généraux d'organisation du système des organes du pouvoir représentatif et exécutif de ces entités. 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 »⁵⁵³. Enfin, les républiques se sont vu également reconnaître la plénitude du pouvoir d'Etat (législatif, exécutif et judiciaire), et disposent donc de la capacité d'édicter leurs propres lois alors que les autres entités ne se voient accorder, selon le Traité, que la possibilité d'adopter des actes normatifs juridiques.

Le Traité de 1992 est mentionné dans le texte de la Constitution de 1993 (art. 11 point 3) parmi les accords réglant les questions de la répartition des compétences et des pouvoirs entre les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'Etat de ses sujets. De plus, sa place dans le système juridique est également mentionnée dans l'art. 1 des dispositions finales et transitoires de la Constitution : « en cas de non-conformité des dispositions de la Constitution de la Fédération de Russie avec les dispositions du traité fédéral [...], les dispositions de la Constitution de la Fédération de Russie prévalent ». Par ailleurs, la

⁵⁵⁰ Signé par 18 républiques souveraines de la Fédération de Russie sur les 20 existantes puisque les Républiques du Tatarstan et la République Tchétchène ne l'ont pas signé. Tous les traités composant le Traité fédéral sont disponibles sur <<http://constitution.garant.ru/act/federative/170280/>>.

⁵⁵¹ Signé par 46 *krai* et 49 *oblast*. Ce Traité est accompagné d'un protocole additionnel vu comme partie intégrante du Traité fédéral.

⁵⁵² Signé par l'*oblast* autonome juive et les dix *okrug* autonomes.

⁵⁵³ LIROU R., *op. cit.*, p. 257.

Cour constitutionnelle russe dans un arrêt du 6 décembre 2001 confirma que les dispositions du Traité fédéral, prévoyant la souveraineté des Républiques et permettant ainsi de justifier la limitation de la souveraineté de la Fédération de Russie, qui ont été reprises dans les constitutions de certaines Républiques ne devaient pas être appliquées de façon contraire à la Constitution de la Fédération de Russie⁵⁵⁴.

Ainsi, ce Traité a initié le développement d'un modèle fédéral contractuel dans la Fédération de Russie. Cependant, il est intéressant de noter que le texte du Traité ne mentionne pas le terme « sujet de la Fédération de Russie ». Le seul document qui utilise cette expression, c'est le protocole de l'accord signé avec les *krai*, *oblast* et les villes de Moscou et Saint-Petersbourg⁵⁵⁵. A l'analyse du Traité fédéral, une partie de la doctrine en est venue à croire que la signature de ce Traité a entraîné leur émergence comme sujets à part entière de la Fédération (tout comme les républiques, les *okrug* ou les *oblast* autonomes)⁵⁵⁶ alors qu'une autre partie estime que la signature n'a en rien modifié leur ancien statut d'entités administratives-territoriales⁵⁵⁷.

Quoiqu'il en soit, la signature du Traité fédéral a permis d'égaliser le statut juridique de l'ensemble des sujets de la Fédération. Ceci est confirmé par le fait que le Traité a été signé non seulement par les républiques et les entités autonomes, qui étaient précédemment reconnues par la Constitution comme parties constitutives de la RSFSR, mais aussi par les anciennes entités administratives territoriales (*krai*, *oblast* et villes d'importance fédérale)⁵⁵⁸. Par conséquent, le statut de ces territoires, signataires du Traité fédéral, a été élevé au-delà de celui de simples unités administratives d'un Etat unitaire. Toutefois, il convient d'apporter un bémol, si ces sujets ont bien reçu une égalité de droits avec les républiques, ils restaient

⁵⁵⁴ Ordonnance de la Cour constitutionnelle du 6 décembre 2001, n° 249-O « A la requête du Président de la République du Bachkortostan sur une clarification officielle de l'Ordonnance de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie du 19 avril 2001, à la requête du représentant plénipotentiaire du Président russe du district fédéral de la Volga sur une clarification officielle de l'Ordonnance de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie du 27 juin 2000, à la demande de groupes de députés de la Douma d'Etat sur la vérification de la conformité à la Constitution de la Fédération de Russie de certaines dispositions des Constitutions de la République d'Adyguée, de la République du Bachkortostan, de la République d'Ingouchie, de la République des Komi, de la République d'Ossétie du Nord - Albanie et de la République du Tatarstan », SZRF, 2002, n° 4, art. 374.

⁵⁵⁵ UMNova I. A., *Konstitucionnye osnovy sovremennogo rossijskogo federalizma [Les fondements constitutionnels du fédéralisme russe contemporain]*, Moscou : Delo, 1998, p. 63.

⁵⁵⁶ BOLTENKOVA L.F., *Rossijskaâ gosudarstvennost': sostoânie i perspektivy razvitiâ [La structure étatique russe : état et perspectives de développement]*, Moscou : Respublika, 1995, p. 42.

⁵⁵⁷ SINÛKOV V.N., « O forme federacii v Rossii » in *Gosudarstvo i pravo [«Sur la forme de la fédération en Russie » in Etat et droit]*, 1993, n° 5, p. 29. Sur la notion de « sujet » de la Fédération, voir seconde partie, chapitre 1, II, A, 1.

⁵⁵⁸ La République de Tchétchénie-Ingouchie et celle du Tatarstan ont, en vertu du droit des Républiques de réglementer leurs relations avec les organes fédéraux, refusé de signer ce Traité. Quant à la République du Bachkortostan, elle « subordonn[a] son adhésion à certaines conditions qui résum[èrent] sans soute l'état d'esprit de la plupart des signataires [...] à savoir : obtenir la propriété de ses ressources naturelles ; déterminer sa fiscalité et disposer d'un système législatif et judiciaire autonome », GUEIT J., « 1992 : une crise constitutionnelle omniprésente » in BERTON-HOGGE R., CROSNIER M-A., *Ex-URSS : les Etats du divorce*, Paris : La Documentation française, 1993, p. 118.

toujours d'un statut différent et hiérarchiquement inférieur⁵⁵⁹. En effet, dans cette période de construction de la Russie post-soviétique, seuls les sujets ayant une base nationale, c'est-à-dire les républiques de la Fédération de Russie, se sont vu octroyer un statut d'autonomie complet, tandis que les autres composantes ont reçu un statut plus proche de celui d'entités administratives territoriales combinant un lien de nature fédérale et un lien « unitaire » dans leurs relations avec le pouvoir central. Ainsi, si les relations que les républiques de la Fédération entretenaient avec le Centre étaient clairement construites sur une base fédérale, pour les autres sujets, le Traité a maintenu un régime de contrôle étatique rigide. Par exemple, seules les républiques, en vertu du Traité, avaient le droit de déterminer leur modèle de séparation des pouvoirs organisant ainsi leur propre système institutionnel et politique (modes d'élection des présidents des républiques, création des organes des pouvoirs législatifs et exécutifs, création d'une Cour constitutionnelle, etc.) tandis que les autres sujets devaient largement harmoniser leurs systèmes politiques et juridiques avec celui du Centre.

Concrètement, la signature du Traité fédéral en 1992 et les modifications apportées à la Constitution de 1978, ont abouti à la construction d'une fédération « distordue et pléthorique »⁵⁶⁰. Cette différence de traitement a provoqué de nombreuses tensions dans le cadre des relations fédérales pour l'égalité des droits avec les républiques. Ainsi, il est compréhensible qu'en 1993, une crise intérieure secoua à nouveau les relations entre les composantes de la Fédération et le gouvernement fédéral.

L'analyse du processus de formation de l'Etat fédéral russe montre que la Fédération de Russie avait pris le chemin d'une fédération contractuelle. Néanmoins, certains chercheurs russes ont estimé que la Fédération de Russie en tant qu'Etat de droit ne pouvait avoir une nature contractuelle et qu'il ne pouvait être question d'envisager le Traité fédéral comme un traité de nature constitutionnelle⁵⁶¹. Comme le précisait un juriste russe, « la pratique démontre que, tant dans l'ex-URSS que dans la Fédération de Russie, les tentatives pour inventer un nouveau modèle de fédération, inconnu dans le monde, le traité constitutionnel, ne furent pas couronnées de succès. L'expérience, menée sur des structures étatiques "vivantes", a conduit soit à la mort (URSS) soit à un état comateux (Fédération de Russie) de l'organisme constitutionnel. Les traités constitutionnels hybrides, en raison de leur ambiguïté, ne durent

⁵⁵⁹ UMNova I. A., *op. cit.*, p. 64.

⁵⁶⁰ RUMĂNCEVA O.G., *Iz istorii sozdaniâ Konstitucii Rossijskoj Federacii. Konstitucionnaâ komissîâ : stenogrammy, materialy, dokumenty (1990-1993 gg)* [De l'histoire de l'élaboration de la Constitution de la Fédération de Russie. Commission constitutionnelle : sténogrammes, matériaux, documents (1990-1993)], vol. 2, Moscou : Wolters Kluwer, 2007, p. 423 ; KURILKINA O. A., LABYGINA A. V., MAMYČEV A. Ū., *Problemy federalizma i federal'noj pravovoj politiki v sovremennoj Rossii* [Les problèmes du fédéralisme et de la politique juridique fédérale dans la Russie contemporaine], Moscou : Ūrlitinform, 2013, p. 45.

⁵⁶¹ ĖBZEEV B.S., KARAPETÂN L.M., « Rossijskij federalizm: ravnopravie i asimmetriâ konstitucionnogo statusa sub"ektov » in *Gosudarstvo i pravo* [« Le fédéralisme russe : égalité et asymétrie du statut constitutionnel des sujets » in *Etat et droit*], 1995, n° 3, p. 8.

pas longtemps »⁵⁶². C'est toutefois de ce Traité fédéral que découla la possibilité de conclusion des traités bilatéraux de délimitation des compétences entre la Fédération de Russie et certains de ses sujets. De fait, beaucoup d'entre eux se sont servis, à l'époque, de ce droit et ont conclu des accords sur la délimitation des attributions et des compétences avec le Centre, ce qui complexifia encore un peu plus le système fédéral russe.

IV. Conclusion du chapitre 2

Le fédéralisme soviétique a donné à ses institutions une structure complexe. Symptomatique de cette complexité, le pouvoir institué en RSFSR n'était pas comme les autres. Il présentait certes les caractéristiques traditionnelles des trois pouvoirs : exécutif (le Sovnarkom ou Soviet des Commissaires du Peuple), législatif (le Comité exécutif central panrusse qui devint plus tard le Soviet suprême de l'URSS) et judiciaire (avec la création d'un tribunal révolutionnaire devenu ultérieurement le tribunal suprême de l'URSS) mais le vrai pouvoir résidait ailleurs. En effet, les Bolcheviks en accordant un pouvoir directif au PC, établirent un quatrième pouvoir qui s'imposa aux trois autres. Ainsi, le Comité central du Parti dictait la loi au Parlement, réduit alors à un simple rôle de chambre d'enregistrement, il définissait la politique du gouvernement et il donnait ses ordres au parquet. A son tour le Comité central était dirigé par le Politburo et administré par un appareil aux ordres du Secrétaire général.

Répugnant ainsi aux solutions simples, le pouvoir soviétique n'avait pas craint de bâtir son système sur des principes parfois contradictoires, y introduisant des ferments de tension voire même des germes de conflit. Cette curieuse tendance fut-elle le résultat de la complexité des situations et du souci de les prendre en considération ? ou bien, ce qui est le plus probable, de la nécessité de dissimuler la réalité derrière un épais rideau d'institutions et de réglementations ? Quoi qu'il en soit, l'ironie de l'Histoire veut que le projet bolchevik, né du rejet du système tsariste, mourut finalement du même mal que le tsarisme : retards et déséquilibres économiques et sociaux, gouvernements minés par l'arbitraire, etc. C'est le choix de ne pas s'attaquer aux problématiques de la Nation et de la modernisation de l'Etat qui a conduit les gouvernements communistes successifs au pied du mur. En effet, il faut plus largement remarquer que l'accélération des événements à la fin des années 90 s'expliqua en partie par l'absence de réflexion sur les transformations nécessaires à la survie du système et les conséquences qui en sont résultées. Quand les concepteurs de la Russie fédérale ont pris le temps de réfléchir à une nouvelle organisation et d'écrire une Constitution, les problèmes existaient déjà dans les périphéries. Ainsi, les fondements de l'Etat comme les mécanismes de

⁵⁶² SINÛKOV V. N., *Rossijskaâ pravovaaâ sistema: vvedenie v obšuû teoriû*, [Le système juridique russe: introduction à la théorie générale], Saratov : Poligrafist, 1994, p. 328 (Trad.).

gouvernement n'étaient pas encore posés que la multiplicité des problèmes imposait de trouver des réponses immédiates. Il a donc fallu mettre en place des solutions d'attente qui se sont rapidement institutionnalisées dans les législations et les réglementations locales. Ces processus se sont produits indépendamment les uns des autres sans souci d'harmonisation ni même de communication.

C'est donc par la tentative de putsch des 19, 20 et 21 août 1991 que s'acheva la *Perestroïka* initiée par Gorbatchev. Le grand gagnant en fut Boris Eltsine⁵⁶³ et, avec lui, les présidents des RSS qui marchaient vers l'indépendance. La révolution politique était désormais accomplie et de nouveaux acteurs, avec de nouvelles logiques, entrèrent alors en scène. A partir de ce moment, ce fut donc une autre histoire qui commença, celle de la Russie post-soviétique et, avec elle, celle des anciennes Républiques soviétiques devenues de nouveaux Etats indépendants.

Malgré ces difficultés initiales, les Russes, même s'il subsiste une certaine nostalgie de la grandeur passée⁵⁶⁴, ont d'abord vu dans la construction d'une Russie plus « restreinte », plus russe, la chance d'avoir enfin une identité nationale en harmonie avec le territoire étatique. Toutefois, l'évolution du système fédéral russe depuis 1993, qui fait l'objet de la seconde partie de ce travail, s'inscrit dans les propos de la politologue russe Lilia Shevtsova selon laquelle, « la Russie a raté ce que Ralph Darendof a appelé « l'heure du juriste » en échouant à former la base d'un constitutionnalisme libéral »⁵⁶⁵.

⁵⁶³ Impatient de montrer qu'il était désormais le patron, Eltsine n'hésita d'ailleurs pas à humilier publiquement Gorbatchev, qui était alors encore hiérarchiquement au-dessus de lui. Ainsi, le 23 août 1991, devant le Parlement de Russie, et alors que Gorbatchev est à la tribune, il interrompt les débats et annonce que « pour détendre » l'auditoire, il va signer, en tant que président de la Russie, un décret suspendant les activités du PC. La vidéo de cette scène est disponible (avec les commentaires et traduction en français) via une archive de l'Institut national de l'audiovisuel (INA) français : <<https://www.youtube.com/watch?v=v9YTdq0tolg>>.

⁵⁶⁴ A ce propos, en 2008, une chaîne de télévision publique russe lança le projet « la personnalité de la Russie » : les téléspectateurs devaient donc élire la personnalité historique incarnant le mieux le pays. Près de 5 millions de personnes participèrent à ce sondage qui fut mené pendant six mois. Jusqu'aux derniers jours, Staline fut en tête, avant de reculer *in extremis* à la troisième place, devancé par Alexandre Nevski (grand-prince du XIV^{ème} siècle, arrivé en première position) et Piotr Stolypine (Premier ministre de Nicolas II, arrivé second du classement). Une telle popularité pour un homme qui dirigea l'URSS d'une main de fer reste encore très surprenante. Pour la liste complète des noms, voir le site : <<http://www.nameofrussia.ru/>>.

⁵⁶⁵ SHEVTSOVA L., *Russia Lost in Transition. The Yeltsin and Putin Legacies*, Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2007, p. 7 (Trad.).

SECONDE PARTIE

L'EVOLUTION DU FEDERALISME RUSSE ENTRE COERCITION ET TENTATION IMPERIALE

Le bouleversement politique que représenta, pour la Russie, l'effondrement de l'Union soviétique fut, selon les propres mots du Président russe Vladimir Vladimirovitch Poutine, « la plus grande catastrophe géopolitique du siècle »⁵⁶⁶, Poutine ajoutant même que « celui qui la regrette n'a pas de cœur [et] celui qui ne la regrette pas n'a pas de cerveau »⁵⁶⁷. Mais, au-delà du discours d'un homme politique formé au KGB⁵⁶⁸, c'est bien tout un cheminement institutionnel qui a finalement entraîné la Russie vers une nouvelle approche du pouvoir.

Ce cheminement commence d'abord par cette simple interrogation : comment un immense pays, comme l'URSS, peut-il disparaître comme cela, presque par surprise ? Etrange mort, constatée le 8 décembre 1991, dans une résidence de chasse de la forêt de Bialovej, près de la frontière polonaise. Ce jour-là, la rencontre des Présidents de la Russie (Boris Eltsine), de l'Ukraine (Leonid Kravtchouk) et de la Biélorussie (Stanislaw Chouchkievitch), que l'on appella « l'accord de Minsk », aboutit à la constatation que « l'URSS n'existe plus en tant que sujet de droit international et réalité géopolitique »⁵⁶⁹ et posa les bases de la création d'une communauté d'Etats ouverte à tous les autres pays non seulement ceux issus de l'URSS, mais aussi ceux issus de l'ancien camp socialiste d'Europe de l'Est⁵⁷⁰.

Sur les cendres de la défunte URSS, la Fédération de Russie devait donc se reconstruire après plus de 70 ans d'un système politique totalitaire. Pour justifier l'effondrement de ce système, les dirigeants de plusieurs républiques autonomes et les leaders de mouvements nationaux avaient attribué un rôle central au principe du droit des peuples à l'autodétermination et à la formation d'Etats souverains. En effet, l'idée de parvenir à la pleine souveraineté et à l'indépendance nationale avait été au centre de la lutte entre les structures de pouvoir et les différents partis et mouvements politiques nationaux à la fin des années 80.

⁵⁶⁶ Discours à l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie du 25 avril 2005 (Trad.). Texte disponible sur le site du Kremlin : http://archive.kremlin.ru/appears/2005/04/25/1223_type63372type63374type82634_87049.shtml.

⁵⁶⁷ Entretien avec les chaînes de télévision allemandes ARD et ZDF du 5 mai 2005 (Trad.). Texte disponible sur le site du Kremlin : http://archive.kremlin.ru/appears/2005/05/05/2243_type63374type63377type63379_87570.shtml.

⁵⁶⁸ Le KGB (*Komitet gosudarstvennoj bezopasnosti* ou le Comité pour la Sécurité de l'Etat) fut à la fois un service de renseignement et la police politique du régime soviétique entre 1954 et 1991. Il sera remplacé par le FSB (*Federal'naâ služba bezopasnosti Rossijskoj Federacii* ou le Service fédéral de Sécurité de la Fédération de Russie) créé en 1995.

⁵⁶⁹ CZAPLINSKI W., « La continuité, l'identité et la succession d'Etats - évaluation de cas récents » in *Revue belge de droit international*, 1993, n° 2, p. 385.

⁵⁷⁰ Cette Communauté des Etats indépendants (*Sodružestvo Nezavisimyh Gosudarstv*) ou CEI, dont l'objectif était de réaliser une intégration politique, économique et militaire au sein de l'espace post-soviétique n'a pas tenu toutes ses promesses. Du fait des divergences qui ont surgi entre les membres depuis sa création (tensions russo-ukrainiennes, conflit avec la Géorgie, etc.), elle ne peut être considérée que comme un simple regroupement intergouvernemental et non pas une organisation internationale au sens strict du terme. Pour plus d'information sur la CEI, voir le site internet officiel : <http://www.e-cis.info/>.

L'adoption de la Constitution de la Fédération de Russie le 12 décembre 1993 est l'essence même de cette lutte et de la transformation constitutionnelle de l'Etat russe. En analysant globalement les différents statuts des sujets de la Fédération, il en ressort clairement que la logique institutionnelle est passée d'un système basé sur l'unitarisme et la centralisation à un système tourné vers l'autonomie et la décentralisation. Cette transition s'est d'ailleurs faite de concert avec le processus de formation de la Russie en tant qu'Etat indépendant. Le premier document de valeur constitutionnelle à retenir, dans le cadre de la construction de la nouvelle Russie, est donc la Déclaration sur la souveraineté d'Etat de la République socialiste fédérative soviétique de Russie du 12 juin 1990 (*Deklaraciâ o gosudarstvennom suverenitete Rossijskoj Sovetskoj Federativnoj Socialističeskoj Respubliki*)⁵⁷¹, adoptée par le Premier Congrès des députés du peuple de la RSFSR, qui fit de la Russie un Etat indépendant basé sur les principes de démocratie, de séparation des pouvoirs et de fédéralisme même si ce dernier point n'était, à l'époque, ni mentionné dans la Déclaration⁵⁷² ni encore clairement affirmé dans le modèle institutionnel d'une Russie désormais souveraine⁵⁷³.

La Constitution de 1993 doit donc être perçue comme le résultat de la confrontation entre deux forces opposées : d'une part, l'affirmation d'un Etat russe unitaire et de l'autre, sa désintégration⁵⁷⁴. Par conséquent, les réformes politiques, économiques et sociales qui ont suivi, ont davantage été impulsées par le haut mais souvent sans tenir compte des spécificités régionales et sans fournir de solutions aux problèmes existants au plan local même si, il est vrai, une différence de statut a été reconnue entre les entités composantes du pays.

C'est ainsi une entière réorganisation des rapports entre le pouvoir central et les nouveaux sujets au sein de la Fédération de Russie qu'il a fallu appréhender à la suite de la chute de l'URSS (chapitre 1). Sur un plan plus géostratégique, la Russie, après le chaos des premières années sous la présidence de Boris Eltsine va peu à peu tenter, sous l'impulsion notable de Poutine, de retrouver le rôle de premier plan qu'elle connaissait dans le cadre de l'URSS. Il s'ensuit que sous couvert de stratégies politiques mais aussi économiques, la Russie est perçue comme traversée par des tentations de reconquête envers son « étranger proche », dessinant un nouvel empire⁵⁷⁵. Cette relation structurelle entre l'empire et la fédération est cependant plus complexe qu'il n'y paraît à première vue, ces deux formes de gouvernement pouvant s'enrichir et se nourrir mutuellement⁵⁷⁶. En conséquence, dans un pays ayant toujours eu traditionnellement un pouvoir central fort et des velléités d'expansionnisme territorial plus ou

⁵⁷¹ Précitée note n° 546.

⁵⁷² Point 9 de la Déclaration de souveraineté, précitée note n° 546.

⁵⁷³ KURILKINA O. A., LABYGINA A. V., MAMYČEV A. Ū., *op. cit.*, p. 43.

⁵⁷⁴ UMNOVA I. A., *op. cit.*, p. 57.

⁵⁷⁵ LIROU R., *op. cit.*, p. 370.

⁵⁷⁶ ZAHAROV A., « Imperiâ i federaciâ » in *Svobodnaâ mysl'* [« Empire et fédération » in *Libre pensée*], 2006, n° 5, pp. 111-125.

moins avouées, l'essence même de l'idée fédérale est alors dénaturée se métamorphosant en ce que nous pouvons concevoir comme un « fédéralisme impérial » (chapitre 2).

CHAPITRE 1

LA REORGANISATION DES RAPPORTS FEDERATIFS ENTRE LES SUJETS DE LA FEDERATION ET LE POUVOIR CENTRAL APRES LA PERIODE SOVIETIQUE

La Constitution de la Fédération de Russie du 12 décembre 1993 a été adoptée dans des conditions qui ont, dès le départ, été très controversées. En effet, près de la moitié des sujets de la Fédération n'ont pas approuvé le texte et les Républiques de Tchétchénie et du Tatarstan n'ont même pas organisé de référendum constitutionnel. Par conséquent, cette nouvelle Constitution reflète ni plus ni moins les contradictions et les conflits qui minaient le débat politique à l'époque en Russie. La genèse et l'adoption de cette Constitution marquent en fin de compte la fin du constitutionnalisme russe entendu comme le processus de construction d'un Etat de droit (*pravovoe gosoudarstvo*), bâti dans le respect de la supériorité de la Constitution grâce au contrôle d'une Cour constitutionnelle indépendante et dans lequel la séparation des pouvoirs est assurée par des tribunaux indépendants (I).

Après l'accouchement dans la douleur de cette nouvelle Loi fondamentale, le développement du fédéralisme en Russie passa successivement par deux phases assez distinctes. La première phase (1990-2000) se caractérisa par une nette tendance vers un modèle asymétrique. En effet, l'effondrement du fédéralisme « inauthentique » soviétique avait laissé la place à la question de la formation d'un véritable Etat fédéral mais aussi à l'étendue de la « souveraineté » accordée aux entités nationales qui s'étaient engagées dans un mouvement de « décentralisation destructive ». Cette tendance asymétrique était presque prédestinée en raison de la rupture des liens entre la RSFSR et les autres républiques soviétiques et la montée des revendications des nationalités. De plus, il ne faut pas sous-estimer que la fin de l'URSS fut particulièrement difficile pour la RSFSR car ni elle ni ses entités territoriales n'étaient économiquement autonomes. Par ailleurs, subsistait toujours en Russie une forme d'injustice vécue par les entités territoriales, autres que les républiques autonomes, car certaines d'entre elles, malgré le fait que leur potentiel économique ait souvent été plus fort que certaines républiques, n'étaient traitées que comme de simples entités administratives sans droit formel reconnu de s'élever à un statut de sujet hiérarchiquement supérieur. Aussi, dans les débats accompagnants l'élaboration de la Constitution de 1993, il a bien fallu prendre en considération le statut des républiques autonomes mais également celui des autres entités (II)⁵⁷⁷.

⁵⁷⁷ BAHRY D., « Pereosmyslenie asimmetričnogo federalizma » in *Federalizm v Rossii* [« Repenser le fédéralisme asymétrique » in *Fédéralisme en Russie*], Kazan : Kazanskij institut federalizma, 2001, pp. 273-284.

La fin de l'ère Eltsine fut marquée par de graves problèmes économiques, un délitement et une certaine perte d'autorité du pouvoir central. Par conséquent, la politique de la « verticale du pouvoir », instaurée par Poutine lors de sa première élection à la présidence de la Fédération de Russie en 2000, s'inscrivit comme un antidote à la menace contre l'unité du pays. S'amorça alors une deuxième phase (2001-2010), tendance inverse de la première qui tendit vers un modèle plus symétrique induisant un renouvellement des fondements de l'Etat fédéral russe, le Centre se focalisant désormais sur le renforcement du pouvoir exécutif central face à celui des entités de la Fédération (III).

Enfin, le découpage territorial de la Fédération de Russie ayant une base en partie nationale, il convenait de s'attacher au droit russe des minorités nationales. En effet, les individus appartenant à des minorités nationales, et qui sont également citoyens de la Fédération de Russie, revendiquent des caractéristiques (culture, langue, religion, coutumes) qui leur sont propres. A ce titre, il faut mentionner que la Russie intègre aussi dans la catégorie des minorités nationales les peuples autochtones vivant sur son territoire. De ce fait, il est intéressant d'étudier les grandes lignes de la législation relative à ces minorités car elle présente quelques spécificités en raison du nombre et de la diversité des minorités habitant sur le sol russe (IV).

I. La genèse de la Constitution ou la question du constitutionnalisme en Russie

Les premières tentatives d'élaboration d'une nouvelle constitution ont été initiées dès 1990 avec la mise en place d'une Commission constitutionnelle composée, à l'époque, par des députés et le Président du Soviet suprême, Boris Eltsine. Il en résulta que le projet de la Commission constitutionnelle⁵⁷⁸, élaboré en conformité avec la décision du Congrès des députés du peuple du 16 juin 1990⁵⁷⁹, accorda une place importante à des principes jugés comme les fondements intangibles du nouvel ordre constitutionnel russe : la souveraineté étatique, la suprématie du droit, la démocratie ou encore le pluralisme politique.

Sur la question fédérale, le projet prévoyait certaines dispositions. Ainsi, l'art. 7 précisait que « la Fédération de Russie [était] fondée sur le principe du fédéralisme » (al. 1)⁵⁸⁰, que les

⁵⁷⁸ Texte du projet disponible sur : <<http://constitution.garant.ru/history/active/1023/>>.

⁵⁷⁹ Décision du Congrès des députés du peuple du 16 juin 1990, n° 37-1 « sur la formation de la Commission constitutionnelle », Registre RSFSR, 1990, n° 3, art. 24. Pour les travaux et projets de la Commission, voir aussi RUMÂNCEV O.G., « O rabote konstitucionnoj komissii (1990-1993 gg). Čast' pervaa: 1990 god » in *Iz istorii sozdaniâ Konstitucii Rossijskoj Federacii. Konstitucionnaâ komissia : stenogrammy, materialy, dokumenty, 1990-1993 gg* [« Sur le travail de la Commission constitutionnelle (1990-1993). Première partie : 1990 » in *A partir de l'histoire de l'élaboration de la Constitution de la Fédération de Russie. Commission constitutionnelle : sténogrammes, matériaux, documents, 1990-1993*], vol.1 (1990), Moscou : Wolters Kluwer, 2007, pp. 17-34.

⁵⁸⁰ Trad.

principes relatifs au statut juridique des républiques, *krai*, *oblast*, *oblast* autonomes et *okrug* autonomes étaient « établis et garantis par la Constitution de la Fédération de Russie »⁵⁸¹ et que les constitutions et les statuts de ces entités ne pouvaient être contraires à la Loi fondamentale (al. 2). Le projet apportait, par ailleurs, de nombreuses précisions sur la structure fédérale et l'organisation du système de pouvoir avec une liste des compétences communes et conjointes entre la Fédération et les entités (art. 76 et 77). Enfin, il est intéressant de remarquer que, bien avant la signature du Traité fédéral, le projet prévoyait la contractualisation des rapports fédératifs dans le cadre d'un transfert soit par les organes fédéraux (art. 79 al. 1) ou par les organes des entités de l'exécution d'une partie de leurs attributions (art. 79 al. 2) soit grâce à la conclusion d'accords entre entités mais à la condition que ces accords n'eussent pas été contraires à la Constitution (art. 79 al. 3). Après examen, ce projet ne fit pas consensus et fut même quelque peu critiqué par les experts de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) du Conseil de l'Europe qui, sur la structure fédérale, considéraient 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 »⁵⁸². En outre, ils relevaient également « qu'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 » et qu'ils ne voyaient 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) »⁵⁸³.

Après la signature du Traité fédéral en 1992, les différents projets présentés ultérieurement tinrent compte de l'existence de cette nouvelle source contractuelle⁵⁸⁴. Ainsi, le projet du Président de la Fédération de Russie⁵⁸⁵ précisait-il, à l'art. 2, que le Traité fédéral était partie intégrante de la Constitution. Celui-ci était d'ailleurs invoqué pour régler les rapports fédératifs notamment en matière de répartition des compétences. Toutefois, ce projet présentait la particularité de ne prévoir aucune liste en matière de compétences communes et renvoyait au Traité pour régler cette question. Sur la même veine, le projet du Président précisait que la Fédération de Russie, tout en se voyant reconnaître toute une liste de compétences (art. 62), pouvait également intervenir si rien d'autre n'était prévu explicitement par le Traité. Enfin, ce projet ne concevait les relations fédératives qu'avec les entités ayant

⁵⁸¹ Trad.

⁵⁸² 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, le 7 avril 1993 : <<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL%281993%29015-f>>.

⁵⁸³ *Ibidem*.

⁵⁸⁴ Les différents projets proposés sont disponibles sur : <<http://constitution.garant.ru/history/active/>>.

⁵⁸⁵ Texte du projet disponible en russe sur : <<http://constitution.garant.ru/history/active/1021/>>.

signé le Traité, les rapports avec les entités non signataires étant abordés en toute fin, au titre des dispositions transitoires (point 10).

De façon anecdotique, il faut également mentionner deux autres projets. D'abord, celui présenté, peu avant sa mort à l'automne 1989, par Andreï Dmitrievitch Sakharov⁵⁸⁶, relatif à une Union des Républiques soviétiques d'Europe et d'Asie (*Konstituciâ Soûza Sovetskih Respublik Evropy i Azii*)⁵⁸⁷, qui serait venue se substituer à l'URSS, et celui du Mouvement russe pour les réformes démocratiques (*Rossijskoe dvizhenie demokratičeskikh reform*)⁵⁸⁸ présenté en 1992 par Anatoli Alexandrovitch Sobotchak, le premier maire élu démocratiquement de Saint-Petersbourg.

Le projet de Sakharov, conçu comme « une association volontaire de républiques souveraines (Etat) d'Europe et d'Asie »⁵⁸⁹ (art. 1) se basait sur un Traité d'Union (art. 16) devant être obligatoirement adopté par les républiques en qualité de Loi fondamentale (art. 19). Se concevant plus comme un système confédéral, les républiques auraient conservé leur propre système monétaire en parallèle de celui de l'Union (art. 21), auraient disposé du droit de faire sécession (art. 17) et auraient bénéficié d'une autonomie économique et budgétaire (art. 22). L'aspect confédéral était, par ailleurs, renforcé par le fait que les lois de l'Union n'auraient pas été d'applicabilité directe mais auraient dû être validées par l'organe législatif de chaque république (art. 23). Au-delà de l'organisation structurelle, cette Union aurait vu la transformation du statut des entités nationales de l'URSS en républiques toutes égales en droit et disposant des mêmes attributions au niveau fédéral et jouissant également toutes d'un même droit fondamental essentiel, à savoir le droit à l'autodétermination (art. 15).

Pour sa part, le projet du Mouvement russe pour les réformes démocratiques avait la particularité de proposer une restructuration territoriale de la Fédération de Russie, même s'il faisait une distinction entre les entités créées sur une base nationale, les républiques et les communautés nationales autonomes (*avtonomnye nacional'nye soobščestva*), et les entités créées sur une base territoriale, les provinces (*gubernii*) (art. 22 al. 1). Le caractère contractuel de ce projet était également indéniable puisqu'il prévoyait la possibilité pour les républiques de conclure des traités avec la Fédération et qu'il consacrait le Traité fédéral comme l'une des sources en matière de répartition des compétences entre la Fédération et les républiques (art. 22 al. 2).

⁵⁸⁶ Andreï Dmitrievitch Sakharov (1921-1989), physicien et l'un des pères de la bombe atomique soviétique, fut un militant des droits et l'Homme et reçut le Prix Nobel de la paix en 1975.

⁵⁸⁷ Texte du projet disponible en russe sur : <<http://constitution.garant.ru/history/active/1024/>>.

⁵⁸⁸ Texte du projet disponible en russe sur : <<http://constitution.garant.ru/history/active/101203/>>.

⁵⁸⁹ Trad.

Nonobstant ces deux projets, il convient de constater que globalement, les premières moutures de la nouvelle Constitution russe furent très marquées par la dimension contractuelle du fédéralisme russe puisque la Commission constitutionnelle, après la signature du Traité fédéral, conçut ce dernier comme partie intégrante de la Constitution. Néanmoins, les difficultés liées à l'adoption de la nouvelle Constitution vinrent moins de la dimension contractuelle que du climat politique délétère de l'époque entre le Parlement russe et le Président de la Fédération de Russie et ceci à tel point que cela conduisit à « la politisation extrême du débat autour de l'adoption de la Constitution et l'assimilation de la Constitution comme un instrument d'exercice du pouvoir et non d'arbitrage entre toutes les composantes de la société russe »⁵⁹⁰.

Pendant l'été 1993, en effet, le fonctionnement de l'Etat et des institutions fut complètement paralysé. Les discussions sur le projet de texte constitutionnel produisaient de graves dissensions et désaccords tant à Moscou que dans les entités. Certains protagonistes semblaient ainsi s'accrocher à l'ancienne Constitution de la RSFSR de 1978, plusieurs fois révisée et devenue pratiquement illisible⁵⁹¹. La vieille garde appréhendait en fait la remise à plat de l'ensemble de la construction constitutionnelle qui aurait pu entraîner des changements dans ses prérogatives et ses fonctions au sein de l'édifice étatique. Ainsi, les députés élus aux élections de 1990 résistaient à la rénovation constitutionnelle et refusaient clairement le principe du référendum pour l'adoption de la nouvelle Constitution. Le conflit s'envenima à tel point que le Président du Parlement de la RSFSR, Rouslan Imranovitch Khasboulatov et son vice-président, Alexandre Vladimirovitch Routskoï, en vinrent à mener une fronde parlementaire contre Boris Eltsine. Devant ces blocages, ce dernier décida alors de passer en force. D'abord, en organisant un référendum le 25 avril 1993⁵⁹² pour asseoir et conforter sa légitimité puis en procédant à « un coup d'Etat constitutionnel »⁵⁹³ en dissolvant le Congrès des députés du peuple et en légiférant par voie de décret⁵⁹⁴. Constatant « qu'il s'est créé, en Fédération de Russie, une situation politique telle qu'elle menace la sécurité du pays en tant qu'Etat » que « ce sont les bases mêmes du régime constitutionnel de la Fédération de Russie

⁵⁹⁰ MASSIAS J-P., *op. cit.*, p. 287.

⁵⁹¹ Voir première partie, chapitre 2, II, C, a et MASSIAS J-P., *op. cit.*, pp. 259-260 qui relève d'ailleurs certaines contradictions du texte constitutionnel.

⁵⁹² Les questions posées étaient les suivantes : « Faites-vous confiance à B. 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 ? ». Eltsine s'est vu conforté respectivement par 58,7% et 50,3% aux deux premières questions et par 67,2% en faveur d'élections législatives anticipées, voir MASSIAS J-P., *op. cit.*, p. 272 et GELARD P., « L'actualité constitutionnelle en Russie (février-avril 1993) in *Revue française de droit constitutionnel*, 1993, n° 14, pp. 437-440.

⁵⁹³ LIROU R., *op. cit.*, p. 272.

⁵⁹⁴ Voir ainsi l'*Oukaze* n° 1400 du 21 septembre 1993 « sur la réforme constitutionnelle par étapes de la Fédération de Russie ». Cet *Oukaze* fixait aussi au 12 décembre 1993, le référendum constitutionnel et les élections au Parlement fédéral (art. 2), Recueil des actes du Président et du Gouvernement de la Fédération de Russie, 1993, n° 39, art. 3597.

qui sont bafouées : la souveraineté du peuple, la séparation des pouvoirs, le fédéralisme », seul l'élection d'un nouveau parlement est à même « de faire cesser la confrontation entre d'une part, le Congrès et le Soviet suprême et, de l'autre, le Président et le Gouvernement »⁵⁹⁵. Cette façon de faire inspira au professeur Patrice Gélard une comparaison avec Louis-Napoléon Bonaparte, considérant 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 »⁵⁹⁶.

Ce n'est qu'après les événements d'octobre 1993 qui vit l'affrontement entre le Président et le Parlement prendre une tournure dramatique puisque ce dernier fut finalement pris d'assaut par les militaires sur l'ordre de Eltsine, qu'un dernier projet, cette fois-ci définitif de la Constitution, fut élaboré en dernière main par un groupe d'experts auprès du Kremlin, la Conférence constitutionnelle ayant été démantelée entre temps. Ce texte, moins présidentieliste que le précédent, accordait plus de prérogatives aux sujets de la Fédération⁵⁹⁷. Publié le 5 novembre 1993, il fut adopté par 58,4% des votants lors du référendum organisé le 12 décembre 1993⁵⁹⁸. Les résultats de ce référendum firent l'objet de nombreuses contestations notamment sur le taux de participation et après un cafouillage indescriptible, le Kremlin décida finalement de compter les suffrages à l'échelle du pays et non par républiques, comme si la Fédération n'était qu'une seule et même circonscription⁵⁹⁹. Un certain doute entacha, par conséquent, l'ensemble du processus constitutionnel et les élections législatives qui se tenaient en même temps.

Malgré tout, cherchant clairement à rompre avec les précédentes constitutions soviétiques, cette Constitution fut perçue comme « l'assise fondamentale de l'ordre étatique »⁶⁰⁰ consacrant les principes constitutionnels du fédéralisme : souveraineté (art. 4), égalité des sujets de la Fédération (art. 5 al. 1 et 4), unité du système juridique (art. 15) et répartition des compétences entre la Fédération et ses sujets (art. 71 à 73) comme socles de l'organisation

⁵⁹⁵ Voir la traduction de l'*Oukaze* in *Documents d'actualité internationale*, 1993, n° 21, pp. 461- 462.

⁵⁹⁶ GELARD P., « L'actualité constitutionnelle en Russie (août-octobre 1993) » in *Revue française de droit constitutionnel*, 1993, n° 16, p. 859. Boris Eltsine dans l'*Oukaze* du 21 septembre 1993 ordonnait ainsi « l'interruption des fonctions législatives, administratives et de contrôle du Congrès et du Soviet suprême de la Fédération de Russie ». Cet *Oukaze*, pourtant inconstitutionnel en ordonnant la dissolution du Parlement, était « un véritable réquisitoire contre le Parlement, accusé d'usurper les fonctions exécutives et judiciaires, de violer la nature fédérale de l'Etat russe [et] de bloquer l'adoption d'une nouvelle Constitution », MASSIAS J-P., *op.cit.*, p. 275.

⁵⁹⁷ TOLZ V., « Drafting the New Russian Constitution » in *RFE/RL Research Report*, 16 juillet 1993, n° 29, pp. 1-15.

⁵⁹⁸ MASSIAS J-P., *op.cit.*, p. 293.

⁵⁹⁹ MENDRAS M., *Russie. L'envers du pouvoir*, Paris : Odile Jacob, 2008, pp. 96-101.

⁶⁰⁰ KELSEN H., « La garantie juridictionnelle de la Constitution (La justice constitutionnelle) » in *RDP*, 1928, n° 45, p. 205.

étatique de la Fédération de Russie. La Constitution de la Fédération de Russie ainsi établie fixe également le contenu et le statut constitutionnel et juridique des sujets de la Fédération. Néanmoins, la seule lecture de ces dispositions ne donne pas une image complète des relations fédérales, il faut aussi pour cela s'attacher aux « constitutions des sujets de la Fédération de sorte que, sans une analyse particulière de ces documents, il est difficile de donner une description claire des concepts pertinents »⁶⁰¹.

II. Les principes constitutionnels du fédéralisme russe et le statut des sujets de la Fédération

En 1990, une période de « décentralisation » fut directement encouragée par les dirigeants russes, dont le Président Boris Elstine, s'appuyant en cela sur la montée des revendications nationales des sujets dans la RSFSR. C'est ainsi que par la loi de l'URSS du 26 avril 1990⁶⁰², les RSSA des différentes RSS (dont la RSFSR) se virent reconnaître directement membres de l'URSS (art. 1), alors que les autres entités (*oblast*, *kraï*, etc.) n'étaient encore simplement considérées que comme des entités territoriales membres de leur RSS respective. La modification du statut des RSSA par la loi de 1990 accentua le fait que la RSFSR était devenue, à cette époque, *de facto* « à moitié fédérale »⁶⁰³ même si la pratique soviétique du fédéralisme restait toujours unitaire et centralisée. Il n'empêche, le découpage territorial et ethnique existant fut en partie repris par la Constitution de 1993 (A). Par ailleurs, si le principe fédéral fut bien inscrit dans la Constitution du 12 décembre 1993, les modalités de sa mise en œuvre firent largement l'objet d'après discussions au sein des élites moscovites et régionales et les relations entre le pouvoir central et les sujets se complexifièrent largement. Ainsi, la pratique d'accords bilatéraux sur le partage des compétences entre Moscou et certains sujets de la Fédération fut assez révélatrice d'un certain « tâtonnement » institutionnel (B).

A. Un découpage à la fois territorial et ethnique hérité de la RSFSR

L'organisation institutionnelle d'un Etat s'effectue généralement selon un découpage en entités territoriales participant ainsi à la définition de sa structure interne. Dans le cadre de la Fédération de Russie, son organisation se base sur les anciennes entités de la RSFSR même si celles-ci ont été restructurées afin de prendre en considération de nouvelles réalités

⁶⁰¹ LIVEROVSKIJ A. A., *Aktual'nye problemy federativnogo ustrojstva Rossii [Les problèmes actuels de l'organisation fédérale de la Russie]*, Saint-Pétersbourg : S.-Peterburgskogo universiteta, 2002, p. 123 (Trad.).

⁶⁰² Loi de l'URSS du 26 avril 1990 n° 1457-I « sur la délimitation des compétences entre l'URSS et les sujets de la Fédération », Registre du Congrès des députés du peuple et du Soviet suprême de l'URSS, 1990, n° 19, art. 329.

⁶⁰³ IVANOV V. *Putinskij federalizm. Centralizatorskie reformy v Rossii v 2000-2008 godah [Fédéralisme poutinien. Les réformes centralisatrices en Russie dans les années 2000-2008]*, Moscou : Territoriâ Budušego, 2008, p.12.

territoriales et nationales. L'originalité de l'organisation territoriale/constitutionnelle russe réside donc dans ses fondements nationaux et territoriaux. A cela, vient s'ajouter le principe d'égalité, garanti expressément entre les sujets de la Fédération (art. 5 Cst.), celui-ci se concevant donc indépendamment de la taille du territoire, de la densité de population ou encore du niveau de développement économique et social (1). Les « sujets » de la Fédération de Russie, terme paradoxalement défini tardivement par le droit constitutionnel russe, présentent ainsi une grande diversité en raison de leurs bases nationales ce qui a engendré une organisation territoriale complexe composée d'un ensemble de 83 sujets et de six statuts différents (2).

1. Les statuts et le principe d'égalité des sujets de la Fédération

Le statut constitutionnel des sujets de la Fédération est principalement régi par la Constitution fédérale et par les lois fédérales dont la loi fédérale du 6 octobre 1999 « sur les principes généraux d'organisation des organes législatifs (représentatifs) et des organes exécutifs du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération de Russie »⁶⁰⁴. Avant toute chose, il convient de noter que la doctrine russe ne dégage pas de définition uniforme du mot « statut ». La Constitution se réfère simplement aux statuts des sujets de la Fédération de Russie (art. 66), sans définir ce concept, mais en soulignant que le statut d'un sujet de la Fédération « 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 » (art. 66 al. 5). Ce flou dans la définition du statut des sujets est pour le moins surprenant et a conduit à plusieurs interprétations possibles.

Ainsi, le terme « sujet » peut être compris au sens large incluant la portée des droits et des devoirs des sujets. Le statut est ici défini en partie par les compétences des organes du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération, les pouvoirs exercés sur les questions relevant de la compétence exclusive des sujets (déterminés par une constitution ou par une charte et les lois adoptées par les sujets de la Fédération) et les pouvoirs exercés sur les questions de compétence commune (déterminés par la Constitution de la Fédération de Russie, les lois fédérales et les traités sur la répartition des compétences entre les sujets et le pouvoir central). Restent, par conséquent, en dehors du statut des sujets tous les pouvoirs exercés sur les questions relevant de la compétence exclusive de la Fédération de Russie (déterminés par la loi fédérale et les actes juridiques normatifs du Président de la Fédération de Russie et du Gouvernement de la Fédération de Russie ainsi que les traités sur la répartition des compétences entre les sujets et le pouvoir central). Dans cette définition du statut au sens large, s'entend également la capacité des sujets à déterminer leur propre système de

⁶⁰⁴ Loi fédérale du 6 octobre 1999, n° 184-FZ, SZRF, 1999, n° 42, art. 5005.

gouvernement en respectant cependant certaines exigences constitutionnelles. En effet, ce système de gouvernement doit être conforme aux bases du système constitutionnel de la Fédération de Russie et, en particulier, les principes de séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Cet impératif permet de garantir le principe d'uniformité quant à l'organisation du pouvoir d'Etat dans le pays. La Cour constitutionnelle russe est d'ailleurs très vigilante quant au respect du statut des sujets de la Fédération de Russie. Ainsi, dans un arrêt du 18 juillet 2003, la Cour posait clairement l'inadmissibilité de l'ingérence induite du législateur fédéral dans la compétence des sujets de la Fédération de Russie, considérant qu'en vertu de l'art. 73 de la Constitution, les sujets disposaient de pouvoirs exclusifs dans le domaine de leurs compétences et que cet avertissement pouvait être étendu à toutes les autorités fédérales⁶⁰⁵.

Dans une autre perspective, la définition du statut peut être simplement d'interprétation plus restrictive se limitant à la variété des statuts stipulée par la Constitution (république, *krai*, *oblast*, ville d'importance fédérale, *oblast* autonome, *okrug* autonome). Dans ce dernier cas, le changement de statut d'un sujet de la Fédération signifierait, par exemple, le passage du statut de *krai* à celui de république, le passage d'un statut d'*okrug* autonome à celui d'*oblast* autonome, etc.⁶⁰⁶.

L'examen du statut des sujets de la Fédération conduit inévitablement à la conclusion que ce système fédéral complexe, composé de 83 entités, dont certaines sont en position de subordination par rapport aux autres, est largement déséquilibré. En effet, les imbrications géographiques combinées aux différences de statuts ne peuvent que compliquer les mécanismes de gestion et de contrôle au sein de la Fédération. Pour supprimer ces déséquilibres et les distorsions du système fédéral russe, deux voies ont été envisagées. La première porte sur une réorganisation structurelle avec la création entre 10 et 15 « mega-sujets » au sein de la Fédération, abaissant ainsi le nombre de ces derniers. Toutefois, cette stratégie qui peut paraître de prime abord simplificatrice aboutirait, en fin de compte, à la création d'un nouveau niveau avec des « méga-sujets » confrontés à des problèmes de gestion en raison de la grande disparité des sujets qu'ils regroupent. La deuxième voie envisagée se rapproche d'une structure en réseau. On passerait ainsi d'un système fédéral rigide avec une hiérarchie à plusieurs niveaux à une structure en réseau faiblement hiérarchisée. Dans ce cadre, peu importe alors le nombre de sujets au sein de la Fédération, mais il faut pour cela

⁶⁰⁵ Arrêt de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie du 18 juillet 2003, n° 13-P « sur la vérification de la constitutionnalité des dispositions des art. 115 et 231 du Code de procédure civile de la RSFSR, des art. 26, 251 et 253 du Code de procédure civile de la Fédération de Russie, des art. 1, 21 et 22 de la loi fédérale "sur la *Prokuratura* de la Fédération de Russie" » sur la requête de l'assemblée étatique de la République du Bachkortostan, du Soviet et de la Cour suprême du Tatarstan, SZRF, 2003, n° 30, art. 3101.

⁶⁰⁶ GLIGIĆ-ZOLOTAREVA M.V., *Teoriâ i praktika federalizma: sistemnyj podhod* [Théorie et pratique du fédéralisme : approche systémique], Novosibirsk: Nauka, 2009, p. 325.

que fonctionne certaines particularités : les sujets doivent posséder un degré élevé d'autonomie et posséder les ressources nécessaires à leur développement ; le système en lui-même doit être transparent et assurer, par des mécanismes propres, son intégrité et les sujets doivent développer au maximum leurs relations afin d'assurer un fonctionnement équilibré et stable du système. Ces deux options sont toutefois difficilement envisageables pour la Russie qui, dans son histoire, a le plus souvent opté pour une hiérarchisation structurelle du système étatique que cela soit dans le cadre des réformes administratives et territoriales sous Pierre le Grand et Catherine II⁶⁰⁷ ou bien encore avec la construction du fédéralisme soviétique. D'une façon générale, la structuration hiérarchique semble efficace dans un premier temps pour le développement d'un système fédéral, mais apparaît à long terme comme contre-productive. En effet, même si cette structuration ne nécessite que très peu de ressources au début, elle requiert par la suite des ressources en quantités suffisantes pour perdurer. A l'inverse, la structure en réseau nécessite des ressources importantes et dans un premier temps n'apporte pas de résultats spécifiques pour le développement des entités, mais s'avère être à long terme stable et avec un fonctionnement à très peu de frais en raison de l'existence de mécanismes d'auto-organisation et de la capacité des entités d'aller chercher des ressources à l'extérieur.

En tout état de cause, la variété des relations constitutionnelles dans lesquelles peuvent s'inscrire les sujets de la Fédération de Russie laisse suggérer que la notion de statut est comprise comme une notion large et multiforme. La situation des entités territoriales de la Fédération de Russie dépend du statut accordé au sujet de la Fédération de Russie et de l'ensemble des principes et des règles qui y sont attaché. Ce n'est donc pas par hasard que la Constitution utilise le terme de « sujet de la Fédération de Russie » même si sa consolidation, au niveau constitutionnel, a été précédée par l'apparition du terme dans un certain nombre d'actes juridiques et notamment les protocoles additionnels du Traité fédéral de 1992.

Les sujets de la Fédération se distinguent donc essentiellement par leur grande diversité mais sont en réalité inégaux en fait même s'ils sont égaux en droit. Cette asymétrie *de facto* n'est autre que le résultat du développement historique de la Russie. Conscientes de cet état de fait, les autorités russes ont déclaré l'harmonisation des niveaux de développements socio-économiques des sujets de la Fédération de Russie comme l'une des priorités de la politique nationale⁶⁰⁸. Il n'en reste pas moins que l'égalité en tant que principe du fédéralisme russe recouvre trois significations : l'égalité des sujets de la Fédération, l'égalité dans les relations que ces sujets entretiennent avec les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération et l'égalité des peuples de la Fédération.

⁶⁰⁷ Voir première partie, chapitre 1, II, B.

⁶⁰⁸ Rapport sur « La conception de la politique nationale d'Etat de la Fédération de Russie » approuvé par l'Oukaze n° 909 du 15 juin 1996 du Président de la Fédération de Russie, SZRF, 1996, n° 25, art. 3010.

L'égalité en droit dans les relations entre les sujets et le Centre se reflète dans la représentation à part égale de toutes les entités (quelle que soit la taille de leur territoire et de leur population) dans le Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale (deux représentants pour chaque sujet de la Fédération de Russie). Mais les statuts juridiques des sujets de la Fédération de Russie ne sont pas tous les mêmes, la principale différence provenant du fait que la république a été reconnue comme un Etat (même si comme nous le verrons plus loin, elle n'est pas un Etat au sens strict du terme), tandis que tous les autres sujets n'ont pas ce statut et ne peuvent être considérés comme une formation « étatique ». Ce principe d'égalité, tout comme le principe de l'unité de l'Etat et de la supériorité de la Constitution fédérale, a été clairement mentionné dans la Constitution ce qui paraît logique au regard des caractéristiques historiques et géopolitiques de la Russie.

Enfin, l'égalité entre les sujets de la Fédération de Russie est également dérivée des art. 71 à 73 de la Constitution. Ainsi, en dehors des compétences exclusives ou conjointes, les sujets se voient accorder le droit d'adopter « leur propre réglementation juridique, y compris l'adoption de lois et d'autres actes juridiques normatifs » (art. 76 al. 4 Cst.). En matière de répartition des compétences, les sujets de la Fédération de Russie ne peuvent certes pas interférer avec la compétence des autorités fédérales mais ils participent à travers leur représentation à l'Assemblée fédérale à l'exercice des compétences communes.

Malgré ces prescriptions légales, l'adoption de la Constitution de la Fédération de Russie en 1993 n'a en rien parachevé la création d'un modèle moderne de fédéralisme. Pire, dans la pratique, les principes constitutionnels du fédéralisme, dont le principe d'égalité, n'ont pas été toujours respectés. En effet, cette égalité a été souvent mise à mal voire a été un élément très perturbateur lors de la conclusion des traités bilatéraux sur la répartition des compétences entre les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération et les organes du pouvoir d'Etat du sujet.

2. L'organisation territoriale de la Fédération de Russie

La Fédération de Russie est composée, en vertu de l'art. 65 de la Constitution, de 21 républiques, 9 *krai*, 46 *oblast*, 1 *oblast* autonome, 4 *okrug* autonomes et 2 villes d'importance fédérale⁶⁰⁹. Les statuts constitutionnels et juridiques des sujets de la Fédération de Russie sont principalement réglés par la Constitution et les lois fédérales. Les républiques, qui établissent leurs propres constitutions, sont les plus importantes entités constituées sur une base nationale (a). Celles-ci, après l'éclatement de l'URSS, ont très rapidement réclamé et obtenu, un accroissement de leur autonomie en matière politique, économique et fiscale, même si cette

⁶⁰⁹ Cette énumération ne prend en considération ni la République de Crimée ni la ville d'importance fédérale de Sébastopol.

autonomie sera plus circonscrite par la suite. Les autres sujets cités par la Constitution fédérale sont l'*oblast* autonome et les *okrug* autonomes (b) et enfin les *krai*, *oblast* et villes d'importance fédérale (c).

a) *Les républiques*

La Fédération de Russie est donc composée de 21 républiques (en y incluant la Tchétchénie séparatiste). Le statut de la république est particulier car dans le texte de l'art. 5 al. 2 de la Constitution est mentionné le mot « Etat » (*gosudarstvo*)⁶¹⁰. Cette caractérisation n'entraîne toutefois pas la définition de la république comme un Etat souverain soumis au droit international. Déjà en 1992, la Cour avait déclaré non conforme à la Constitution de la RSFSR la résolution du 21 février 1992 du Soviet suprême de la République du Tatarstan décidant d'organiser un référendum sur le statut d'Etat de la République. Elle avait en effet considéré que la référence au statut de sujet de droit international de la République et son souhait de construire des relations avec la Russie sur la seule base de traités, constituaient « une modification unilatérale de l'organisation étatique et nationale de la Fédération de Russie » (conclusions point 6)⁶¹¹ et violait, par conséquent, l'unité et l'intégrité territoriale du pays.

Au cours de la « parade de souverainetés », c'est-à-dire avant l'adoption de la Constitution de la Fédération de Russie en 1993, un certain nombre de républiques (Tatarstan, Sakha, Bachkortostan, Touva) avaient déjà inscrit dans leurs Constitutions le statut « d'Etat souverain ». Ainsi, le Tatarstan, dans sa Constitution du 6 novembre 1992, avait cimenté son statut « d'Etat associé à la Fédération de Russie » (art. 1 al. 1)⁶¹². La Commission de Venise, dans son avis sur le projet de Constitution de la République tchétchène était revenue sur cette notion de souveraineté des républiques. Elle considérait ainsi que « même si le terme souveraineté est en principe inapproprié concernant une entité fédérée et a, de ce fait, été déclaré inconstitutionnel par la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie concernant les constitutions d'autres sujets de la Fédération, il est clairement utilisé non dans son sens usuel de souveraineté, mais comme synonyme de "compétence" ou de "pouvoir". En dernier ressort, il reviendra à la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie de décider si l'utilisation du terme "souveraineté" est permise dans ce contexte »⁶¹³. Or, la république, ainsi que les autres sujets de la Fédération de Russie étaient et sont toujours égaux entre eux

⁶¹⁰ ŽELEZNOV B.L., *Respublika v sisteme rossijskogo federalizma [La république dans le système fédéral russe]*, Kazan: Izd-vo Kazanskogo un-ta, 2010, pp. 32-42.

⁶¹¹ Trad. Arrêt de la Cour constitutionnelle du 13 mars 1992 précité, note n° 541.

⁶¹² Trad. Le texte de la Constitution du Tatarstan du 6 novembre 1992 est disponible sur : http://base.garant.ru/8108000/1/#block_1001.

⁶¹³ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Avis sur le projet de Constitution de la République tchétchène, adopté par la Commission de Venise lors de sa 54^{ème} Session plénière (Venise, 14-15 mars 2003), CDL-AD (2003) 2, p. 2. Disponible aussi sur le site de la Commission : <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282003%29002-f>.

seulement dans leurs relations avec les autorités fédérales mais ils n'ont pas de droits de même nature que ceux accordés à la Fédération. Par conséquent et à titre subsidiaire, les traités bilatéraux de répartition des compétences que les républiques ont conclus avec la Fédération n'opéraient en aucun cas un partage de la souveraineté de la Fédération de Russie.

Ultérieurement, la Cour constitutionnelle, dans un arrêt du 7 juin 2000⁶¹⁴ a eu l'opportunité de se pencher plus précisément sur le statut des républiques. Elle a ainsi considéré que ce statut devait plutôt être perçu comme le reflet des spécificités historiques et nationales des républiques et non le reflet de la qualité d'Etat souverain qui seule appartient à la Fédération de Russie. Dans cet arrêt emblématique, rendu sur saisine du Chef de la République et du Président du Gouvernement de la République de l'Altaï, la Cour a posé les grandes lignes de sa jurisprudence sur la question de la souveraineté des républiques et l'exercice de cette même souveraineté dans le cadre de la répartition des compétences. Dans un premier temps, elle a d'abord commencé par donner sa propre définition de la souveraineté : « La souveraineté de la Fédération de Russie, selon la Constitution de la Fédération de Russie, exclut l'existence de deux niveaux de pouvoirs souverains au sein du système unitaire du pouvoir d'Etat [...] c'est-à-dire qu'elle n'admet la souveraineté ni des républiques ni des autres sujets de la Fédération de Russie » (par. 2.1)⁶¹⁵. A partir de cette constatation, l'art. 4 de la Constitution de la République de l'Altaï qui établissait sa souveraineté comme fondement de son ordre constitutionnel était contraire à la Constitution fédérale. Dans un second temps, elle a ensuite rappelé qu'en vertu des art. 71 et 72 de la Loi fondamentale relatifs aux compétences exclusives et conjointes, la République de l'Altaï ne pouvait inscrire dans le texte de sa Constitution que ses ressources naturelles (terre, faune, flore, etc.) relevaient de sa seule propriété et mentionner son refus de stocker sur son territoire des déchets radioactifs.

A la suite de cet arrêt, la jurisprudence de la Cour n'a jamais varié et force est de constater que depuis que « la Cour constitutionnelle a jugé que les républiques n'avaient et n'ont jamais eu aucune souveraineté, ce débat sur la division de la souveraineté de la Russie peut et doit donc être considéré comme définitivement clos »⁶¹⁶. Par conséquent, les républiques ne pouvant être perçues comme des sujets de droit international, elles ne sauraient, de même, remettre en cause la primauté de la Constitution et des lois fédérales. Se basant sur cette interprétation

⁶¹⁴ Arrêt de la Cour constitutionnelle du 7 juin 2000 n° 10-P « sur le contrôle de la constitutionnalité de certaines dispositions de la Constitution de la République de l'Altaï et sur la loi fédérale "sur les principes généraux d'organisation des organes législatifs (représentatifs) et exécutif du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération de Russie" », SZRF, 2000, n° 25, art. 2728.

⁶¹⁵ Trad.

⁶¹⁶ IVANOV V. *Putin i regiony. Centralizaciâ Rossii [Poutine et les régions. La centralisation de la Russie]*, Moscou: Izdatel'stvo "Evropa", 2006, p. 45 (Trad.).

restrictive, la *Prokuratura*⁶¹⁷ a par la suite exigé que les républiques revoient leurs Constitutions ainsi que leurs déclarations de souveraineté⁶¹⁸.

Après la condamnation du concept de souveraineté des républiques par la Cour constitutionnelle, celui-ci a été supprimé des constitutions républicaines. Toutefois, deux Républiques (le Tatarstan et la Tchétchénie) ont utilisé une autre notion sur laquelle la Cour constitutionnelle ne s'est pas prononcée. En effet, selon l'art. 1 al. 1 de la Constitution du Tatarstan du 6 novembre 1992, « la souveraineté de la République du Tatarstan s'exprime par la possession de toute la plénitude du pouvoir d'Etat (législatif, exécutif et judiciaire) en dehors des limites de la compétence de la Fédération de Russie et des attributions dans les domaines de compétence conjointe de la Fédération de Russie et de la République du Tatarstan »⁶¹⁹. La Cour constitutionnelle du Tatarstan a, cependant, précisé que cette disposition ne pouvait « être considérée ou interprétée comme un aspect qualitatif de la République du Tatarstan, portant atteinte d'une manière ou d'une autre à la souveraineté de la Fédération de Russie, aux droits souverains de la Fédération de Russie » (par. 4.3)⁶²⁰.

La Constitution de 1993 reconnaît donc aux républiques certains privilèges. Elles bénéficient ainsi d'un traitement de faveur leur permettant de choisir librement leurs organes de pouvoir d'Etat comme de se doter d'un président élu au suffrage universel direct (art. 77 Cst.). Par ailleurs, la république peut participer au processus législatif au niveau fédéral, son parlement disposant d'un droit d'initiative législative à la Douma (art. 104 al. 1 Cst.). L'avis des républiques est également pris en compte dans l'examen des projets de lois déposés à la Douma qui portent sur des questions liées aux compétences communes. Les intérêts des républiques sont aussi représentés au Conseil de la Fédération par deux sénateurs (art. 95 al. 2 Cst.), dont l'un est le représentant de l'organe législatif, et l'autre, le représentant de l'organe exécutif. Enfin, le statut de la république ne peut donc être modifié sans son consentement (art. 66 al. 5 Cst.) et sans entraîner également la modification la Constitution de la Fédération de Russie et des lois fédérales y relatives.

⁶¹⁷ La *Prokuratura* fut instituée sous l'URSS par un décret du 28 mai 1922. Le rôle de la *Prokuratura* est de veiller au respect de la loi et de la Constitution. Pour plus de détail sur cette institution, voir l'analyse comparée entre l'institution de la *Prokuratura* et le Parquet en France, MARIE-SCHWARTZENBERG N., « Le parquet et la Prokuratura dans une optique de droit comparé » in *Revue internationale de droit pénal*, 2008, n° 1-2, pp. 239-249.

⁶¹⁸ La République de Bouriatie a ainsi abrogé sa déclaration de souveraineté le 15 avril 2002. Voir le site internet du journal *Kommersant* : <<http://www.kommersant.ru/doc/938444>>.

⁶¹⁹ Trad.

⁶²⁰ Trad. Arrêt du 7 février 2003 n° 8-P « sur l'interprétation des dispositions de l'art. 1 de la Constitution de la République du Tatarstan ». Cet arrêt de la Cour constitutionnelle tatare fut confirmé par une décision de la Cour suprême de la République du Tatarstan du 31 mars 2004 n° 3 P-1-23/2004 précisant que les dispositions de l'art. 1 al. 1 de la Constitution tatare sont similaires par leur contenu à des textes constitutionnels d'autres sujets de la Fédération de Russie, déjà reconnus non conformes à la Constitution de la Fédération de Russie par la Cour constitutionnelle fédérale (arrêt non publié).

L'art. 68 al. 2 de la Constitution dispose également que « les Républiques ont le droit d'établir leurs langues d'Etat. Dans les organes du pouvoir d'Etat et les organes de l'auto-administration locale, les établissements d'Etat des Républiques, elles sont utilisées parallèlement à la langue d'Etat de la Fédération de Russie ». Par conséquent, dans les républiques où la Nation titulaire constitue une majorité de la population, le bilinguisme est souvent la loi. Presque toutes les républiques reconnaissent et garantissent le droit des nations d'utiliser leur langue, plusieurs républiques ont ainsi établi, à côté de la langue russe, une ou plusieurs langues officielles : le bouriate (en Bouriatie), le tatar (au Tatarstan), l'adygei (en Adygei)⁶²¹, etc. Néanmoins, dans un arrêt du 27 avril 1998, la Cour constitutionnelle, en vérifiant la légalité des lois sur l'élection du Président de la République du Bachkortostan, a constaté qu'aucune disposition constitutionnelle fédérale n'obligeait les républiques à instituer une ou des langues officielles⁶²². Par ailleurs, la Cour constitutionnelle n'a pas exclu la possibilité que les républiques puissent exiger des candidats à la fonction de chef de l'exécutif qu'ils maîtrisent la langue d'Etat de la république en plus du russe. Toutefois, elle considère que c'est à la seule loi fédérale de poser cette exigence et qu'une période transitoire doit être prévue pour l'apprentissage de la langue d'Etat de la république. Par conséquent, en l'absence d'une telle loi, elle a estimé dans un arrêt de 2001 contraire à la Constitution une disposition de la République des Adygei prévoyant l'obligation pour pouvoir se porter candidat au poste de président de la République, de parler couramment les deux langues d'Etat (l'adygei et le russe)⁶²³. Dans tous les cas, l'exercice du droit de vote par les citoyens doit être assuré indépendamment de la connaissance de la langue officielle de la République⁶²⁴. Cette relative liberté du droit de la langue est cependant tempérée par une restriction introduite en 1999 à l'occasion de l'adoption par le Tatarstan d'une loi prévoyant l'abandon progressif du cyrillique par la langue tatare au profit de l'alphabet latin. En effet, la loi fédérale du 11 décembre 2002 qui a modifié la loi fédérale « sur les langues des peuples de la Fédération de

⁶²¹ Art. 67 al. 1 de la Constitution de la République de Bouriatie du 22 février 1994 ; art. 8 al. 1 de la Constitution du Tatarstan du 6 novembre 1992 ; art. 5 de la Constitution de la République d'Adygei du 10 mars 1995. Tous les textes des Constitutions des sujets de la Fédération sont disponibles sur le site : <http://constitution.garant.ru/region/>.

⁶²² Arrêt de la Cour constitutionnelle du 27 avril 1998 n° 12-P « sur l'examen de constitutionnalité de certaines dispositions du premier alinéa de l'art. 92 de la Constitution de la République du Bachkortostan, du premier alinéa de l'art. 3 de la loi de la République du Bachkortostan "sur le Président de la République du Bachkortostan" (tel que modifiée le 28 août 1997) et des art. 1 et 7 de la loi de la République du Bachkortostan "sur l'élection du Président de la République du Bachkortostan" (avec l'opinion dissidente du juge de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, V.G.Strekozova) », SZRF, 1998, n° 18, art. 2063.

⁶²³ Ordonnance de la Cour constitutionnelle du 13 novembre 2001 n° 260-O « sur la requête du Soviet (Khase) de la République d'Adygei portant sur l'examen de conformité de la Constitution de la République d'Adygei à l'al. 1 de l'art. 76 de la Constitution de la Fédération de Russie », *Rossiiskaya Gazeta* du 19 février 2002, n° 32.

⁶²⁴ Arrêt de la Cour constitutionnelle du 27 avril 1998, précité, note n° 622.

Russie » du 25 octobre 1991 impose désormais l'emploi de l'alphabet cyrillique par la langue d'Etat de la Fédération de Russie et par les langues d'Etat des républiques (art. 3 al. 6)⁶²⁵.

Enfin, même si la Constitution fédérale, tout comme la législation fédérale, ne reconnaissent aucun droit aux républiques d'instituer leur propre citoyenneté, autre que la citoyenneté russe, les républiques peuvent toutefois qualifier de « citoyenneté de la république » le lien juridique qui existe entre la république et un citoyen de la Fédération de Russie qui réside sur son territoire. La Constitution du Tatarstan indique ainsi que la République du Tatarstan a sa propre citoyenneté (art. 21 al. 1) et précise qu'est citoyen de la République du Tatarstan, un « citoyen de la Fédération de Russie, résidant en permanence sur le territoire de la République du Tatarstan » (art. 21 al. 2)⁶²⁶ revenant ainsi à considérer que « le citoyen de la République du Tatarstan est simultanément citoyen de la Fédération de Russie » (art. 21 al. 3)⁶²⁷.

Le statut constitutionnel et juridique de la Fédération de Russie repose sur les principes qui commandent la construction d'un Etat fédéral. Ces principes de base de la structure fédérale de la Fédération de Russie incluent l'intégrité de l'Etat, l'unité du gouvernement et l'égalité des sujets de la Fédération de Russie. Cette disposition s'applique donc avec plus de force au cas particulier des républiques de la Fédération dont « la reconnaissance de la souveraineté [...] que tous les autres sujets ne possèdent pas, violerait l'égalité constitutionnelle des sujets, serait irréalisable en principe, parce que le sujet de la Fédération de Russie n'a pas la souveraineté, son statut ne peut pas être égal à l'Etat souverain » (par. 3.3)⁶²⁸. Cette question épineuse du statut s'est posée avec beaucoup moins d'acuité pour l'*oblast* et les *okrug* autonomes de la Fédération de Russie.

b) *L'oblast autonome et les okrug autonomes*

Aujourd'hui, au sein de la Fédération de Russie, il existe une seule *oblast* autonome (l'*oblast* autonome juive) et quatre *okrug* autonomes (Nenets, Khanty-Mansi-Ugra, Tchouktches et

⁶²⁵ Loi fédérale du 11 décembre 2002 n° 165-FZ « sur l'introduction d'amendements à l'art. 3 de la loi fédérale « sur les langues des peuples de la Fédération de Russie », SZRF, 2002, n° 50, art. 4926. Par ailleurs, dans son arrêt du 16 novembre 2004 n° 16-P « sur l'examen de la constitutionnalité des dispositions de l'al. 2 de l'art. 10 de la loi de la République du Tatarstan "sur les langues des peuples de la République du Tatarstan", la deuxième partie de l'art. 9 de la loi de la République du Tatarstan "sur les langues nationales de la République du Tatarstan et les autres langues de la République du Tatarstan", l'al. 2 de l'art. 6 de la loi de la République du Tatarstan "sur l'éducation " et l'al. 6 de l'art. 3 de la loi de la Fédération de Russie "sur les langues des peuples de la Fédération de Russie " dans le cadre de la plainte du citoyen S.I. Hapugina, de la demande du Soviet de la République du Tatarstan et de la Cour suprême de la République du Tatarstan », la Cour constitutionnelle a considéré que cet art. 3 al. 6 de la loi « sur les langues des peuples de la Fédération de Russie » imposant le cyrillique n'était pas contraire à la Constitution fédérale, SZRF, 2004, n° 47, art. 4691.

⁶²⁶ Trad.

⁶²⁷ Trad.

⁶²⁸ Trad. Ordonnance de la Cour constitutionnelle du 6 décembre 2001, n° 250-0 « sur la requête de l'Assemblée (Kurultai) de la République du Bachkortostan relative à l'interprétation de certaines dispositions des art. 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 et 78 de la Constitution de la Fédération de Russie », texte disponible sur le site : <<http://constitution.garant.ru/act/federative/12125899/>>.

Iamalo-Nenets)⁶²⁹. Ces derniers, tout comme les républiques, sont formés sur une base nationale et sont dotés d'un statut constitutionnel défini par la Constitution. En règle générale, ils rentrent dans la composition d'une *oblast* (à l'exception de l'*okrug* autonome des Tchouktches qui a cessé d'appartenir à l'*oblast* de Magadan au début des années 1990)⁶³⁰.

Les relations entre les *oblast* et les *okrug* autonomes sont régies par le droit fédéral et les accords passés entre eux (art. 66 al. 4 Cst.). Par ailleurs, les limites de leurs territoires ne peuvent être modifiées sans leur consentement (art. 67 al. 3 Cst.). Il convient également de noter que le statut des *okrug* autonomes est controversé, car avec le processus de remembrement dicté par le gouvernement fédéral, ils sont beaucoup plus « incorporés » dans les *oblast* que ne l'avait initialement prévu la Constitution fédérale. Il en résulte que le statut constitutionnel des *okrug* autonomes reste encore aujourd'hui mal défini. En effet, d'une part, les *okrug* sont des sujets à part entière de la Fédération de Russie, investis de l'ensemble des droits et devoirs dévolus aux sujets de la Fédération mais d'autre part, ces entités à base nationale se sont vu retirer beaucoup de leurs pouvoirs en étant intégrés aux *oblast*⁶³¹. Le statut constitutionnel des *okrug* autonomes a toutefois été précisé par la Cour constitutionnelle dans un arrêt du 17 juillet 1997 dans lequel elle confirme que l'*okrug* autonome est bien un membre « à part entière de la Fédération de Russie » même s'il fait partie d'un autre sujet de la Fédération (*krai* ou *oblast*) et que cette inclusion « dicte l'obligation pour les organes du pouvoir d'Etat des deux sujets égaux de la Fédération de Russie de garantir la préservation de l'intégrité et de l'unité territoriale dans l'intérêt de la population du *krai*, *oblast* » (conclusions point 2)⁶³². Le statut des *okrug* autonomes est donc un parfait exemple d'une contradiction du droit constitutionnel russe en matière de statut de certains sujets de la Fédération. Pour surmonter cette difficulté, la Constitution a prévu que les rapports de ces *okrug* peuvent être réglementés par la loi fédérale et par des accords entre les organes du pouvoir d'Etat de l'*okrug* autonome et les organes du pouvoir d'Etat du *krai* ou de l'*oblast*. Un tel traité a par

⁶²⁹ Auparavant, avant le regroupement de certains sujets de la Fédération, il existait dix *okrug* autonomes. En 2006-2007, les *okrug* de Komi-Perm, Taïmyr (Dolgano-Nenets), Evenks et Koryak ont cessé d'exister. En 2007 - 2008, ce fut au tour des *okrug* autonomes d'Aga-Bouriatie et d'Ust-Orda Bouriatie d'être supprimés. Par ailleurs, à titre informatif, la plus grande part des populations autochtones vit dans l'*okrug* autonome des Nenets (16,5%) et la plus petite dans celui de Khanty-Mansiysk (1,4%), voir BAGLAJ M.V., *Konstitucionnoe pravo Rossijskoj Federacii [Droit constitutionnel de la Fédération de Russie]*, 9^{ème} éd., Moscou : Norma, 2011, p. 391.

⁶³⁰ Loi fédérale du 17 juin 1992 n° 3056-I « sur l'entrée directe de l'*okrug* autonome des Tchouktches dans la composition de la Fédération de Russie », Registre RSFSR, 1992, n° 28, art.1618.

⁶³¹ La doctrine russe parle ici de sujets « à structure complexe », voir SUSLIKOV D.M., « Osobennosti pravovogo statusa "složnoustroennyh" sub"ektov Rossijskoj Federacii » in *Naučnyj žurnal [« Caractères distinctifs du statut juridique des sujets "à structure complexe" de la Fédération de Russie » in Revue scientifique]*, 2006, n° 2, pp. 22-26.

⁶³² Trad. Arrêt de la Cour constitutionnelle du 14 juillet 1997 n° 12-P « sur l'interprétation de la disposition de l'alinéa 4 de l'art. 66 de la Constitution de la Fédération de Russie sur l'entrée d'un *okrug* autonome dans la composition d'un *krai*, *oblast* », SZRF, 1997, n° 29, art. 3581. Dans ce même arrêt, la Cour considère également que l'inclusion d'un *okrug* dans un *krai* ou une *oblast* n'empêche pas la population de l'*okrug* de participer aux élections des organes du pouvoir d'Etat du *krai* ou de l'*oblast*.

exemple été conclu entre l'*oblast* de Tioumen et l'*okrug* autonome de Khanty-Mansi et Iamalo-Nenets. Néanmoins, il n'a pas supprimé les tensions entre les parties en ce qui concerne la compréhension de l'autonomie des *okrug*. Cette conception contractuelle de nouer des relations « emboîtées » n'élimine pas entièrement les désaccords quant à savoir si le territoire de l'*okrug* fait partie du territoire ou pas de l'*oblast* (ou du *krai*) ce qui pose nécessairement la question des limites des compétences des organes du pouvoir d'Etat de l'*oblast* (ou du *krai*). La Cour constitutionnelle russe, dans un arrêt du 11 mai 1993 portant sur la contestation de la constitutionnalité de la loi fédérale du 17 juin 1992 « sur l'entrée directe de l'*okrug* autonome de Tchoukotka dans la Fédération de Russie », a précisé que même si l'*okrug* autonome est partie intégrante du territoire d'un *krai* ou d'une *oblast*, cela ne signifie pas l'absorption de son territoire qui reste dans la composition de la Fédération de Russie⁶³³.

Quoi qu'il en soit, la présence de l'adjectif « autonome » pour ces sujets de la Fédération ne doit pas faire illusion, car ils ne sont pas autonomes dans le vrai sens du mot. En effet, si l'autonomie permet d'aller au-delà de la réalisation d'objectifs communs à l'ensemble de la Fédération, les *okrug* en bénéficient de moins en moins ce qui soulève la question de la nécessité de corriger leur statut. Dans une intervention du 19 décembre 2002 à la télévision, le Président Vladimir Poutine avait dénié toute intention d'élargir les compétences des *oblast* tout en faisant exception pour les sujets « complexes » (*okrug*). Dans ces cas, « il est tout à fait possible de parler d'élargissement, mais, précisa-t-il, c'est l'affaire exclusivement des gens qui y vivent »⁶³⁴.

Déjà existante, comme nous l'avons vu, sous le système soviétique, l'*oblast* autonome juive est entrée directement dans la Fédération de Russie⁶³⁵. Toutefois, la grande déception avec l'entrée en vigueur de la Constitution de 1993 fut que l'*oblast* autonome n'ait pas été « promue » au rang de république. A la décharge des constituants, il faut bien dire que la conservation de cette *oblast* relevait plus de la tradition que d'une réelle nécessité.

Très brièvement, en vertu de l'art. 66 de la Constitution, le statut de l'*oblast* autonome est défini à la fois par la Constitution fédérale et par sa Charte (*Ustav*)⁶³⁶ qui est adoptée par son

⁶³³ Arrêt de la Cour constitutionnelle du 11 mai 1993, n° 9-P « sur la constitutionnalité de la loi de la Fédération de Russie du 17 juin 1992 "sur l'entrée directe de l'*okrug* autonome de Tchoukotka dans la composition de la Fédération de Russie" », Registre RSFSR, 1993, n° 28, art. 1083.

⁶³⁴ Trad. Vladimir Putin: *razgovor s Rossiej. Stenogramma "Prâmoj linii s Prezidentom Rossijskoj Federacii V.V.Putinyim"* ("Pervyj kanal", telekanal "Rossiâ", radio "Maâk", "Radio Rossii"), 19 dekabrà 2002 goda [Vladimir Poutine : discussion avec la Russie. Sténogramme « Ligne directe avec le Président de la Fédération de Russie V.V. Poutine » (« Pervyj kanal », chaîne de télévision « Rossiâ », radio « Maâk », « Radio Rossii »), 19 décembre 2002], Moscou : Olma-Politizdat, 2003, p. 64.

⁶³⁵ Loi de la RSFSR du 15 décembre 1990 « sur les modifications et amendements à la Constitution (Loi fondamentale) de la RSFSR » qui en modifiant l'art. 83 de la Constitution de la RSFSR de 1978 a fait directement entrer dans la composition du pays les *oblast* autonomes, voir note n° 509.

⁶³⁶ Texte de la Charte de l'*oblast* autonome juive du 8 octobre 1997 sur : http://constitution.garant.ru/region/ustav_evreis/.

organe législatif. L'*oblast* autonome se fondant sur « les traditions historiques et culturelles de son peuple » (préambule de la Charte)⁶³⁷ dispose de certaines prérogatives relativement proches de celles des *okrug*. Ainsi, l'*oblast* est aussi représentée au Conseil fédéral par les chefs de ses organes du pouvoir législatif et exécutif. Enfin, tout comme les autres sujets de la Fédération, le pouvoir législatif de l'*oblast* peut proposer des amendements ou des modifications à la Constitution de la Fédération de Russie (art. 134 Cst.) et doit dans tous les cas approuver les amendements aux chapitres 3 à 8 de la Constitution (art. 136 Cst.).

En conclusion, l'*oblast* autonome juive et les *okrug* autonomes constituent, avec les républiques, les sujets à base nationale de la Fédération de Russie. Cette dernière est toutefois composée d'autres sujets à nature plus administrative, les *krai*, *oblast* et les deux villes d'importance fédérale.

c) *Les krai, oblast et villes d'importance fédérale*

Les *krai*, *oblast* et les deux villes d'importance fédérale (Moscou et Saint-Petersbourg) sont égaux en droit avec les autres sujets de la Fédération de Russie (art. 5 al. 1 Cst.). Toutefois, comme cela a déjà été indiqué, ce principe constitutionnel d'égalité, en raison de la spécificité du fédéralisme interne russe, est largement symbolique.

Plus spécifiquement, les *krai* et *oblast* ont un statut « inférieur » à celui des républiques. Ainsi, ils n'ont pas de constitution, mais une charte. D'une façon générale, il n'y a pas de réelle distinction entre le statut des *krai* et celui des *oblast*. Du temps de la période soviétique, le *krai* se distinguait essentiellement par le fait qu'entraînait dans la composition de son territoire des formations autonomes (*okrug* et *oblast*) ce qui n'est plus le cas aujourd'hui. Les *oblast*, pour leur part, se distinguaient principalement par leurs populations majoritairement de nationalité russe. Dans la Constitution de 1993, ces deux sujets sont toujours des entités administratives-territoriales de la Fédération de Russie, à statut équivalent, les *oblast* pouvant toutefois être composées d'*okrug* autonomes.

La différenciation entre les *krai* et les *oblast* est donc de nature purement formelle. En revanche, la différence avec les villes d'importance fédérale est plus marquée. En effet, les deux villes d'importance fédérale, Moscou et Saint-Petersbourg ne sont pas subordonnées à leur *oblast* respective (Moscou et Leningrad). Le concept de ville d'importance fédérale se situe dans une catégorie distincte des autres statuts des sujets de la Fédération en raison principalement de leur caractère urbain et métropolitain. Par ailleurs, il ne faut pas oublier le rôle particulier de Moscou (qui est aussi la capitale de la Russie) et de Saint-Petersbourg ainsi

⁶³⁷ Trad.

que leur importance historique, économique et culturelle. De ce fait, ces deux villes ont reçu dès la signature du Traité fédéral en 1992, un statut présentant certaines caractéristiques spécifiques. De plus, en ce qui concerne plus particulièrement Moscou, la loi fédérale « sur le statut de la capitale de la Fédération de Russie »⁶³⁸ prévoit entre autre que la ville est le siège des organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération, des représentants des sujets de la Fédération, des missions diplomatiques étrangères et doit fournir les bâtiments, les services publics, les transports et tout autre service pour assurer la conduite des événements nationaux et internationaux, etc.

De fait, avec ce grand nombre d'entités aux statuts très différents, le Kremlin s'est inquiété d'un possible éclatement de la Russie. Le gouvernement de Boris Eltsine n'avait pourtant pas proposé de stratégie pour défendre un fédéralisme adapté à la composition du pays. Des solutions ont donc été bricolées avec notamment la signature entre l'Etat fédéral et les sujets, de traités de répartition des compétences, visant à combler le vide constitutionnel et législatif sur cette question cruciale des prérogatives des organes du pouvoir d'Etat des sujets et des organes du pouvoir d'Etat de la Fédération.

B. La régulation contractuelle de la délimitation des matières de compétence et des attributions entre la Fédération et les sujets

Le texte de la Constitution (art. 11 al. 3) prévoit que la délimitation des domaines de compétence et des attributions est établie sur la base du texte constitutionnel, du Traité fédéral de 1992 et sur les traités conclus entre les sujets et la Fédération. Il est intéressant de remarquer que la loi fédérale n'est pas mentionnée comme source de la répartition des compétences.

Dès 1999, la loi fédérale est toutefois venue encadrer la conclusion des traités entre les sujets et le Centre⁶³⁹. Ainsi, cette loi a posé les principes et la procédure à suivre pour la conclusion de ces traités (*dogovory*) et notamment les conditions et les modalités d'exercice des différents domaines de compétences, les droits et obligations spécifiques des parties, la validité du traité et la procédure d'extension de cette validité ainsi que les motifs et la procédure de résiliation anticipée (1). Le traité est signé par le Président de la Fédération de Russie et par le plus haut fonctionnaire du sujet de la Fédération et ensuite approuvé par le droit fédéral. Largement remise en cause, par la suite, sous la présidence de Poutine, la conclusion de ces traités bilatéraux a néanmoins repris avec l'exemple emblématique de la République du Tatarstan (2).

⁶³⁸ Loi fédérale du 15 avril 1993, n° 4802-I, Registre RSFSR, 1993, n° 19, art. 683.

⁶³⁹ Loi fédérale du 24 juin 1999 n° 119-FZ « sur les principes et modalités de répartition des compétences 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 », SZRF, 1999, n° 26, art. 3176. Cette loi n'est plus en vigueur.

1. L'encadrement législatif des traités bilatéraux

Face au réveil des nationalités et à l'incapacité des dirigeants russes à construire un ensemble cohérent sur la base des nouvelles réalités nationales des sujets de la Fédération, la Russie s'est naturellement tournée vers l'expérience contractuelle dont elle disposait déjà depuis le Traité instituant l'URSS en 1922.

Le pouvoir, l'autorité est au Kremlin et la séparation des pouvoirs est considérée, dès l'origine du régime post-soviétique, comme une faiblesse. Le facteur de la diversité territoriale et humaine n'a en effet pas été repensé de la même manière que le droit ou l'économie. Par conséquent, le fédéralisme est perçu, dès le début, comme un défaut structurel, car il entretient l'idée de la sécession possible d'une entité. Au surplus, l'incurie bureaucratique et le désordre fiscal des années eltsiniennes ont encouragé chaque acteur du système à organiser son propre mode de gestion. L'absence de répartition claire des compétences entre les autorités fédérales et régionales a donc laissé le champ libre aux administrateurs locaux. Les gouverneurs des entités ou les présidents des républiques ont ainsi développé des formes d'autonomie par réaction à l'absence du pouvoir central. Les traités bilatéraux conclus entre les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération et ceux des sujets furent conçus comme un moyen largement utilisé dans les années 90, de régulation des rapports fédéraux.

L'utilisation du contrat comme technique de répartition des compétences entre le pouvoir central et les sujets fut sans aucun doute l'aspect le plus marquant du fédéralisme post-soviétique. Ce processus contractuel a incontestablement influencé la dynamique des relations fédérales même si les contenus et la structure des traités étaient assez divers, leurs champs d'application parfois très importants et pas toujours limités au cadre constitutionnel. Par ailleurs, la conclusion de ces contrats ne répondait à aucune procédure bien définie (tout comme les conséquences en cas de non-respect des obligations contractuelles par une des parties) et leur place au sein de l'ordre juridique russe n'a jamais été correctement définie. Par conséquent, le manque de précision sur la nature juridique et le cadre procédural de ces traités bilatéraux a induit inévitablement des répercussions négatives sur le fonctionnement du système fédéral. Dans certains cas, la conclusion de ces traités était même contraire à la Constitution, les dispositions constitutionnelles n'étant parfois respectées ni par les sujets ni par le pouvoir central. Quoi qu'il en soit, ces traités ont suscité de nombreuses questions quant à leur portée juridique. Ainsi, dans son arrêt du 7 février 2003, n° 8 - P « sur l'interprétation des dispositions de l'article 1 de la Constitution de la République du Tatarstan », la Cour constitutionnelle de la République du Tatarstan a affirmé que « le Traité entre la Fédération de Russie et la République du Tatarstan du 15 février 1994 "sur la répartition des compétences et la délégation mutuelle des pouvoirs entre les organes d'Etat de

la Fédération de Russie et les organes d'Etat de la République du Tatarstan" est un acte juridique, faisant directement entrer la République du Tatarstan dans l'espace constitutionnel et juridique renouvelé de la Fédération de Russie » (par. 4.5)⁶⁴⁰. Le raisonnement de la Cour peut prêter ici à confusion car si grâce à ce traité de 1994, le Tatarstan est entré dans la composition de la Fédération de Russie, qu'en aurait-il été si celui-ci n'avait pas été conclu ? La République du Tatarstan serait-elle alors restée en dehors de l'espace juridique russe ? C'est fort peu probable mais cela exprime bien le fait qu'en Russie, la conclusion des traités bilatéraux a été fortement influencée par la situation politique, ce fédéralisme contractuel jouant incontestablement sur « le renforcement du caractère asymétrique du système fédératif »⁶⁴¹ russe.

Incontestablement, la technique contractuelle reste une originalité du fédéralisme russe puisqu'entre 1994 et 1996, près de la moitié des sujets avaient conclu un traité avec le pouvoir central⁶⁴². Cette forme spécifique de répartition contractuelle des compétences organisa donc *de jure* les relations fédérales. L'utilisation de ces traités bilatéraux fut malgré tout, dès le début très controversée. En effet, cette pratique a eu comme conséquences notables d'engendrer voire d'accentuer les inégalités entre les sujets en aggravant les disparités entre eux. La conclusion de ces traités permettait ainsi au Centre d'accorder à quelques entités certains avantages économiques, des concessions politiques etc., dans des domaines de compétences plutôt « populaires » qu'il aurait été, sans cela, plus difficile à faire passer vis-à-vis d'autres entités. Aussi, la technique contractuelle de répartition des compétences, même si elle présentait des aspects positifs, telles que la flexibilité, la rapidité etc., pouvait être un facteur important de violation de l'égalité juridique des sujets de la Fédération dans leurs rapports avec le gouvernement central. De plus, même si l'usage du traité bilatéral permettait d'un côté de limiter la « rugosité » des relations fédérales entre le Centre et la périphérie, elle a conduit de l'autre à une « érosion » de l'espace législatif et constitutionnel. A l'époque, le pouvoir central n'avait pas été en mesure de mettre de l'ordre dans la conclusion des traités, de sorte que, à terme, « la parade de conclusion des traités » se transforma peu à peu en une « parade de rejet de conclusion des traités »⁶⁴³.

De fait, au fil du temps, le centre fédéral n'a eu de cesse de renforcer son contrôle sur le processus contractuel. Néanmoins, à chaque tentative des sujets de la Fédération de sortir des « rails constitutionnels », le gouvernement fédéral a éprouvé des difficultés à trouver une

⁶⁴⁰ Trad. Texte de l'arrêt disponible sur le site du journal *Respublika Tatarstan*, <http://www.rt-online.ru/add_material/documents/document-110/47999/>.

⁶⁴¹ SALENKO, A. V., « Rossiâ - unitarnaâ Federaciâ : Paradoks ili real'nost' ? » in *Pravovedenie* [« La Russie – Fédération unitaire : Paradoxe ou réalité ? » in *Jurisprudence*], 2001, n° 2, p. 63 (Trad.).

⁶⁴² RAVIOT J.-R., « Fédéralisme et gouvernement régional en Russie » in *Politique étrangère*, 1996, n° 4, p. 803.

⁶⁴³ GLIGIČ-ZOLOTOREVA M.V., *Teoriâ i praktika federalizma: sistemnyj podhod* [Théorie et pratique du fédéralisme : approche systémique], op. cit., p. 400 (Trad.).

réponse adéquate. Celle-ci vint d'abord par l'adoption de la loi fédérale du 24 juin 1999 « sur les principes et modalités de répartition des compétences 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 »⁶⁴⁴ qui posa le principe de suprématie de la loi fédérale sur la loi fédérée et le principe de constitutionnalité (*princip konstitucionnosti*). Par la suite, cette volonté de restaurer la suprématie du pouvoir central se renforça aussi avec l'arrivée au pouvoir de Poutine en tant que Premier ministre de Eltsine.

L'essence même de cette loi était de rappeler que comme dans tout domaine juridique, la loi (et en particulier la loi fédérale) possédait une force juridique supérieure au contrat, que celui-ci ne devait être conclu que dans les cas prévus par la loi, les termes de ce contrat ne pouvant contredire les dispositions législatives. Par conséquent, en appliquant la technique contractuelle comme modèle de régulation des compétences entre la Fédération et ses sujets, cela entraînait en conflit direct avec la loi fédérale en compromettant notamment son autorité juridique.

Plus concrètement, les dispositions de cette loi constituaient ni plus ni moins une dénonciation expresse des différents traités signés par les différents sujets de la Fédération sur la base de l'art. 11 de la Constitution fédérale. Ainsi, l'art. 3 al. 1 de la loi de 1999 rappelait sans ambiguïté que « les lois constitutionnelles fédérales et les lois fédérales mais aussi les constitutions, les statuts, les lois et les autres actes juridiques normatifs des sujets de la Fédération de Russie, les traités et accords ne peuvent transférer, exclure ou redistribuer des pouvoirs relevant de la compétence exclusive de la Fédération de Russie ou de la compétence conjointe autrement que de la façon prévue par la Constitution de la Fédération de Russie »⁶⁴⁵. L'al. 2 de la loi allait même plus loin en condamnant l'adoption de toute loi, constitution, statut ou autre acte juridique et la signature de tout traité qui aurait tendu à modifier le statut constitutionnel d'un sujet, qui aurait porté atteinte aux droits et libertés de l'Homme et du citoyen ou encore qui aurait conduit à détruire l'intégrité et l'unité du territoire et du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie. Par cette loi, le pouvoir fédéral enfonçait même le clou en stipulant dans l'art. 4 que le principe de la suprématie de la Constitution fédérale devait être respecté par toutes les entités de la Fédération. Par ailleurs, cette loi de 1999 circonscrivait le champ d'application des traités aux seuls domaines des compétences conjointes. Ainsi, l'art. 14 prévoyait deux cas précis pour la conclusion de traités : la stipulation expresse par une loi fédérale ou bien l'absence d'une loi fédérale sur les matières de compétence conjointe. Dans ces deux cas, le traité ne pouvait aucunement délimiter les compétences énoncées à l'art. 72 de

⁶⁴⁴ Loi fédérale du 24 juin 1999 n° 119-FZ précitée, note n° 639.

⁶⁴⁵ Trad.

la Constitution mais seulement les « concrétiser » afin de tenir compte des spécificités économiques, géographiques, nationales etc. du sujet (art. 14 al.2).

La loi du 24 juin 1999 perdit toute force juridique par l'adoption de la loi fédérale 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 »⁶⁴⁶ qui rendit plus restrictive les possibilités de conclusion de traités. En effet, cette loi précise dans son art. 26.7 al. 1 qu'un traité ne peut être désormais conclu qu'en raison des spécificités « géographiques, économiques et autres » des sujets de la Fédération qu'une loi fédérale ne permettrait pas d'appréhender. Il est intéressant ici de remarquer que faute de mention particulière, les spécificités nationales relèvent de la catégorie « autres » ce qui est une façon commode pour le législateur fédéral de minimiser ce critère alors qu'à l'origine c'est celui-ci qui a entraîné la conclusion des premiers traités bilatéraux de répartition des compétences. D'autres restrictions ont aussi été introduites dans le cadre de la procédure d'adoption d'un traité. Ainsi, le projet de traité devra désormais être obligatoirement approuvé par une loi fédérale (art. 8), il aura une durée de validité maximum de 10 ans (art.10) mais la dénonciation unilatérale ne sera toutefois possible qu'en cas de violation, constatée par un tribunal fédéral, de ses obligations contractuelles par l'une des parties (art.11). La loi du 4 juillet 2003 modifiant la loi du 6 octobre 1999 obligea notamment les sujets à mettre leur législation en conformité avec la Constitution et les lois fédérales durant la période transitoire des 2 années civiles qui ont suivi la date d'entrée en vigueur de la loi (art. 30)⁶⁴⁷.

L'encadrement législatif très strict de la conclusion de traités bilatéraux avait pour objectif premier de limiter le recours à la méthode contractuelle concrétisant en cela la vision d'ordre et de contrôle voulue par le Kremlin. Les républiques avec ces traités n'avaient en effet pas hésité à prendre durant les années 90 de grandes libertés avec la Constitution et les lois fédérales. En 2000, Vladimir Poutine a lancé un vaste programme visant à mettre en conformité la législation régionale avec le droit fédéral. Néanmoins, cela n'a pas empêché la conclusion d'un nouveau traité bilatéral de délimitation des compétences et des attributions entre la République du Tatarstan et l'Etat central en 2007.

⁶⁴⁶ Loi du 6 octobre 1999, n° 184-FZ, SZRF, 1999, n° 42, art. 5005. Voir aussi la loi du 4 juillet 2003 n° 95-FZ « 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" » qui amenda la loi du 6 octobre 1999, SZRF, 2003, n° 27, art. 2709.

⁶⁴⁷ Traduction de la loi du 6 octobre 1999 par la Commission de Venise :
<<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL%282004%29121-f>>.

2. Le renouveau de la pratique contractuelle : le cas de la République du Tatarstan

La signature d'un nouveau traité avec le Tatarstan le 26 juin 2007⁶⁴⁸ peut être considérée comme un écart important par rapport aux réformes du système fédéral entreprises par Poutine. Le Conseil de la Fédération s'était d'ailleurs opposé à l'adoption de la loi de ratification de ce traité le 21 février 2007, ce qui à l'époque avait constitué un fait sans précédent de la part d'un organe qui soutenait traditionnellement la politique présidentielle. Les membres du Conseil de la Fédération avaient en effet considéré que ce nouveau traité remettait notamment en cause le principe d'égalité des sujets. Néanmoins, on ne peut que constater que la conclusion de ce traité constitue plutôt un recul vis-à-vis des réformes entreprises visant à mettre l'accent sur une délimitation des pouvoirs par la loi fédérale et non par la technique des contrats. Cette position juridique avait d'ailleurs été encouragée par la Cour constitutionnelle qui, dans un arrêt du 9 janvier 1998⁶⁴⁹, avait jugé la loi fédérale comme une méthode plus avantageuse pour le contrôle de la répartition des compétences dans le domaine des compétences conjointes.

Au-delà de la question de l'opportunité de ce traité, on peut s'interroger sur son contenu. En effet, le préambule du traité indique que son adoption a été décidée en raison des caractéristiques historiques, culturelles, économiques de la République du Tatarstan⁶⁵⁰. Toutefois, dans le texte même ces spécificités n'apparaissent pas, ce qui peut paraître surprenant au regard des conditions de base posées pour la signature de tels accords par la loi fédérale du 6 octobre 1999 notamment en raison des caractéristiques économiques, géographiques et autres des sujets de la Fédération. De plus, l'art. 26.7 al. 1 de cette même loi stipule que « 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, sa durée de validité et les modalités de sa reconduction, ainsi que les motifs et les modalités de sa dénonciation anticipée »⁶⁵¹. Or, aucune de ces stipulations obligatoires n'est présente dans le document. Par ailleurs, l'art. 2 al. 1 du traité reconnaît que la République du Tatarstan possède la plénitude du pouvoir d'Etat, en dehors des compétences exclusives de la Fédération et des compétences conjointes, le tout sous la référence dans le

⁶⁴⁸ Loi fédérale du 22 juillet 2007, n° 199-FZ « sur la ratification du Traité sur la délimitation des matières de compétences 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 », SZRF, 2007, n° 31, art. 3996. Traduction du texte du Traité en annexe n° 8.

⁶⁴⁹ Arrêt de la Cour du 9 janvier 1998 n° 1-P « sur la constitutionnalité du Code forestier de la Fédération de Russie », SZRF, 1998, n° 3, art. 429.

⁶⁵⁰ HAKIMOV R.S., HAJRUTDINOV R.R., SALIOV R.R., BUŠUEV A.S., MINNULLI I.R., *Gosudarstvennost' Respubliki Tatarstan: istoriâ i sovremennost' [Structures étatiques de la République du Tatarstan : histoire et contemporanéité]*, Kazan : Institut istorii AN RT, 2010, pp. 12-16.

⁶⁵¹ Traduction de la Commission de Venise, note n° 647.

préambule au traité du 15 février 1994. La contradiction ne s'arrête pas là, car cet article du traité reproduit en fait arbitrairement les dispositions de la Constitution de la Fédération de Russie sans prendre en compte la jurisprudence de la Cour constitutionnelle sur le statut des républiques de la Fédération de Russie⁶⁵². Le traité prévoit également que le Gouvernement de la Fédération de Russie et le Conseil d'Etat de la République du Tatarstan peuvent présenter à la Douma d'Etat des projets de loi (art 2. al. 2). Or, l'inclusion de cette disposition dans le traité implique l'acceptation de lois proposées et consacrées à un sujet de la Fédération de Russie, en l'occurrence la République du Tatarstan, ce qui revient à violer le principe d'égalité des sujets de la Fédération de Russie inscrit dans la Constitution. L'art. 2 al. 5 du traité précise enfin que le plus haut fonctionnaire de la République du Tatarstan doit maîtriser la langue officielle de la Fédération et celle de la République du Tatarstan (le russe et le tatar). Cette disposition contredit encore l'art. 19 de la Constitution qui garantit l'égalité de tous les citoyens sans distinction d'appartenance linguistique et la jurisprudence de la Cour qui prévoit que seule une loi fédérale peut imposer une telle exigence⁶⁵³.

Par conséquent, ce traité, voulu par le pouvoir politique, ignore la législation fédérale en matière de répartition des compétences en reproduisant certaines dispositions de la Constitution et ceci indépendamment de leur relation avec d'autres normes constitutionnelles et en les interprétant dans un sens différent de celui donné par la Cour constitutionnelle. Il doit être considéré comme une dérogation importante aux réformes fédérales visant à instaurer un équilibre relatif dans les relations entre les entités et le Centre et marque incontestablement un certain retour aux relations fédérales des années 90. Cette tentation de faire revivre le fédéralisme contractuel est dangereuse et ne peut être envisagée positivement. De plus, ce traité présente d'évidentes lacunes systémiques: il s'inscrit hors du principe de l'unité juridique et bloque l'interaction entre les éléments du système fédéral. En ce sens, l'utilisation généralisée d'un tel modèle de convention introduirait des éléments de désintégration dans un ordre juridique interne déjà instable et constitue sans aucun doute un précédent qui pourrait être invoqué par d'autres sujets de la Fédération. Malgré cela, il faut bien garder à l'esprit que la République du Tatarstan a toujours réussi à maintenir des relations « positives » avec Moscou. C'est avant tout aussi la réussite de la politique d'un homme, Mintimer Chaïmiev, ancien président de la République, qui a su négocier et mettre en avant les atouts du Tatarstan avec son identité régionale forte et son potentiel économique important. Nous pouvons ainsi en conclure que cette République a su jouer d'un fédéralisme « à la carte » tout en donnant des

⁶⁵² Arrêt du 7 juin 2000 précité, note n° 614.

⁶⁵³ Ordonnance du 13 novembre 2001 précitée, note n° 623.

gages au pouvoir central avec la révision de sa Constitution en 2002 qui définit le Tatarstan comme un sujet à part entière de la Fédération de Russie⁶⁵⁴.

III. Le rééquilibrage des pouvoirs au sein de la Fédération de Russie ou le renforcement de la « verticale du pouvoir »

Dans les années 2000, la « recentralisation » devient une tendance lourde de la politique russe. En effet, quand Vladimir Poutine est arrivé à la tête de l'Etat, il a voulu inverser le mouvement centrifuge et réduire la complexité du fédéralisme en s'engageant à restaurer l'autorité et l'efficacité du Centre. Ce faisant, sa présidence est clairement marquée par cette prise de distance publique à l'égard des valeurs de liberté et de démocratie des sociétés contemporaines. Néanmoins, martelant son objectif, il a rappelé, dans son message annuel à l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie le 3 avril 2001, sa stratégie pour « imposer l'ordre dans les relations entre les organes du pouvoir fédéral et les organes du pouvoir régional ; que l'absence d'une délimitation claire entre les compétences et de mécanisme opérationnel de coopération entre les niveaux de gouvernement mènent [la Russie] vers de grandes pertes économiques et sociales »⁶⁵⁵. Dans cette optique, le premier problème est donc « la définition concrète et précise des pouvoirs du centre et des sujets de la Fédération dans le cadre de leurs compétences conjointes [...] »⁶⁵⁶. Pour Poutine, en effet, « c'est un champ potentiellement conflictuel qu'il appartient de minimiser afin de déterminer où doivent se situer les organes du pouvoir fédéral et ceux des sujets de la Fédération »⁶⁵⁷. Dans ce sens, le Président de la Fédération de Russie peut utiliser des procédures de conciliation pour régler les différends entre les organes de la Fédération et les organes des sujets. A défaut d'une solution négociée, c'est alors au juge de trancher. Ainsi, en vertu de l'art. 125 al. 2 lit. c, cette tâche revient à la Cour constitutionnelle. D'une façon générale, la Cour constitutionnelle « défend constamment les principes de la Fédération de Russie en tant que fédération constitutionnelle »⁶⁵⁸, c'est-à-dire qu'elle s'assure de l'équilibre entre les intérêts et les droits du pouvoir fédéral et ceux des sujets de la Fédération dans les limites définies par la Constitution de la Fédération de Russie (A).

Dans la Russie d'aujourd'hui, un Président fort est vu comme un gage de stabilité dans une société fragmentée et la garantie de surmonter l'héritage du passé mettant ainsi au pas les

⁶⁵⁴ LIROU R., *op. cit.*, pp. 364-367.

⁶⁵⁵ Trad. Texte du Message sur le site du Kremlin : <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2001/04/28514.shtml>.

⁶⁵⁶ *Ibidem*.

⁶⁵⁷ *Ibidem*.

⁶⁵⁸ VITRUK N. V., *Konstitucionnoe pravosudie v Rossii (1991-2001 gg.). Očerki teorii i praktiki [La justice constitutionnelle en Russie (1991-2001). Essais sur la théorie et la pratique]*, Moscou : Gorodec-Izdat, 2001, p. 278 (Trad.).

potentats locaux et les intérêts économiques mafieux. C'est pour lutter contre ces dérives que Poutine a mis en œuvre « la verticale du pouvoir » (*vertikal' vlasti*) et instituer des réformes administratives importantes qui ont modifié la structure des relations fédérales (B). Enfin, la prééminence des variables économiques dans le conflit entre le pouvoir central et les sujets en Russie est un paramètre qui n'est pas négligeable. Aussi, la stratégie « poutinienne » en réduisant la part des ressources propres des sujets au profit du budget fédéral, eut finalement plus d'effet que les réorganisations et les restructurations des organes administratifs⁶⁵⁹ démontrant en cela les enjeux de l'économie constitutionnelle et de la péréquation fiscale (C).

A. *Le rôle de la Cour constitutionnelle dans l'affirmation d'une Fédération constitutionnelle*

Les questions relatives au fédéralisme et aux relations contractuelles occupent une place importante dans les activités de la Cour constitutionnelle. Dans ce cadre, les arrêts les plus importants ont été rendus dans les années 90.

D'une façon générale, la jurisprudence des arrêts de la Cour peut être principalement classée en deux catégories : la première relative à la question du statut et de la souveraineté des républiques et la seconde relative au respect des principes constitutionnels et de la primauté de la Constitution fédérale. Dans la première catégorie, l'apport jurisprudentiel de la Cour a toujours été guidé par l'art. 15 al. 1 de la Constitution qui dispose que 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 ». Par conséquent, la Cour a toujours considéré la Fédération de Russie comme une fédération constitutionnelle envers et contre une conception de fédération contractuelle-constitutionnelle. Si la fédération constitutionnelle est créée et instaurée par l'adoption d'une constitution, la fédération contractuelle-constitutionnelle bien que fondée sur une constitution, a été antérieurement préfigurée par un accord entre les sujets et le Centre. Ce point avait été largement débattu au regard du Traité fédéral de mars 1992 mais depuis l'arrêt du 7 juin 2000, précédemment cité, la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie maintient sa jurisprudence et n'a jamais admis le caractère contractuel du statut des républiques (le raisonnement est identique pour les autres sujets de la Fédération) et la nature contractuelle de leur entrée dans la Fédération de Russie sur la base de l'égalité des parties. En effet, la Fédération de Russie a été formée par « le haut » et tout traité ou accord conclu entre les sujets

⁶⁵⁹ NOVIKOV A., « Le recul du fédéralisme en Russie : l'exemple du budget » in *Pouvoirs*, 2005, n° 112, pp. 111-125.

a donc moins une portée juridique que factuelle. En ce sens, le statut des sujets découle non de leur volonté exprimée dans le contrat ou dans leurs constitutions ou leurs chartes mais dans la Constitution de la Fédération de Russie entendue comme l'acte normatif suprême du pouvoir souverain. La souveraineté de la Fédération de Russie, son statut constitutionnel et ses compétences, le statut constitutionnel des sujets ne dérivent donc pas d'un contrat mais du peuple multinational, dépositaire unique du pouvoir souverain dans la Fédération de Russie.

Une grande partie des arrêts de la Cour constitutionnelle de la seconde catégorie se basent sur l'art. 125 de la Constitution portant sur le contrôle de constitutionnalité des lois et autres actes normatifs (constitutions, chartes, traités) des sujets de la Fédération. A ce titre, la Cour a été amenée à prendre des positions juridiques relatives au respect des principes fondamentaux de l'ordre constitutionnel⁶⁶⁰.

Ainsi, dans l'arrêt du 18 janvier 1996 sur la constitutionnalité de certaines dispositions de la Charte de l'Altaï, la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie s'est prononcée sur l'organisation du système de pouvoir d'Etat et sur le principe constitutionnel de séparation des pouvoirs au niveau des sujets de la Fédération⁶⁶¹. La Cour a déclaré que le principe constitutionnel de l'unité du pouvoir d'Etat exige que les sujets de la Fédération de Russie tiennent compte du schéma fédéral ayant trait aux relations entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Pour cela, l'organisation du pouvoir d'Etat dans les sujets doit se faire selon le modèle mis en place au niveau fédéral, c'est-à-dire sur la base des principes généraux d'un Etat de droit démocratique, de l'unité du système du pouvoir d'Etat, de la séparation et de l'indépendance de chacun des pouvoirs. Par ailleurs, les membres du pouvoir législatif et le chef de l'exécutif du sujet doivent être élus au suffrage universel direct. Enfin, de la même manière qu'au niveau fédéral, il doit aussi exister une répartition des compétences et des pouvoirs entre les organes législatifs et exécutifs du pouvoir d'Etat et des mécanismes d'interaction entre eux. Dans ce dernier cas, il faut donc veiller à maintenir un équilibre des pouvoirs dans le système des pouvoirs d'Etat des sujets. Cette position juridique de la Cour constitutionnelle a été confirmée dans un arrêt du 10 décembre 1997 relative à la constitutionnalité de certaines dispositions de la Charte (Loi fondamentale) de l'*oblast* de Tambov⁶⁶². En l'espèce, elle a également posé les principes de l'organisation du pouvoir

⁶⁶⁰ Sur les pouvoirs et les principes d'interprétation de la Cour constitutionnelle russe, LOMOVITSEVA M., HENDERSON J., « Constitutional Justice in Russia » in *Review of Central and East European Law*, 2009, n° 34, pp. 37-69.

⁶⁶¹ Arrêt de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie du 18 janvier 1996, n° 2-P « sur l'affaire de la constitutionnalité de plusieurs dispositions de la Charte (Loi fondamentale) du kraï de l'Altaï (avec l'opinion dissidente du juge de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie N.V. Vitruka) », SZRF, 1996, n° 4, art. 409.

⁶⁶² Arrêt de la Cour constitutionnelle du 10 décembre 1997, n° 19-P « sur la constitutionnalité de plusieurs dispositions de la Charte (Loi fondamentale) de l'oblast de Tambov », SZRF, 1997, n° 51, art. 5877.

exécutif des sujets et en particulier sur la cessation anticipée des fonctions du chef de l'exécutif. Elle a ainsi rappelé que la structure, la formation, les compétences et l'organisation de l'administration régionale doivent être dirigées par les principes de séparation et d'indépendance des pouvoirs législatif et exécutif.

Dans un autre arrêt du 1^{er} février 1996, la Cour constitutionnelle a été amenée à sanctionner l'inscription dans la Charte de l'*oblast* de Tchita du principe du « système judiciaire de l'*oblast* »⁶⁶³. En effet, selon la Cour, le législateur régional n'a aucunement le droit de déterminer librement son propre système judiciaire car le système judiciaire de la Fédération de Russie est un système unifié, dans lequel ne peuvent coexister plusieurs systèmes judiciaires autonomes créés au sein de chaque sujet de la Fédération. De plus, dans ce même arrêt, la Cour constitutionnelle a précisé que l'absence d'une loi fédérale sur une question particulière de compétence conjointe n'empêche pas le sujet d'adopter son propre acte normatif quitte à ce que, après la publication de la loi fédérale, la loi du sujet doive être mise en conformité avec son pendant fédéral.

Selon une certaine partie de la doctrine, le principe d'unité du système étatique doit pouvoir être combiné avec une certaine diversité dans le système des organes du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération de Russie. De ce fait, les sujets de la Fédération de Russie devraient être indépendants dans l'organisation de leur système de gouvernement, sous réserve du respect de l'ordre constitutionnel et des principes généraux édictés à l'art. 77 al. 1 de la Constitution. Le principe d'unité du système étatique ne doit pas vouloir signifier uniformisation ou copie du système fédéral.

Dans le cadre du renforcement de la prééminence de la Constitution fédérale, la Cour a également sanctionné des dispositions de statuts ou de lois de sujets de la Fédération contraires au texte fédéral, notamment en matière de répartition des compétences. Ainsi, dans un arrêt du 30 novembre 1995 relatif à l'immunité pénale et administrative des députés de la Douma de l'*oblast* de Kaliningrad, la Cour a considéré que le législateur régional avait empiété sur les compétences exclusives de la Fédération qui est la seule à même, en vertu des art. 71 lit. n et 76 al. 1 de la Constitution, de légiférer sur la question⁶⁶⁴.

Enfin, dans le même sens, la Cour constitutionnelle dans son arrêt du 19 avril 2001 a été amenée à préciser que tout acte normatif d'un sujet de la Fédération déclaré inconstitutionnel

⁶⁶³ Arrêt de la Cour constitutionnelle du 1^{er} février 1996, n° 3-P « sur la constitutionnalité des dispositions de la Charte – Loi fondamentale de l'*oblast* de Tchita », SZRF, 1996, n° 7, art. 700.

⁶⁶⁴ Arrêt de la Cour constitutionnelle du 30 novembre 1995, n° 16-P « sur la constitutionnalité des articles 23 et 24 du règlement temporaire sur la protection des activités des députés de la Douma de l'*oblast* de Kaliningrad, approuvé par une décision de la Douma de l'*oblast* de Kaliningrad le 18 juillet 1994 », SZRF, 1995, n° 50, art. 4969.

perdait automatiquement sa force juridique⁶⁶⁵. Il s'en suit que les organes exécutifs et législatifs du sujet ne doivent en aucune façon appliquer un tel acte juridique sous peine de mise en œuvre soit de leur responsabilité pénale en vertu de l'art. 315 du Code pénal, soit d'un avertissement du Président de la Fédération de Russie à l'autorité en cause avec la possibilité d'une cessation de ses fonctions.

Le rôle du juge constitutionnel dans la réaffirmation de la Constitution fédérale ne fut donc pas négligeable, on peut même considérer qu'il est en quelque sorte venu en complément des réformes du fédéralisme entreprises par Poutine.

B. Les réformes « poutiniennes » du fédéralisme russe

La volonté d'optimiser la taille et le nombre des sujets de la Fédération de Russie est l'une des priorités du pouvoir fédéral. En effet, il est très difficile de moderniser un pays dont certains des territoires sont incapables politiquement et économiquement de faire face à leurs obligations légales et d'assurer, par exemple, une égalité des citoyens en fonction de leur lieu de résidence dans la Fédération. S'engager dans une telle voie est un processus complexe mais qui s'avère malgré tout indispensable pour améliorer la gestion d'un territoire aussi vaste que celui de la Russie. Afin de mener cette politique, deux options ont été choisies : la première, regrouper ou remembrer un certain nombre de sujets pour n'en former plus qu'un (1), la seconde, diviser le pays en huit grands districts fédéraux (*federal'nyj okrug*)⁶⁶⁶, chacun englobant plusieurs sujets sans que ceux-ci toutefois disparaissent juridiquement (2). Néanmoins, certaines réformes, trahissant un désarroi du pouvoir face à l'administration régionale, ont été entreprises en violation manifeste des fondements de l'ordre constitutionnel tels que mentionnés dans la Constitution de 1993. L'un des exemples les plus flagrant fut la réforme de l'élection des hauts fonctionnaires des sujets de la Fédération (3).

1. Le regroupement ou le remembrement des sujets de la Fédération

La mise en place d'une politique de regroupement des sujets de la Fédération ne peut s'accompagner que d'une réflexion d'ensemble sur le système fédéral. Or, en Russie, cette vision au long terme n'existe pas. Par ailleurs, l'existence de 89 entités en 1993 ayant des potentialités économiques différentes était un handicap pour le développement du pays et l'implémentation des politiques publiques. C'est pourquoi s'est mise en place une politique de

⁶⁶⁵ Ordonnance du 19 avril 2001, n° 65-O « sur une clarification officielle de l'ordonnance du 27 juin 2000 de la Cour constitutionnelle à la demande d'un groupe de députés de la Douma d'Etat relative à la constitutionnalité de certaines dispositions de la Constitution de la République d'Adygeï, de la République du Bachkortostan, de la République d'Ingouchie, de la République de Komi, de la République d'Ossétie du Nord-Alania et de la République du Tatarstan », SZRF, 2001, n° 20, art. 2059.

⁶⁶⁶ Le district de Crimée n'est ici pas comptabilisé.

regroupement ou de remembrement de sujets faisant progressivement passer en quelques années le nombre de ceux-ci de 89 à 83. Le contexte économique et politique a aussi permis d'envisager à court terme un regroupement des sujets de la Fédération.

C'est ainsi que la fusion entre l'*oblast* de Perm et l'*okrug* autonome des Komis - Permiaks a donné naissance au *krai* de Perm le 1^{er} décembre 2005. Aux termes de la loi fédérale du 25 mars 2004⁶⁶⁷, cette fusion a été dictée par la volonté de développer économiquement la région et d'augmenter le niveau de vie de la population (art. 1 al. 2). Les bases juridiques de la formation du *krai* de Perm reposent sur une proposition commune de l'*oblast* de Perm et de l'*okrug* autonome des Komis - Permiaks ainsi que sur les résultats des référendums sur la formation d'un nouveau sujet de la Fédération qui se sont tenus à la fois dans l'*oblast* de Perm et dans l'*okrug* autonome des Komis - Permiaks (art. 1 al. 3). Dans le même sens, le regroupement du *krai* de Krasnoïarsk s'est basé sur la loi fédérale du 14 février 2005 « sur la formation dans la Fédération de Russie d'un nouveau sujet de la Fédération de Russie à la suite du regroupement du *krai* de Krasnoïarsk, l'*okrug* autonome de Taïmyr (Dolgano - Nenets) et l'*okrug* autonome Evenks »⁶⁶⁸. Ces deux lois ont été votées conformément à l'art. 65 al. 2 de la Constitution et à l'art. 12 de la loi constitutionnelle fédérale du 17 décembre 2001 « sur la procédure d'adoption par la Fédération de Russie et la formation de nouveaux sujets de la Fédération de Russie »⁶⁶⁹ et précisent notamment la procédure et les modalités de la formation des nouveaux sujets, leurs noms, leurs statuts, leurs délimitations géographiques ainsi que les conditions et modalités de résiliation des parties à la fusion.

Rapidement, il est toutefois apparu que la politique de regroupement ne devait pas être systématique car elle avait le gros défaut de mal prendre en considération le degré d'autonomie accordée aux sujets dans un système fédéral aussi particulier que celui de la Russie. En effet, compte tenu du fait que le regroupement des sujets de la Fédération est l'un des axes prioritaires de la modernisation de l'Etat et vise à des changements structurels dans le système fédéral, la base législative qui s'y réfère aurait besoin d'une évolution importante car elle s'avèrerait insuffisante pour des fusions plus « complexes ». Les lois ci-dessus servent surtout de modèle pour le remembrement d'un même « niveau » de sujets. Si le processus de fusion venait à se faire avec des sujets de niveau différent, il est probable que cela aboutirait à une impasse.

⁶⁶⁷ Loi constitutionnelle fédérale du 25 mars 2004 n° 1-FKZ « sur la formation dans la Fédération de Russie d'un nouveau sujet de la Fédération de Russie à la suite de la fusion de l'*oblast* de Perm avec l'*okrug* autonome des Komis - Permiaks », SZRF, 2004, n° 13, art. 1110.

⁶⁶⁸ Loi constitutionnelle fédérale du 14 février 2005, n° 6-FKZ, SZRF, 2005, n° 42, art. 4212.

⁶⁶⁹ Loi constitutionnelle fédérale du 17 décembre 2001, n° 6-FKZ, SZRF, 2001, n° 52, art. 4916.

Afin que la politique soit plus efficace, il conviendrait en effet de prendre en considération les déséquilibres structurels du système fédéral. Le regroupement a pour but principal de niveler les différences économiques, parfois très importantes, entre certains sujets de la Fédération afin d'assurer progressivement mais de manière significative une égalité et des conditions égales de vie à travers tout le pays. A ce titre, ce remembrement ne devrait selon nous n'être « destiné » qu'à des entités qui se caractérisent par des conditions politiques et culturelles relativement proches même si une certaine diversité culturelle n'est pas un handicap au regard du cadre général de la construction d'un Etat démocratique respectueux des droits de l'Homme. Pour assurer un regroupement judicieux des sujets de la Fédération, il faudrait que ceux-ci participent sur un pied d'égalité au même « concert économique », c'est-à-dire aient un développement à peu près équivalent. Enfin, le gouvernement fédéral devrait mieux soutenir et encourager les sujets de la Fédération qui choisissent de se regrouper. Quant aux autres, ce serait au gouvernement fédéral de s'investir dans cette voie en les incitant à se réunir avec des sujets voisins plus développés tout en leur garantissant de rester un sujet de la Fédération à part entière mais avec un « statut » différent. Quoi qu'il en soit, il serait peut être intéressant de classer en trois catégories les sujets de la Fédération selon leur situation économique (développés, en développement, en sous-développement) afin de faciliter l'ajustement des relations et les interactions entre le Centre et les sujets de la Fédération.

La pierre angulaire de la politique de regroupement pourrait être également à envisager à travers la mise en place d'un nouveau modèle de gouvernance régionale⁶⁷⁰. Pour ce faire, le processus de regroupement passerait par assurer un minimum de standards sociaux et une répartition des matières de compétences et des charges aux différents niveaux de gouvernement garantie par un mécanisme de péréquation. Par la suite, un travail de consolidation législative des normes sociales et du statut juridique des sujets de la Fédération viendrait parachever le processus.

Néanmoins, cette volonté d'améliorer la structure fédérale par le biais du regroupement de sujets doit s'accompagner d'une évaluation de la gestion régionale. Or, précisément, c'est l'absence d'une telle évaluation qui a empêché la mise en place d'un système permettant de gérer au mieux les particularités d'un territoire, voire du pays dans son ensemble. Evaluer l'efficacité et l'influence de l'action étatique sur le développement socio-économique régional permettrait d'optimiser les relations de pouvoir entre l'Etat central et la périphérie. C'est dans cette perspective qu'un nouvel échelon territorial a été créé, le district fédéral avec à sa tête un représentant plénipotentiaire du Président de la Fédération de Russie.

⁶⁷⁰ DOBRYNIN N., « Novyj federalizm i reforma gosudarstvennogo upravleniâ » in *Federalizm* [« Le nouveau fédéralisme et la réforme de l'administration étatique » in *Fédéralisme*], 2005, n° 2, pp. 5-18.

2. La création des districts fédéraux et des représentants plénipotentiaires

Le Président russe, en signant le 13 mai 2000 l'*Oukaze* n° 849 « sur le représentant plénipotentiaire du Président de la Fédération de Russie dans le district fédéral »⁶⁷¹, a établi sept districts fédéraux (depuis 2010, huit districts)⁶⁷² dirigés par un « représentant plénipotentiaire » (*polnomotchnye predstaviteli* ou *polpredy*) chargé de surveiller les agences fédérales dans le district et de sanctionner les plus hauts fonctionnaires des sujets.

Le pays est par conséquent aujourd'hui divisé en huit districts fédéraux : Central, Nord-Ouest, Sud, Caucase Nord, Volga, Oural, Sibérien, Extrême-oriental qui s'organisent avec une administration assez bureaucratique dotée de larges prérogatives de contrôle. Chaque district fédéral a été conçu pour représenter une zone économique importante, afin de renforcer la place de l'Etat, empêchant ainsi la dilution de la souveraineté du pays dans le cadre de la politique de la verticale du pouvoir. Ils représentent en fin de compte un niveau intermédiaire (inter-régional) de gouvernance dans le pays.

Juridiquement, la base légale de l'*Oukaze* présidentiel n° 849 repose principalement sur l'art. 80 al. 2 de la Constitution qui prévoit que le Président est le garant de la Constitution, des droits et des libertés de l'Homme et du citoyen, qu'il prend les mesures nécessaires pour protéger la souveraineté de la Fédération de Russie, son indépendance et l'intégrité d'Etat, et qu'il assure le fonctionnement coordonné et la collaboration des organes du pouvoir de l'Etat. Conformément à l'art. 83 lit. j, le Président nomme et révoque les représentants plénipotentiaires et l'art. 85 al. 1 prévoit également que le Président peut utiliser la conciliation pour régler les différends entre les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération et les organes du pouvoir d'Etat des sujets. Malgré tout, ces règles relatives aux districts fédéraux et aux représentants plénipotentiaires du Président posent un cadre mais sont en même temps très « floues » quant à l'organisation et au fonctionnement de ces districts.

L'existence de districts n'est pas nouvelle car en Russie pré-révolutionnaire, il existait déjà un certain nombre de districts judiciaires, militaires, religieux (par exemple le diocèse), conçus pour optimiser la gouvernance des grandes régions du pays. Cependant, si nous analysons le modèle des districts fédéraux tel qu'il est prévu par l'*Oukaze* présidentiel, il devient clair que ces districts, dans leur forme actuelle, ne sont ni des sujets de la Fédération ni de simples circonscriptions administratives. En effet, si nous regardons le statut du représentant

⁶⁷¹ SZRF, 2000, n° 20, art. 2112.

⁶⁷² L'*Oukaze* n° 82 du Président Medvedev du 19 janvier 2010 « sur l'ajout d'amendements à la liste des districts fédéraux, approuvé par l'*Oukaze* du Président de la Fédération de Russie du 13 mai 2000 n° 849 et par l'*Oukaze* du Président de la Fédération de Russie du 12 mai 2008 n° 724 "questions sur le système et la structure des organes fédéraux du pouvoir exécutif", SZRF, 2010, n° 4, art. 369. Cet *Oukaze* a donc fait passer le chiffre initial de sept à huit districts avec la création du district du Caucase Nord. Ici, n'est pas pris en compte le district fédéral de Crimée.

plénipotentiaire, celui-ci est considéré comme un fonctionnaire fédéral, membre de l'administration présidentielle, représentant le Président de la Fédération de Russie dans le district fédéral et devant assurer la mise en œuvre des pouvoirs constitutionnels du chef de l'Etat. Il est nommé et révoqué par le Président pour une période déterminée et est directement responsable devant lui. Les pouvoirs du représentant plénipotentiaire sont assez vastes d'autant plus qu'avec la mise en œuvre des pouvoirs constitutionnels du Président, le champ de sa compétence augmente proportionnellement avec les compétences « cachées » du Président de la Fédération de Russie⁶⁷³.

L'étape supplémentaire qui a précisé l'étendue des pouvoirs des *Polpredy* dans les districts fédéraux est venue de la décision du Gouvernement du 12 août 2000 n° 592 « sur la coordination entre le Gouvernement de la Fédération de Russie et les organes fédéraux du pouvoir exécutif avec les représentants plénipotentiaires du Président de la Fédération de Russie dans les districts fédéraux et le schéma de répartition des organes territoriaux des organes fédéraux du pouvoir exécutif »⁶⁷⁴. D'après cette décision, les districts et les sujets de la Fédération se présentent en quelque sorte comme des structures « parallèles » et les représentants plénipotentiaires ne doivent en aucune façon être « au-dessus » des sujets de la Fédération afin d'éviter tout contrôle excessif. En pratique, toutefois, cela arrive assez souvent. La raison de ce phénomène réside dans l'imprécision du statut des représentants plénipotentiaires et des conditions dans lesquelles ils doivent interagir avec les organes du pouvoir des sujets de la Fédération.

Avec le recul, il faut constater que les districts fédéraux comme instrument de liaison institutionnel entre le Centre et les sujets ne sont pas très efficaces. La création de ces districts s'inscrivait dans le cadre du renforcement de la verticale du pouvoir mais il est évident que les efforts pour créer ces districts ne sont pas suffisants et ce pour les mêmes raisons que celles qui empêchent le progrès du pays vers une modernisation de l'appareil étatique. Il faudrait pour cela une clarification du statut des districts fédéraux au sein des organes fédéraux du pouvoir exécutif. Néanmoins, certains auteurs préconisent de rejeter toute tentative de réforme du statut des districts pour les transformer en sujets à part entière de la Fédération⁶⁷⁵. Pour sa part, le bilan de l'action des *Polpredy* reste aussi modeste au regard des ambitions affichées lors de leur création en 2000. A cette époque, cette création s'inscrivait dans la stratégie du Kremlin qui consistait à affirmer le pouvoir de l'exécutif fédéral face à des sujets parfois jugés récalcitrants. Cependant, dans un certain nombre de cas, les gouverneurs ont réussi à « s'arranger » avec le *Polpred* en faisant pression sur lui pour qu'il nomme un de leurs

⁶⁷³ GLIGIČ-ZOLOTAREVA M.V., *op. cit.*, p. 568.

⁶⁷⁴ SZRF, 2000, n° 34, art. 3473.

⁶⁷⁵ GLIGIČ-ZOLOTAREVA M.V., *op. cit.*, p. 578.

proches au poste « d'inspecteur fédéral » chargé d'informer le représentant plénipotentiaire de la situation locale⁶⁷⁶. Malgré tout, plus globalement, il faut aussi reconnaître que les *Polpredy* dans les districts fédéraux sont une institution efficace pour préserver l'unité juridique de la Fédération.

Politiquement, la création des districts, rassemblant chacun dix à quinze sujets, et des *Polpredy* a largement été conçue comme un des moyens de contrer l'autonomie des hauts fonctionnaires. Mais, le pouvoir exécutif s'est aussi attaché à agir directement sur le mode de désignation de ces « plus hauts fonctionnaires » (*vysšee dolžnostnoe lico*) des sujets de la Fédération quitte à entrer en contradiction avec les fondements de l'ordre constitutionnel.

3. La problématique de l'élection des plus hauts fonctionnaires des sujets de la Fédération: un exemple significatif d'une réforme contraire aux fondements de l'ordre constitutionnel

Le plus haut fonctionnaire, selon la formule consacrée par l'art. 17 al. 4 de la loi fédérale du 6 octobre 1999, représente le chef de l'organe du pouvoir exécutif dans les sujets de la Fédération. Il peut être selon les Constitutions des sujets ou les Chartes, un gouverneur (*krai*, *oblast* autonome, *okrug* autonome), un président⁶⁷⁷ ou un chef de la république (république), un chef de l'administration régionale (*oblast*) ou encore un maire (villes d'importance fédérale)⁶⁷⁸. Devant les difficultés de mettre au pas les édiles régionaux, le pouvoir central a décidé de mettre fin à l'élection des hauts fonctionnaires par la voie du suffrage universel direct. Ainsi, sous couvert de la lutte contre le clientélisme⁶⁷⁹, la corruption et dans l'optique du renforcement de la verticale du pouvoir, la loi fédérale du 11 décembre 2004 « sur les amendements à la loi fédérale "sur les principes généraux d'organisation des organes législatifs (représentatifs) et organes exécutifs du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération de Russie" »⁶⁸⁰ et les modifications à la loi fédérale du 12 juin 2002 « sur les garanties de base du droit de vote et le droit de participer au référendum des citoyens de la Fédération de Russie »⁶⁸¹ ont édicté une nouvelle modalité d'élection des hauts fonctionnaires des sujets de la Fédération de Russie. A partir de 2005, en effet, les hauts fonctionnaires étaient désormais « élus » par les organes législatifs (représentatifs) des sujets parmi les candidats proposés par

⁶⁷⁶ MENDRAS M., *op. cit.*, pp. 189-193.

⁶⁷⁷ A savoir que depuis le 1^{er} janvier 2015, les plus hauts fonctionnaires des républiques ne doivent plus être appelés « président ». Cette disposition a été introduite par la loi fédérale du 28 décembre 2010 n° 406-FZ (SZRF, 2011, n° 1, art. 18) qui a modifié le point 6 de l'art. 18 de la loi fédérale du 6 octobre 1999.

⁶⁷⁸ En vertu de l'art. 18 point 6 de la loi fédérale du 6 octobre 1999, l'appellation choisie pour désigner le plus haut fonctionnaire des sujets de la Fédération se fait en tenant compte des traditions historiques et nationales de ces sujets.

⁶⁷⁹ LALLEMAND J.-C., « Clientélisme régional en Russie : les exemples de Briansk, Smolensk et Koursk » in *Pouvoirs*, 2005, n° 112, pp. 127-140.

⁶⁸⁰ Loi fédérale du 11 décembre 2004, n° 159-FZ, SZRF, 2004, n° 50, art. 4950.

⁶⁸¹ Loi fédérale du 12 juin 2002, n° 67-FZ, SZRF, 2002, n° 24, art. 2253.

le Kremlin. Concrètement, la loi de décembre 2004 est immédiatement devenue l'une des principales lois fédérales s'inscrivant dans le cadre de la réforme administrative chère à Poutine mais aussi l'une des plus controversées⁶⁸².

La Cour constitutionnelle a d'ailleurs été saisie d'une requête de plusieurs citoyens sur la constitutionnalité de ce changement de mode d'élection. Dans son arrêt du 21 décembre 2005⁶⁸³, la Cour a présenté des arguments pour le moins surprenants. Ainsi, la Cour a considéré que la Constitution permettait d'apporter des « variantes » dans le mode d'élection des hauts fonctionnaires afin « d'équilibrer les fondements de l'Etat russe comme la démocratie, la souveraineté, l'intégrité étatique et le fédéralisme »⁶⁸⁴ (par. 2.6). Plus loin, se référant au droit de vote, elle a précisé que « le droit de participer aux élections directes des plus hauts fonctionnaires des sujets de la Fédération [...] et d'être élu à ce poste n'est pas consacré comme un droit constitutionnel du citoyen de la Fédération de Russie »⁶⁸⁵ (par. 7). Ce droit ne pouvait être garanti que par une loi fédérale. Il est intéressant de remarquer que dans son arrêt, la Cour n'a même pas jugé bon d'analyser la possibilité que ce changement de mode d'élection des hauts fonctionnaires, décidé par le pouvoir central, puisse empiéter sur les compétences exclusives des sujets de la Fédération. Enfin pour clore son argumentation la Cour, pour juger de la constitutionnalité des dispositions de la loi de décembre 2004, a rappelé que le haut fonctionnaire fait partie intégrante du système unifié des organes exécutifs de la Fédération de Russie et que « le statut de ce fonctionnaire, en vertu du principe d'unité du pouvoir d'Etat, est dans une relation de subordination directe avec le Président de la Fédération de Russie, qui en tant que chef de l'Etat, élu au suffrage universel direct, assure le fonctionnement coordonné de tous les organes du pouvoir d'Etat »⁶⁸⁶ (par. 4.2).

Nul besoin de trop s'avancer pour considérer que l'argumentation de la Cour est largement contestable juridiquement. A notre sens, comme nous l'avons déjà mentionné précédemment, l'unité du système du pouvoir d'Etat n'implique pas nécessairement une stricte subordination des échelons inférieurs. Dans le cas de la Russie, le paradoxe est d'autant plus grand car si le mode d'élection des hauts fonctionnaires doit être en complète conformité avec celui du

⁶⁸² Pour une analyse critique des normes sur la suppression des élections au suffrage universel direct des hauts fonctionnaires des sujets, voir DOBRYNIN N., *op. cit.*, pp. 5-18 ; GLIGIČ-ZOLOTOREVA M., « Na puti k "demokratičeskomu centralizmu"? » in *Centralizm, demokratiâ, decentralizaciâ v sovremennom gosudarstve: konstitucionno-pravovye voprosy. Materialy meždunarodnoj naučnoj konferencii (Moskva, 7-9 aprilâ 2005 g.)*, [« Sur le chemin du «centralisme démocratique» ? » in *Centralisme, démocratie, décentralisation dans l'Etat moderne : questions constitutionnelles et juridiques. Actes de la conférence scientifique internationale (Moscou, 7-9 avril 2005)*], Moscou: TK Velbi, 2006, pp. 165-171.

⁶⁸³ Arrêt de la Cour constitutionnelle du 21 décembre 2005, n° 13-P « sur la constitutionnalité de certaines dispositions de la loi fédérale "sur les principes généraux d'organisation des organes législatifs (représentatifs) et des organes exécutifs du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération de Russie" sur requête de plusieurs citoyens », SZRF, 2006, n° 3, art. 336.

⁶⁸⁴ Trad.

⁶⁸⁵ Trad.

⁶⁸⁶ Trad.

niveau fédéral, alors l'élection au suffrage universel direct doit être la règle, car c'est le mode d'élection du Président de la Fédération de Russie. Par ailleurs, le détenteur de la souveraineté et l'unique source du pouvoir en Russie est, en vertu de l'art. 3 al. 1 de la Constitution, son peuple multinational. Il exerce directement son pouvoir par l'intermédiaire des organes du pouvoir d'Etat du Centre et des sujets de la Fédération. L'élection est, comme le stipule la Constitution, le mode d'expression suprême du pouvoir du peuple (art. 33 al. 2 Cst.). Cela signifie par conséquent que l'élection directe des hauts fonctionnaires et des membres des organes législatifs (représentatifs) du pouvoir d'Etat aux niveaux fédéral, régional et local est le seul moyen constitutionnellement valable. La seule exception possible à ces droits constitutionnellement reconnus réside à l'art. 55 de la Constitution qui permet à une loi fédérale de limiter les droits et libertés de l'Homme que dans la mesure où cela est nécessaire pour la protection de l'ordre constitutionnel, de la moralité, de la santé, des droits et intérêts légitimes des autres personnes, de la défense nationale et de la sécurité de l'Etat. En d'autres termes, la restriction des droits et libertés doit être conçue pour protéger l'ordre constitutionnel et non pas le violer.

Entre 2005 et 2012, l'élection des hauts fonctionnaires des sujets de la Fédération est donc restée une question juridiquement et politiquement épineuse. Ce n'est qu'à partir du 1^{er} juin 2012, avec la modification de l'art. 18 de la loi fédérale du 6 octobre 1999⁶⁸⁷ que les hauts fonctionnaires sont désormais réélus sur la base du suffrage universel direct⁶⁸⁸.

C. *L'économie constitutionnelle et les enjeux de la péréquation fiscale entre l'Etat central et les sujets de la Fédération*

La décentralisation sauvage de l'Etat sous la présidence Eltsine, dans les années 90, avait largement accentué l'autonomie des pouvoirs locaux et régionaux consolidant leur emprise administrative sur les ressources et les individus. Ainsi, un potentat local pouvait-il être tenté, par exemple, de lever en toute illégalité un nouvel impôt pour renflouer les caisses et accessoirement ses finances personnelles. Les hauts fonctionnaires des *oblast* étaient en effet passés maîtres dans la bonne utilisation des failles du système juridique fédéral. Ils exploitaient au mieux le flou de la jurisprudence et l'impuissance voire l'incurie des organes fédéraux sur le territoire de leur région pour développer leur propre régime politico-

⁶⁸⁷ Loi fédérale du 2 mai 2012, n° 40-FZ « sur l'ajout d'amendements dans plusieurs actes législatifs de la Fédération de Russie "sur les principes généraux d'organisation des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération de Russie" et la loi fédérale "sur les garanties fondamentales des droits électoraux et le droit de participer au référendum des citoyens de la Fédération de Russie », SZRF, 2012, n° 19, art. 2274.

⁶⁸⁸ A savoir également que la loi fédérale du 2 avril 2013 n° 30-FZ (SZRF, 2013, n° 14, art. 1638) a modifié le point 3.2 de l'art. 18 de la loi du 6 octobre 1999 qui permet aux sujets de renoncer à l'élection directe de leurs plus hauts fonctionnaires.

administratif. Affaibli, l'Etat central ne pouvait conduire ni une politique de recentralisation ni une politique de décentralisation. Les organismes centraux essayaient de faire preuve d'autorité mais tout cela restait généralement sans effet en l'absence de ressources financières et économiques suffisantes.

Une analyse complète des relations économiques et juridiques dans les Etats fédéraux est une tâche complexe et vaste. Ici, nous ne considérons qu'un aspect de la problématique économique du fédéralisme russe, à savoir la création d'un espace économique commun au sein de la Fédération (1). Cet espace doit s'inscrire dans la diversité des phénomènes et des modèles économiques, leurs principales tendances, sans toutefois briser la structure traditionnelle des relations fédérales. Le développement d'un espace économique commun dans les Etats fédéraux n'est plus limité par des frontières conditionnées par une forme fédérale de gouvernement. Le fondement constitutionnel de l'intégration économique consacre le droit des organes fédéraux à établir un système unifié de circulation de l'argent, d'imposer des taxes sur l'ensemble du territoire de la Fédération et de réglementer le commerce entre les sujets de la Fédération. De plus, dans toute fédération, les relations intergouvernementales (entre le centre et les sujets) jouent un rôle clé. Elles sont étroitement liées à la répartition des pouvoirs, à la structure du pouvoir exécutif et aux politiques économiques nationales et régionales. C'est dans ce cadre que prend toute sa place l'économie constitutionnelle car elle s'inscrit dans « la combinaison optimale entre les intérêts économiques et le niveau de développement constitutionnel qui se traduit dans les normes du droit constitutionnel par des dispositions régissant les activités économiques et politiques de l'Etat »⁶⁸⁹, *l'ultima ratio* étant ce qu'on appelle en Russie le « fédéralisme budgétaire » (*bûdžetnyj federalizm*) (2).

1. Les problèmes économiques du fédéralisme russe

Trois points de la Constitution sont particulièrement importants pour comprendre les problèmes économiques du fédéralisme russe.

Premièrement, la reconnaissance de l'unité de l'espace économique en tant que principe fondamental (art. 8 Cst.). Cette disposition énoncée au chapitre 1 permet au gouvernement fédéral de s'opposer à toute tentative visant à introduire des frontières douanières intérieures. L'introduction de cette disposition est loin d'être anecdotique quand on sait qu'à la fin des années 80 et au début des années 90, certains sujets avaient été tentés d'établir des barrières moins par sentiment séparatiste que pour limiter l'impact de la crise économique qui secouait la Russie à cette époque. Toutefois, cette disposition de la Constitution est surtout liée aux

⁶⁸⁹ GADŽIEV G., BARENBOJM P., LAFITSKIJ V., MAU V., ZAHAROV A., MAZAEV V., KRAVČENKO D., SYRUNINA T., *Konstitucionnaâ èkonomika [Economie constitutionnelle]*, Moscou : Ūsticinform, 2010, p. 10 (Trad.).

activités du pouvoir fédéral. En effet, le principe de l'unité de l'espace économique ne permet pas l'attribution d'avantages et de privilèges particuliers à certaines entités. Ce principe d'unité est d'ailleurs renforcé par le principe constitutionnel établi à l'art. 74 al. 1 Cst. selon lequel « 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 ». Si restrictions à la circulation des biens et des services il doit y avoir, elles ne peuvent être instituées que par la loi fédérale et si elles sont nécessaires pour assurer la sécurité, la protection de la vie et de la santé, la protection de l'environnement et du patrimoine culturel (art. 74 al. 2 Cst.). D'ailleurs, une disposition absolument identique existe dans le Code civil russe (partie 1, section 1, chapitre 1, art. 1 al. 5)⁶⁹⁰. Il faut également noter que le principe d'un espace économique unique doit être relié avec le droit des citoyens d'exercer librement une activité économique (art. 34 al. 1 Cst.) et avec le principe de « l'unité de l'Etat historiquement constituée » qui est mentionné dans le Préambule de la Constitution. De plus, les dispositions constitutionnelles du chapitre 3 sur la structure fédérale garantissent également ce que nous appelons un principe « d'intégrité économique ».

Deuxièmement, l'importance du principe d'égalité des sujets de la Fédération de Russie qui s'impose sans conteste aux relations économiques. Certes, si comme nous l'avons précédemment vu, la Constitution établit certaines différences entre les républiques par exemple et les *okrug* autonomes sur le plan économique, ces différences ne doivent pas avoir d'effets significatifs et ne violer en aucun cas le principe fondamental d'égalité. Or, l'existence de traités bilatéraux est largement incompatible avec un espace économique commun en empêchant soit concrètement la mise en place, par les sujets, de leurs propres politiques économiques soit en accentuant les différences entre eux.

Troisièmement, l'unité du système monétaire qui est aussi perçu en Russie comme un aspect essentiel du fédéralisme. En vertu de la Constitution, le rouble est la devise officielle de la Fédération de Russie. Par conséquent, l'introduction et l'émission d'autres monnaies ne sont pas autorisées. A ce titre, la Banque centrale russe s'est vue reconnaître le monopole sur l'émission du rouble, la Constitution interdisant par ailleurs toute ingérence dans l'exercice des fonctions constitutionnelles de la Banque pour la protection et la promotion du rouble (art. 75). Grâce à ce statut, la Banque est placée sur un pied d'égalité dans les relations fédérales qu'elle entretient avec les organes de la Fédération et ceux des sujets. Ce statut constitue un élément de liaison du fédéralisme russe en préservant non seulement l'unité d'un espace économique commun mais aussi en maintenant un équilibre des pouvoirs entre la Fédération de Russie et ses sujets. Ces dispositions constitutionnelles n'ont pas été édictées innocemment,

⁶⁹⁰ Texte disponible sur le site : <http://base.garant.ru/10164072/1/#block_1000>.

elles sont venues en réponse aux tentatives dans les années 1990 de certaines entités (les *oblast* de Sverdlovsk et de Nijni-Novgorod notamment)⁶⁹¹ d'introduire leur propre monnaie.

Cette économie constitutionnelle du fédéralisme russe ne peut aussi se concevoir sans la problématique du « fédéralisme budgétaire ». A titre d'exemple, les organes de l'autoadministration locale (art. 132 et 133 Cst.) se sont vu reconnaître par la Constitution, le pouvoir d'élaborer, d'approuver et d'exécuter le budget local et également d'établir des taxes et impôts (art. 132 al. 1). Pour cela, ces organes locaux reçoivent de l'Etat les moyens matériels et financiers appropriés. En outre, la Constitution prévoit une indemnité pour les frais supplémentaires engagés par suite des décisions prises par les organes du pouvoir d'Etat (art. 133 Cst.). C'est un point très important car la situation diffère sensiblement entre ces organes d'autoadministration locale et les organes du pouvoir des sujets qui peuvent également recevoir une partie des attributions des organes fédéraux du pouvoir exécutif (art. 78 al. 2) sans toutefois qu'aucune compensation financière n'ait été prévue. Par conséquent, l'enjeu des modalités et des montants des transferts fédéraux avec la fixation notamment de l'impôt fédéral est important mais les outils manquent ou sont souvent mal appréciés lorsqu'il s'agit de prendre des décisions pertinentes en matière fiscale. C'est donc toute la question du « fédéralisme budgétaire » qui est alors à considérer.

2. Les spécificités du « fédéralisme budgétaire »

Le système des relations intergouvernementales en Russie se situe à un haut niveau de centralisation des flux budgétaires. Ainsi, la part des recettes issues des sujets dans le budget global de la Fédération de Russie est supérieure à 80 %. A titre de comparaison, au Canada il est de 45% et aux Etats-Unis de 54 %⁶⁹². Ce constat s'explique peut être par le fait qu'en Russie, en plus des objectifs traditionnels du fédéralisme budgétaire, comme le développement de l'industrie et des infrastructures de transport, la défense du pays, le soutien à l'éducation et à la santé, l'harmonisation du développement territorial, il y a aussi des problèmes spécifiques liés au développement socio-culturel des peuples et la gestion d'un vaste espace territorial.

Selon le professeur Vadim Vasil'evič Homenko, il existe plusieurs modèles de fédéralisme budgétaire : le modèle soviétique, chinois, américain, canadien et allemand⁶⁹³. Concernant la Russie, il n'est pas inutile de revenir rapidement sur la conception du fédéralisme budgétaire

⁶⁹¹ Pour des exemples de ces monnaies, voir sur le site d'analyse indépendant *Tolkovatel'* (Analyste), <<http://tolk.ru/?p=9273>>. L'*oblast* de Sverdlovsk avait ainsi décidé d'émettre un Franc de l'Oural (*Ural'skij frank*) en référence à la stabilité helvétique.

⁶⁹² ANDERSON D., *Federalizm: vvedenie [Fédéralisme : introduction]*, Moscou : Èkonomika, 2009, p. 48.

⁶⁹³ HOMENKO V.V., « Organizaciâ mežbûdžetnyh otnošenij v federativnyh gosudarstvah » in *Federalizm v Rossii i mire [« L'organisation des relations interbudgétaires dans les Etats fédéraux » in Fédéralisme en Russie et dans le monde]*, Kazan: Kazanskij institut federalizma, 2004, pp. 70-71.

sous l'ère soviétique. Brièvement, le modèle soviétique se caractérisait par un haut niveau de centralisation des décisions quant aux revenus et aux dépenses des sujets, une grosse proportion des ressources budgétaires faisant l'objet d'une redistribution centralisée. Les sujets se voyaient donc incités à accroître les recettes et rationaliser les dépenses, faisant peser un poids énorme sur le budget des régions et sur celui du niveau central.

En 1998, le gouvernement russe a approuvé le « Principe de la réforme des relations interbudgétaires dans la Fédération de Russie pour les années 1999-2001 » qui visait essentiellement à modifier le système d'aide fiscale pour les sujets de la Fédération. Ainsi, la création d'un Fonds de soutien a introduit une nouvelle méthode de redistribution fiscale censée être plus objective et transparente, visant à uniformiser le budget des sujets tout en les incitant à développer une politique budgétaire rationnelle et responsable⁶⁹⁴. Toutefois, le développement d'outils pour favoriser les relations interbudgétaires est loin d'avoir résolu tous les problèmes. En effet, la politique de redistribution s'articule plus sur le calcul des besoins fiscaux des entités plutôt que sur leurs besoins réels et celui des populations. En l'absence de définition de normes sociales minimales en Russie, il est impossible de procéder à une évaluation précise de ces besoins et donc de procéder à une adéquation entre ce qui est nécessaire pour soutenir économiquement un sujet d'un côté et la péréquation fiscale qui doit alors être déterminée de l'autre. En ce sens, si l'on suit cette logique, certains sujets sont plus riches que d'autres mais continuent malgré tout à bénéficier de la redistribution des fonds. Or, la prise en compte du potentiel de développement économique du sujet permettrait éventuellement de favoriser certaines autres entités moins bien loties.

Ces dernières années, la question de l'ajustement des niveaux de développement économique des sujets de la Fédération s'est posée de façon récurrente. En effet, les différences économiques significatives entre les sujets restent perçues par les populations comme une injustice. Une des principales raisons de ces différences découle de la richesse en matières premières contenues dans le sous-sol de certains territoires fédéraux. Or, l'ajustement de l'écart de développement entre les sujets par la voie de la redistribution ne résout que partiellement le problème. L'harmonisation du développement des sujets aboutit à un dilemme : faire en sorte que les « riches » soient moins riches pour redonner aux « pauvres » ou faire que tous deviennent « riches ». Même si cette dernière solution est idéale, elle est pourtant la moins réaliste. Par conséquent, les pouvoirs publics doivent se rabattre sur les mécanismes de redistribution et de péréquation qui, en Russie, en dehors de leur manque d'efficacité, ont également un effet doublement pervers car en aidant plus fortement les sujets

⁶⁹⁴ HAKIMOV R., *Rossiiskij federalizm: teoriâ i praktika [Le fédéralisme russe : théorie et pratique]*, Kazan: KCFPP, 2011, p. 146.

« pauvres », on aboutit à une dépendance plus grande qui renforce encore le besoin d'assistanat fiscal. Ainsi, avec le principe d'égalité des sujets « un certain nombre de problèmes [sont apparus] liés à l'émergence de ce qu'on appelle "l'assistanat régional". Les régions-locomotives se sont retrouvées contraintes de redonner une part importante de leurs ressources à des régions-bénéficiaires, mais ces dernières avec l'aide accrue du niveau fédéral, en viennent à diminuer leurs performances économiques »⁶⁹⁵. Le contre-exemple typique du système russe est le modèle américain qui s'oppose par principe au nivellement des niveaux de développement économique des Etats, les différences entre les entités devant créer une concurrence et une dynamique bénéficiant au pays dans son ensemble.

Malgré la tendance à la formalisation du système de péréquation financière, celle-ci reste encore largement dominée par une absence de mécanismes efficaces, d'où la nécessité de poursuivre le développement et la consolidation des relations interbudgétaires. Comme le précise le professeur Vladimir Leksin « les événements des dernières années ont fait croire que le sens et le caractère de la construction fédérale du pays sont de plus en plus assujettis à l'évolution proprement algorithmique des relations budgétaires, et non l'inverse. Si la science et la pratique occidentales ont mis au point des modèles, par exemple de fédéralisme "coopératif", "de subsidiarité" et "de collaboration", basés sur une coopération décentralisée des régions, la Russie post-soviétique a peut-être bien enrichi le monde avec un nouveau modèle : le "fédéralisme essentiellement budgétaire" dans le cadre duquel le rôle principal est joué par les règles d'une redistribution centralisée des flux budgétaires »⁶⁹⁶. Leksin en profite ici pour introduire le concept de « fédéralisme réel » (*real'nyj federalizm*) qui définit *de facto* les relations entre les niveaux territoriaux du pouvoir étatique (Fédération, sujets de la Fédération et, parfois municipalités) dans un pays donné à un moment donné. Dans cette perspective, du point de vue du « fédéralisme budgétaire », la Fédération de Russie de 1993 et celle d'aujourd'hui sont deux fédérations différentes bien que la typologie de l'organisation étatique n'ait pas changé.

La problématique du fédéralisme budgétaire est en grande partie le résultat d'une appréciation erronée de la nature du fédéralisme russe. Celui-ci a en effet été considéré par le législateur fédéral comme un modèle de développement uniforme, auquel les lois et les règlements devaient s'adapter. Or, une harmonisation des niveaux économiques ne serait à notre avis possible que sur la base de la croissance et du développement économique des sujets combinés

⁶⁹⁵ KLIMOV A., « Sub"ekty "Haute couture". Ob"edinenie regionov i problemy rossijskogo federalizma » in *Strategiâ Rossii* [« Les sujets "Haute couture". Le regroupement des régions et les problèmes du fédéralisme russe » in *Stratégie de la Russie*], 2005, n° 7, p. 43 (Trad.).

⁶⁹⁶ LEKSIN V. « Mez'bûdžetnye otnošenîa v kontekste novyh realij rossijskogo federalizma » in *Kazanskij federalist*. [« Les relations interbudgétaires dans le contexte des nouvelles réalités du fédéralisme russe » in *Fédéraliste de Kazan*], 2006, n° 3, p.14 (Trad.).

avec une plus grande place dans les prises de décisions en matière de politiques publiques. Cela ferait alors écho à un vieux slogan politique des années 90 « des régions fortes – une Russie forte ! » (*sil'nye regiony – sil'naâ Rossiâ* !).

IV. Le droit constitutionnel russe et la protection des minorités

La protection des minorités est, semble-t-il, l'une des préoccupations les plus anciennes du droit international avec notamment la naissance du droit international moderne en Europe dont l'aboutissement fut la création de la Société des Nations en 1919. En particulier, ce sont les minorités religieuses qui furent les premières désignées et protégées en tant que minorités à travers le prisme de la liberté de conscience, notamment au XIX^{ème} siècle, lorsque les puissances européennes intervinrent dans les affaires de l'Empire Ottoman pour protéger les minorités chrétiennes⁶⁹⁷.

De manière générale, l'on peut dire que certains événements d'origine internationale, l'effondrement de l'Empire soviétique ou encore la dissolution de l'ex-Yougoslavie, ont conféré au fait minoritaire une ampleur considérable. En Russie, cette question prend un sens particulier en raison de la différence d'acception qu'il existe entre les concepts de nation, de nationalité et de citoyenneté. De cette distinction, en effet, émerge l'idée nouvelle d'une Nation à multi-niveaux (A). Dans le même temps, la reconnaissance de droits collectifs au profit des minorités est de nature à les considérer comme des entités distinctes pour les personnes qui les constituent mais aussi distinctes du territoire de l'Etat sur lequel elles vivent. Dans certains pays, les droits des minorités peuvent être posés de manière variable selon les droits envisagés ou selon les minorités en présence. Ainsi en est-il de la Russie qui accueille sur son territoire des minorités et des peuples autochtones (B). Enfin, la reconnaissance des droits au profit des minorités va souvent de pair avec la volonté de les intégrer au sein de la « nation étatique » afin de prévenir les tendances séparatistes et centrifuges. Aussi, faut-il s'interroger sur les limites de la protection accordée aux minorités surtout lorsque cette protection s'interpose avec le principe du respect de l'intégrité territoriale étatique (C).

A. La Nation russe comme projet à multi-niveaux

La compréhension de la nationalité comme une catégorie ethnique est spécifique à certains Etats d'Europe centrale et orientale (Roumanie, pays Baltes, Moldavie, etc.) et aussi à la Russie. Dans certains Etats, comme la France par exemple, la nationalité renvoie nécessairement à la citoyenneté. Or, rappelons-le, en Russie, les concepts de nationalité et de

⁶⁹⁷ RODOGNO D., « Réflexions liminaires à propos des interventions humanitaires des Puissances européennes au XIX^e siècle » in *Relations internationales*, 2007, n° 3, pp. 9-25.

citoyenneté ne coïncident pas. De plus, il faut bien comprendre qu'en Russie, il n'y a pas de limites très claires entre la nation et la nationalité. S'il est acquis que la nation se construit sur des bases historiques, culturelles, linguistiques communes permettant le développement de structures sociales, la conception soviétique offrait déjà une définition plus intégrée de la nation qui cherchait à combler les différences entre les groupes ethniques. Cette conception fut d'ailleurs fustigée dans le cadre du processus de désintégration de l'URSS et de fédéralisation de la Russie dans les années 90. Ainsi, s'exprimant lors du XXVII^{ème} Congrès du PCUS (25 février - 6 mars 1986), le professeur et anthropologue Valerij Aleksandrovič Tiškov⁶⁹⁸ appelait à la dénonciation de cette vision « de peuples distincts au sein de nations ou autres nationalités et groupes nationaux » créant ainsi « une hiérarchie des entités étatiques nationales »⁶⁹⁹.

Pour les Russes, la nation ce n'est pas seulement des faits sociologiquement établis, elle s'inscrit dans le cadre d'une stratégie de développement où le « facteur subjectif »⁷⁰⁰ et non plus seulement les facteurs sociaux ou historiques prennent une place importante. Une des premières questions que se sont donc posées les chercheurs russes est de savoir ce qui est ou ce qui n'est pas inclus dans la Nation russe. Les « projets » relatifs à la Nation russe prennent en considération des identités proches de l'identité russe tout en étant porteurs de « nuances particulières ». Ainsi, le projet de la « grande Nation russe » met l'identité russe en son centre avec un certain nombre d'autres peuples considérés comme « frères » : les Biélorusses⁷⁰¹, les Ukrainiens⁷⁰², un certain nombre de peuples finno-ougriens, les nations titulaires de certains sujets de la Fédération de Russie (Tatars, etc.).

En apparence, la conception de la Nation russe se rapproche de celle des Etats-nations comme la France, ce qui donne lieu à l'introduction du terme « Russes » (*Rossiânin*)⁷⁰³ conçu dans le même sens que « Français ».

Toutefois, la Russie n'est pas un Etat-nation et elle pratique avant tout le droit du sang. Le paradoxe s'accroît encore lorsque l'on sait que la conception de la grande Nation russe vise, à plus longue échelle, à intégrer activement d'autres groupes ethniques ayant des

⁶⁹⁸ Directeur depuis 1989 de l'Institut d'ethnologie et d'anthropologie de l'Académie des sciences de Russie, il fut notamment Ministre des nationalités en 1992.

⁶⁹⁹ Propos cités dans ARUTÛNÂN Û. V., DROBIŽEVA L. M., SUSOKOLOV A. A, *Ėtnosociologijâ [Ethnosociologie]*, Moscou: Aspekt-Press, 1999, p. 14 (Trad.).

⁷⁰⁰ BARANOV S. D., KONOV D. V., *Russkaâ naciâ. Sovremennij portret [La nation russe. Portrait contemporain]*, Moscou : Mittel' Press, 2009, p. 29.

⁷⁰¹ Concrètement, cela se réalise aussi à travers la création de l'Etat de l'Union entre la Russie et la Biélorussie. Sur ce sujet voir seconde partie, chapitre 2, I, A.

⁷⁰² Historiquement, rappelons que l'Ukraine est perçue comme le « berceau » de la Russie. Sur ce sujet, voir première partie, chapitre 1.

⁷⁰³ Le terme « rossiânin » est donc plutôt à comprendre comme Russe au sens de citoyen de la Russie et non comme Russe au sens de membre de la Nation russe. Dans ce dernier cas, on utilise alors le terme de « russkij ». Voir aussi les explications données dans l'introduction de ce travail.

caractéristiques culturelles différentes⁷⁰⁴. Cela nous permet alors d'avancer l'idée que la Nation russe se veut comme un modèle spécifique de nation eurasienne, gardant la conception du droit du sang en combinant l'idée d'un pays multinational à vocation assimilatrice. La grande Nation russe peut donc se définir comme une nation qui, en dépit de la complexité et de la diversité de sa structure ethnique, cherche à maintenir une unité en développant sa capacité d'assimilation tout en professant une tolérance ethnique et culturelle en son sein. Cette idée se retrouve ainsi incarnée dans l'art. 26 al. 1 de la Constitution qui stipule que « chacun a le droit de déterminer et d'indiquer son appartenance nationale. Nul ne peut être contraint de déterminer et d'indiquer son appartenance nationale ». Avec cette disposition, le constituant russe s'est référé à « l'appartenance nationale » comme à l'appartenance à un groupe, une nation, historiquement constituée, une communauté de personnes liées par une culture, une langue, une religion, etc., communes. Le droit constitutionnel accordé à chaque citoyen russe de déterminer ou pas librement son appartenance nationale est donc particulièrement important. De ce fait, cela a également une conséquence sur les sujets de la Fédération (républiques, *okrug*) qui doivent alors représenter les intérêts de tous les citoyens résidants sur leurs territoires, indépendamment de l'origine ethnique, tout en exprimant et défendant les intérêts de leurs nations titulaires.

Historiquement, cette stratégie de développement d'une Nation à multi-niveaux s'est inscrite pour la première fois dans l'*Oukaze* du Président de la Fédération de Russie du 19 décembre 2012 n° 1666 « Sur la stratégie de la politique nationale étatique de la Fédération de Russie pour la période allant jusqu'en 2025 »⁷⁰⁵. Cette stratégie, élaborée dans le but de garantir « les intérêts de l'Etat, de la société, de l'Homme et du citoyen, le renforcement de l'unité et de l'intégrité de la Russie, de préserver l'identité ethnoculturelle de ses peuples, d'associer les intérêts des nations et les intérêts des peuples de Russie, de garantir les droits constitutionnels et les libertés des citoyens » (point 2), « vise à développer le potentiel multinational du peuple de la Fédération de Russie (de la nation russe) et de tous ses peuples constitutifs (les communautés ethniques) » (point 8)⁷⁰⁶. Il s'agit donc ici de développer une communauté de citoyens russes qui n'a pas pour but de remplacer la Nation russe, tatar, yakoute, tchouvache etc., mais de créer un *continuum* entre l'identité nationale et une « identité citoyenne ». Cette identité citoyenne russe s'inscrit, alors, incontestablement dans le cadre de la préservation de l'unité et de l'intégrité de la Russie à travers des objectifs précis comme l'éducation (point 21 lit. e) afin de pallier les insuffisances des mesures éducatives et culturelles à former une

⁷⁰⁴ Les sociologues russes avancent l'idée de « subethnos » et *a contrario* de « superethnos », voir BARANOV S. D., KONOV D. V., *op. cit.*, p. 27.

⁷⁰⁵ SZRF, 2012, n° 52, art. 7477.

⁷⁰⁶ Trad.

identité citoyenne russe. Au surplus, cette identité citoyenne est régulièrement mise en avant par les autorités étatiques, Vladimir Poutine l'utilisant notamment dans un message adressé à l'Assemblée fédérale où cette identité citoyenne est présentée comme une communauté de citoyens de l'Etat russe⁷⁰⁷. Cette interprétation se retrouve aussi dans un autre discours de Poutine où il use d'expressions telles que « peuple uni de Russie » ou encore « nous - peuple multinational de Russie » (rappelant en cela le préambule de la Constitution)⁷⁰⁸.

Doctrinalement, cette identité citoyenne a poussé certains auteurs à soutenir l'idée que cette stratégie était de présenter l'identité citoyenne russe comme une identité de superposition, située au-dessus de l'identité ethnique ou nationale⁷⁰⁹. Cette conception a d'ailleurs engendré des craintes de la part des adversaires de l'identité citoyenne russe qui voyaient un danger pour leur appartenance ethnique. Or, dans la conception de la politique nationale telle qu'elle est développée, il faut comprendre que l'appartenance à ces deux identités n'est pas contradictoire, l'une ne remplaçant pas l'autre, l'une ne se dissolvant pas dans l'autre. Elles sont, tout simplement, de nature différente. L'idée avancée par cette stratégie est plutôt de considérer l'identité citoyenne en relation avec l'identité ethnique afin, qu'implicitement, elle soit en mesure de « résister » aux tensions séparatistes. L'identité ethnique est souvent interprétée comme une manifestation d'un certain traditionalisme ou conservatisme alors que l'identité citoyenne se veut plus moderne et dynamique. Dans ce cadre, elle n'est pas antinomique à l'identité nationale et ne peut donc être envisagée comme une volonté, à terme, de déconsidérer les droits des minorités nationales et ceux, plus spécifiques, accordés aux peuples autochtones.

B. La protection des minorités nationales et des « peuples autochtones peu nombreux »

La question des minorités nationales en Europe est historiquement liée à la protection des minorités religieuses. Cependant, les lointaines guerres de religions et les tensions soulevées par les deux guerres mondiales, les guerres balkaniques et la chute du communisme au XX^{ème} siècle montrent, s'il en était besoin, que l'Europe est encore loin d'en avoir fini avec la problématique des minorités.

⁷⁰⁷ POUTINE V. Message du Président de la Fédération de Russie à l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie du 8 juillet 2000, <<http://2002.kremlin.ru/events/42.html>>.

⁷⁰⁸ POUTINE V. Discours lors d'une réunion avec des représentants publics sur le problème du district fédéral du Caucase Nord du 8 novembre 2000, <<http://2002.kremlin.ru/events/95.html>>.

⁷⁰⁹ DROBIŽEVA L., « Rossijskaâ identičnost' v zerkale sociologičeskikh issledovanij » in HAKIMOVA R., *Perspektivy rossijskogo federalizma v XXI veke*, [« L'identité russe dans le miroir des recherches sociologiques » in *Perspectives du fédéralisme russe au XXI^{ème} siècle*], Kazan : KCFPP, 2013, p. 450.

Dans le passé, la dictature communiste, insensible aux discours sur les droits de l'Homme, maintenait « sous cloche » les minorités considérant que celles-ci faisaient l'objet d'une protection suffisante par le régime. La Russie d'aujourd'hui en tant qu'Etat multiethnique ne peut faire l'économie de la problématique non seulement des minorités nationales mais aussi celle, différente, des peuples autochtones. Le système de protection des minorités nationales et des peuples autochtones comprend non seulement des règles de droit constitutionnel mais aussi des règles issues d'autres branches du droit russe (administratif, fiscal, environnemental, etc.), ce qui conduit à une certaine « désunion » des normes juridiques. Les normes constitutionnelles en vigueur garantissant les principes juridiques sur la base desquels est mise en œuvre la politique nationale de l'Etat en matière de minorités et des peuples autochtones sont multiples mais toutes sont imprégnées de l'idée d'égalité. Ainsi, l'art. 5 al. 3 de la Constitution prescrit l'égalité en droit et l'autodétermination des peuples de Russie tout en protégeant l'intégrité territoriale et l'unité du système de pouvoir d'Etat ; l'art. 19 garantit l'égalité des droits et des libertés sans distinction notamment de langue ou de nationalité ; l'art. 29 al. 2 interdit la propagande à des fins de haine raciale, nationale ou religieuse ; l'art. 69 rappelle la protection des droits des peuples autochtones peu nombreux en vertu des normes et conventions internationales ; l'art. 26 qui permet à chacun de déterminer librement son appartenance nationale⁷¹⁰ et enfin l'art. 44 al. 3 qui demande à chacun de « se soucier de la préservation de l'héritage historique et culturel, de conserver les monuments de l'histoire et de la culture » de la Russie.

La Russie contemporaine a développé un système de protection de ses minorités à travers l'adhésion et la ratification d'instruments internationaux d'une part mais aussi en s'appuyant sur une conception de l'autonomie culturelle qui fait écho à celle explicitée en son temps par les austro-marxistes, d'autre part (1). Dans cette même perspective, nous pouvons retrouver la catégorie plus spécifique des peuples autochtones. Ceux-ci peuvent, en effet, être considérés comme une catégorie de minorités nationales. Ils sont, comme les minorités, numériquement inférieurs, possèdent des différences de culture, de langue, de religion, de coutumes avec le reste de la population et cherchent à préserver leurs identités. Toutefois, ce qui les distingue des minorités, c'est leur mode de vie (élevage de rennes, pêche, chasse, cueillette de plantes sauvages) et leur culture (activités d'artisanat traditionnel), qui se caractérise par un lien indissoluble avec la terre. Cela contribue indiscutablement à la spécificité de leurs revendications et de leur statut juridique (2). Enfin, il ne faut pas oublier que certains droits de type culturel ne peuvent être exercés que collectivement. Ainsi, en est-il des droits

⁷¹⁰ Voir aussi la loi fédérale du 17 juin 1996, n° 74-FZ « sur l'autonomie nationale-culturelle » qui stipule notamment à son art. 2 que l'autonomie nationale-culturelle repose sur la libre volonté des citoyens de définir eux-mêmes leur appartenance ethnique, SZRF, 1996, n° 25, art. 2965.

linguistiques prévus tant par des instruments internationaux que constitutionnels et dont la signification est intimement liée à l'existence même d'une minorité (3).

1. Le concept de minorité dans la Russie contemporaine : l'autonomie culturelle nationale
Les concepts de « minorité nationale » et de « minorité ethnique » sont considérés en Russie comme synonymes. Pas question de trouver des différences entre des minorités nationales et des groupes ethniques locaux et cela ne limite en rien le sens à donner à la protection de leurs droits (par exemple sur les droits politiques⁷¹¹). Si la principale caractéristique du droit des nationalités en Russie est d'ignorer la notion de minorité nationale, le pays a malgré tout ratifié le 21 août 1998 la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la protection des minorités nationales du 1^{er} février 1995⁷¹². De plus, il ne faut pas oublier que l'art. 72 al.1 lit. b de la Constitution précise que la réglementation et la protection des droits des minorités nationales relèvent de la compétence de la Fédération et des sujets. Malgré cet état de fait, aucune loi fédérale sur les minorités n'avait été votée avant 1996. Ce n'est qu'à compter de 1996 que des textes législatifs se sont attachés à reconnaître des droits à deux catégories de groupes ethniques : ceux qui bénéficient de l'autonomie culturelle nationale et les « peuples autochtones peu nombreux » qui vivent principalement dans le Nord, en Sibérie et en Extrême-Orient.

Globalement, la Russie reconnaît comme minorités nationales des peuples qui ont été titulaires d'anciennes républiques socialistes soviétiques avant d'acquérir ultérieurement leur indépendance (Ukrainiens, Kazakhs, Moldaves, Kirghizes, Turkmènes et autres). Au niveau interne, la protection de ces minorités s'articule plutôt autour de la prise en compte des intérêts de communautés culturelles et linguistiques à travers la structure fédérale en leur octroyant un statut particulier au sein de la Fédération (les républiques). Cette forme de « fédéralisme titulaire » (en référence à la nation titulaire d'une république) est donc une spécificité russe.

⁷¹¹ Ainsi, en vertu de l'art. 18 al. 1 lit. a de la Convention « sur les standards d'élections démocratiques, les droits électoraux et libertés dans les Etats membres de la CEI », signée à Chisinau le 7 octobre 2002, ne sont pas considérées comme des mesures discriminatoires « des mesures spéciales prises pour assurer une représentation adéquate [...] des minorités nationales et des groupes ethniques, qui en raison de conditions politiques, économiques, religieuses, sociales, historiques et culturelles n'ont pas joui des mêmes droits que le reste de la population au regard des droits électoraux et des libertés » (Trad.) Pour le texte et les documents préparatoires de la Convention voir, LYSENKO I., *Konvenciâ o standartah demokratičeskikh vyborov, izbiratel'nyh prav i svobod v gosudarstvah – učastnikah Sodružestva Nezavisimyh Gosudarstv: Dokumenty i materialy* [Convention sur les standards d'élections démocratiques, les droits électoraux et libertés dans les Etats membres de la Communauté des Etats Indépendants : Documents et matériaux], Moscou : RCOIT, 2008, p. 111.

⁷¹² Lors du dépôt de son instrument de ratification, la Russie a consigné une Déclaration par laquelle elle considère qu'aucun Etat ne peut introduire une définition de la notion de « minorité nationale » autre que celle figurant dans la Convention. Voir note n° 728.

Nous pouvons en conclure qu'une nation titulaire n'est plus *de facto* considérée comme une minorité au sein de sa république⁷¹³.

La loi fédérale sur l'autonomie culturelle nationale a été adoptée par la Douma d'Etat le 17 juin 1996⁷¹⁴. Elle définit l'autonomie culturelle nationale comme une forme d'identité culturelle nationale volontairement créée par des citoyens russes qui « s'identifient à une communauté ethnique, placée en position de minorité nationale, sur un territoire déterminé » (art. 1)⁷¹⁵ et qui permet à ces citoyens de s'associer afin de résoudre de façon autonome les questions relatives à « la conservation de l'identité, le développement de la langue, l'éducation et la culture nationale » (art. 4)⁷¹⁶. Dans un amendement apporté par la loi fédérale du 10 novembre 2003⁷¹⁷, il a été précisé que l'autonomie culturelle nationale est une association (*obšestvennaâ organizaciâ*) qui peut se constituer « aux niveaux local, régional et fédéral » (art. 1 et 5)⁷¹⁸. Nous pouvons donc en conclure que l'autonomie culturelle nationale est définie par la loi comme une association créée selon des critères ethniques qui, au demeurant, peut être constituée de tout citoyen connaissant un statut de minorité nationale. Cette définition reste cependant très paradoxale sachant que la loi russe ne précise pas ce qu'elle entend par minorité nationale.

L'autonomie culturelle nationale offre, en vertu de l'art. 4 de la loi, un certain nombre de possibilités et doit permettre d'interagir avec les organes étatiques de la Fédération de Russie. Ainsi, se constituer en autonomie culturelle nationale permet de recevoir pêle-mêle, le soutien des autorités de l'Etat et des gouvernements locaux dans la préservation de l'identité nationale, favorise le développement de la langue nationale et de la culture, la création de médias diffusant des informations dans la langue nationale. Cette autonomie permet également de préserver et d'enrichir le patrimoine historique et culturel, de protéger et développer l'artisanat traditionnel, de créer des institutions éducatives, scientifiques et culturelles, etc. Ces fonctions de base doivent donc essentiellement se comprendre comme une mission de conseil pour les gouvernements locaux et de protection des intérêts de ces autonomies. Dans ce cadre, la loi prévoit que l'Etat doit apporter un soutien financier à ces associations pour les aider dans leurs fonctions. Par ailleurs, les représentants de ces autonomies font partie du Conseil consultatif pour les autonomies culturelles nationales placées auprès du gouvernement fédéral.

⁷¹³ Alors que sur les 21 Républiques, selon les résultats du recensement de 2002, 11 ont des nations titulaires qui sont minoritaires numériquement au sein de la population locale (Carélie, Komi, Bouriatie, Altaï, Mordovie, Marii-El, Sakha (Iakoutie), Adygei, Khakasse, Oudmourtie, Bachkortostan).

⁷¹⁴ Loi fédérale du 17 juin 1996 n° 74-FZ « sur l'autonomie culturelle nationale » précitée, note n° 710.

⁷¹⁵ Trad.

⁷¹⁶ Trad.

⁷¹⁷ Loi fédérale du 10 novembre 2003 n° 136-FZ, SZRF, 2003, n° 46, art. 4432.

⁷¹⁸ Trad.

Ce Conseil est notamment chargé d'élaborer des programmes fédéraux et des projets d'actes normatifs relatifs à la langue et à la culture des groupes ethniques concernés (art. 7).

Cependant, la loi sur l'autonomie culturelle ne précise en rien les mécanismes de financement et les critères permettant de déterminer le montant des ressources à allouer. La loi a certes été modifiée à de nombreuses reprises (la dernière en date remonte au 2 juillet 2013)⁷¹⁹ pour gommer les ambiguïtés mais il reste encore beaucoup de « vides » à combler pour parler d'un mécanisme réellement efficace même si plusieurs autonomies culturelles ont été créées⁷²⁰.

Quel bilan tirer de cette autonomie culturelle nationale ? Force est de reconnaître qu'il est plus que mitigé. D'abord parce que ce type d'association ne présente pas un intérêt supérieur par rapport à celui d'autres personnes morales comme les associations à but non lucratif. Ensuite, il y a eu un certain désengagement de l'Etat qui n'a pas toujours assuré son rôle notamment en matière de financement⁷²¹. Au surplus, cette autonomie sous forme d'association a également servi d'étendard sur la scène internationale pour la Russie dans sa volonté de garantir et de protéger les minorités. Néanmoins, il est intéressant de remarquer que cette association rappelle les idées de Bauer et de Renner sur l'autonomie personnelle qui avaient en leur temps été vivement combattues par Lenine⁷²². Cette autonomie culturelle nationale est aussi symptomatique d'une vision segmentée de la Nation russe, selon l'origine ethnique, de certains dirigeants Russes et largement inspirée de la période soviétique. Pour cela, une organisation en association, permettant à l'Etat d'avoir un interlocuteur unique avec chaque communauté ethnique, est apparue comme un bon compromis politique. Cela permettait aussi, dans le cadre des années 90 où les revendications séparatistes ont été perçues comme un danger pour l'intégrité étatique, de proposer une alternative idéologique au « territoire ethnique ». En cela, l'art. 4 de la loi rappelle clairement que « le droit à l'autonomie nationale et culturelle n'est pas le droit à l'autodétermination nationale et territoriale »⁷²³.

⁷¹⁹ Loi fédérale du 2 juillet 2013 n° 185-FZ « sur l'introduction d'amendements à plusieurs actes législatifs de la Fédération de Russie et la reconnaissance de la caducité d'actes législatifs (plusieurs dispositions d'actes législatifs) de la Fédération de Russie dans le cadre de l'adoption de la loi fédérale "sur l'instruction dans la Fédération de Russie" », SZRF, 2013, n° 27, art. 3477. Cette loi a notamment introduit de nombreuses modifications relatives à l'éducation et aux programmes d'enseignement dans la langue nationale (art. 11 de la loi sur l'autonomie culturelle nationale).

⁷²⁰ On peut ainsi citer l'autonomie culturelle nationale des Allemands de Russie, des Tatars, etc. Voir sur le site du Kremlin, les représentants des différentes autonomies <<http://state.kremlin.ru/council/28/staff>>.

⁷²¹ Voir à ce sujet l'analyse sur la mise en œuvre de l'autonomie-nationale culturelle sur le site du Centre de recherche sociologique indépendant : <http://cissr.ru/files/publ/Osipov/Osipov_Autonomy-Bishkek_2004.pdf>.

⁷²² Voir première partie, chapitre 1.

⁷²³ Trad.

2. La protection spécifique des droits environnementaux des peuples autochtones peu nombreux

La situation des peuples autochtones⁷²⁴ a été émaillée, tout au long de l'histoire et notamment depuis la « conquête » de l'Amérique, d'insoumissions et de révoltes dans leurs luttes pour garder une identité qui leur est propre. Ces peuples autochtones (groupes non dominants) culturellement distincts des habitants de l'Etat où ils vivent, se sont donc souvent retrouvés marginalisés du pouvoir étatique, de l'activité politique et de l'économie moderne.

Il n'existe pas de définition juridique au niveau international pour désigner les peuples autochtones. Néanmoins, il est possible de dégager toute une série de critères pour les caractériser. Nous pouvons ainsi considérer que le terme recouvre des communautés ou des nations ayant une importante continuité historique comme sociétés, ayant partagé le même territoire avant la colonisation ou l'invasion par d'autres peuples. Ce sont des peuples qui veulent préserver leurs identités ethniques et culturelles, souvent par la conservation de leurs territoires ancestraux. Ils ont aussi souvent la volonté de continuer à vivre comme des communautés distinctes avec leurs propres institutions sociales et juridiques. Ils sont « peuples » parce qu'ils comprennent des identités distinctes et une continuité historique qui les relie aux communautés, tribus ou nations de leur passé ancestral. Ils sont « autochtones » parce que leurs racines ancestrales trouvent leurs sources dans les terres qu'ils habitent. Objectivement, le groupe doit être une minorité non dominante de la population (bien que parfois ils constituent la majorité de la population comme dans certains pays d'Amérique du Sud) et les membres doivent partager entre eux quelques caractéristiques communes (langues, croyances...). Subjectivement, les membres du groupe doivent avoir un sentiment commun d'appartenance et le désir de continuer à appartenir à ce même groupe distinct.

D'une façon générale, la législation russe protège principalement les groupes ethniques qui ont un mode de vie autochtone et sont officiellement reconnus comme tels. Ils ne sont pas habituellement appelés minorités bien que dans nombres de documents officiels, le concept est en fait égal à celui de minorité⁷²⁵.

Selon le recensement de 2002, les peuples autochtones vivants sur le territoire de la Fédération de Russie sont composés de 44 groupes ethniques situés essentiellement dans les régions du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême - Orient russe. Ces dernières années, ces territoires

⁷²⁴ Le terme français « autochtone », d'origine grecque, signifie que le groupe auquel il se réfère a été le premier à habiter dans un endroit donné. Le terme anglais (*indigenous*) et le terme espagnol (*indígenas*) viennent eux du mot latin *indigenae*. Ce mot oppose les individus nés dans un endroit donné de ceux venus d'ailleurs (*advenae*). Les racines sémantiques des termes ont donc un dénominateur conceptuel commun, à savoir l'antériorité dans le temps.

⁷²⁵ Par exemple, l'art. 3 al. 1 lit. b de Convention sur les standards d'élections démocratiques, les droits électoraux et libertés dans les Etats membres de la CEI parle ainsi « des peuples peu nombreux et autres minorités nationales », LYSENKO I., *op. cit.*, p. 102.

autochtones ont acquis un enjeu stratégique en raison des ressources naturelles importantes que recèlent leurs sous-sols. La question s'est alors posée de la préservation et de la reconnaissance de l'usage traditionnel que ces peuples autochtones font de leurs terres et de la gestion de celles-ci face à la pression économique et aux problèmes environnementaux.

Conformément à la loi fédérale du 7 mai 2001 « sur l'exploitation traditionnelle des ressources naturelles des territoires des peuples autochtones peu nombreux du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême - Orient de la Fédération de Russie »⁷²⁶, l'exploitation traditionnelle par ces peuples autochtones comprend la faune et la flore ainsi que toute autre ressource naturelle existante sur ces terres. Le problème de la protection des droits des peuples autochtones en Russie est l'un des plus importants pour l'Etat multinational russe car il affecte l'exploitation des ressources naturelles à laquelle sont liés des enjeux économiques et financiers énormes. Parmi les facteurs qui doivent être pris en compte par l'Etat, la promotion et la protection des droits environnementaux et des intérêts des peuples autochtones (y compris le droit à l'exploitation traditionnelle des terres) est primordial dans le contexte des pratiques économiques actuelles où l'application de la législation est plus que problématique lorsqu'il s'agit notamment de mettre en œuvre les mécanismes de sanction dans les cas de violation des prescriptions légales. En effet, malgré le fait que la législation russe prévoit le droit d'exploitation traditionnelle de leurs terres, la dernière décennie a plutôt vu une tendance au harcèlement de ces peuples et le déni de leurs droits. Il faut dire que les enjeux sont colossaux : « le Nord, la Sibérie et l'Extrême - Orient où vivent seulement 8 % de la population totale, représentent un cinquième du revenu national de la Fédération de Russie et 60 % des recettes en devises. Ces territoires recèlent 97,5 % des ressources en gaz, 3/4 en pétrole, 91 % en étain, 100 % en diamants, une grande majorité d'or, de cuivre, de nickel, 15 % en charbon, génèrent un cinquième de l'électricité, produisent tout le concentré d'apatite, et la moitié de la production de bois »⁷²⁷.

Le développement de la législation sur les droits des peuples autochtones, y compris le droit à l'exploitation traditionnelle de la terre, a été grandement stimulé par la ratification par la Russie en 1998 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adoptée

⁷²⁶ Loi fédérale du 7 mai 2001 n° 49-FZ, SZRF, 2001, n° 20, art. 1972.

⁷²⁷ DONSKOJ F. S., ROBBEK V.A., DONSKOJ R.I., *Korennye maločislennye narody Severa, Sibiri i Dal'nego Vostoka Rossijskoj Federacii v pervoj četverti XXI veka: problemy i perspektivy* [Les peuples autochtones peu nombreux du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient de la Fédération de Russie dans le premier quart du XXI^{ème} siècle : problèmes et perspectives], Âkutsk : SO RAN, 2001, p. 9 (Trad.).

par le Conseil de l'Europe le 1^{er} février 1995⁷²⁸. La Constitution de la Fédération de Russie de 1993 contient également des dispositions qui créent des conditions favorables à l'établissement de droits spéciaux pour les peuples autochtones. Ces personnes se voient reconnaître la garantie de leurs droits en conformité avec les principes et normes généralement reconnues par le droit international et les traités internationaux conclus par la Fédération de Russie (art. 69). L'Etat au niveau fédéral est obligé de réglementer et de protéger les droits des minorités nationales (art. 71) et s'engage (à la fois au niveau fédéral mais aussi au niveau de ses sujets) à protéger l'habitat naturel et le mode de vie traditionnel des minorités ethniques (art. 72) ce qui inclut principalement les peuples autochtones.

Les droits environnementaux des peuples autochtones de Russie, y compris le droit à l'exploitation traditionnelle des terres, sont soumis à de nombreux actes juridiques qui peuvent être divisés en deux types : les normes « ethniques, qui abordent directement les droits des peuples autochtones, et celles [les normes] relatives à l'exploitation des ressources naturelles, qui reflètent la réglementation juridique spécifique concernant les relations avec les peuples autochtones dans leur zone contrôlée »⁷²⁹. Les normes dites « ethniques » comprennent les droits des peuples autochtones de la Fédération de Russie qui ont été pour la première fois fixés par la loi fédérale du 30 avril 1999 « sur les garanties des droits des peuples autochtones peu nombreux de la Fédération de Russie ». Cette loi sur les garanties pose des concepts de base, y compris la notion de « peuples autochtones », de « style de vie traditionnel » et « d'habitat naturel ». Ainsi, la loi considère que les peuples autochtones comprennent des groupes de personnes vivant dans les zones d'habitat traditionnel où étaient déjà installés leurs ancêtres, préservant un mode de vie traditionnel dont le commerce et l'artisanat, sont numériquement inférieur à 50 000 personnes et se reconnaissent comme une communauté ethnique distincte (art. 1 al. 1)⁷³⁰. Une liste de ces peuples a d'ailleurs été arrêtée par le gouvernement fédéral le 24 mars 2000⁷³¹.

⁷²⁸ La Russie a signé la Convention cadre sur la protection des minorités nationales le 28 février 1996 et l'a ratifiée le 21 août 1998. Celle-ci est entrée en vigueur le 1^{er} décembre 1998. Dans la Déclaration faite lors de la ratification de la Convention, la Russie considère qu'aucun Etat ne peut introduire unilatéralement une définition de la notion de « minorité nationale », conduisant à sortir du champ d'application de la dite Convention, des personnes, résidant sur le territoire d'Etats parties, privées arbitrairement de leur nationalité. Voir la loi fédérale du 18 juin 1998, n° 84-FZ « sur la ratification de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales », SZRF, 1998, n° 25, art. 2833.

⁷²⁹ ŽUKOVA E.V., *Pravo korennyh maločislennyh narodov Rossii na tradicionnoe prirodopol'zovanie v sisteme ih èkologičeskikh prav* [Le droit des peuples autochtones peu nombreux de Russie dans l'exploitation traditionnelle des ressources naturelles dans le système de leurs droits environnementaux], Moscou : Ūrlitinform, 2012, p. 34.

⁷³⁰ Loi fédérale du 30 avril 1999 n° 82-FZ « sur les garanties des droits des peuples autochtones de la Fédération de Russie », SZRF, 1999, n° 18, art. 2208.

⁷³¹ Ordonnance du Gouvernement de la Fédération de Russie du 24 mars 2000, n° 255 « sur la liste unique des peuples autochtones peu nombreux de la Fédération de Russie », SZRF, 2000, n° 14, art. 1493.

Ces critères sont importants car ils permettent à ces peuples de se voir accorder certains droits et avantages particuliers. En effet, la loi en s'appuyant par exemple sur le mode de vie traditionnel des peuples autochtones, c'est-à-dire la manière dont historiquement ils vivent, en se basant sur les pratiques de leurs ancêtres dans leurs rapports à la nature, sur une organisation sociale typique, sur la préservation des coutumes et des croyances, permet de caractériser et de préserver ce mode de vie particulier. En cela, cette loi peut être considérée comme une sorte de « mini-constitution » pour les peuples autochtones en leur reconnaissant des droits. Ainsi, selon l'art. 8 de cette loi, les peuples autochtones peuvent entre autre, exercer librement dans leurs lieux de résidence traditionnelle leurs activités économiques et y exploiter leurs terres (art. 8 al. 1) ; participer à la surveillance de l'exploitation de leurs terres et contrôler la mise en œuvre et la gestion de leurs activités traditionnelles (art. 8 al. 2) ; participer à la surveillance de la conformité des lois fédérales et des lois des sujets de la Fédération de Russie pour la protection de leur environnement naturel dans l'exploitation des terres et des ressources naturelles (art. 8 al. 3) ; participer à travers leurs représentants à la préparation et l'adoption par les autorités publiques et les collectivités locales des décisions en matière de protection de leur habitat et de leur mode de vie traditionnel (art. 8 al. 5) ou encore le droit d'être indemnisés des dommages causés à leur environnement ou à leurs activités économiques que ce soit par des personnes morales ou par des personnes privées (art. 8 al. 8), même s'il convient de noter que l'indemnisation de ces pertes ou dommages ne protège pas le droit à l'exploitation traditionnelle de la terre, mais seulement pallie les effets négatifs résultant de la violation. Par ailleurs, les individus appartenant à ces peuples bénéficient aussi du droit particulier de faire un service civil en lieu et place du service militaire (art. 9). La loi prévoit également que ces peuples puissent se regrouper en « communautés des peuples peu nombreux » sur la base de leurs traditions nationales, historiques et culturelles (art. 12 al. 1). Malheureusement, dans la pratique, la loi de 1999 est de nature déclarative, puisque son application nécessite l'adoption d'actes juridiques au niveau fédéral et au niveau des sujets, ainsi que des mécanismes de mise en œuvre et beaucoup n'ont toujours pas été pris depuis l'entrée en vigueur de cette loi.

La loi fédérale du 7 mai 2001 précédemment citée est aussi destinée à jouer un rôle important dans la protection des droits des peuples autochtones mais, malheureusement, à l'heure actuelle, cette loi est également plus déclarative que pratique (notamment dans la création de territoires fédéraux d'exploitation traditionnelle). Le 4 février 2009, le gouvernement fédéral a approuvé par son avis n° 132-P le « concept de développement durable des peuples

autochtones du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême - Orient de la Fédération de Russie »⁷³², mais le délai pour sa mise en application couvre une période allant jusqu'en 2025.

Selon la Constitution de la Fédération de Russie les principes et normes du droit international et les traités internationaux conclus par la Fédération de Russie font partie intégrante de son système juridique. Dans le même temps, certaines dispositions du droit international concernant les droits des peuples autochtones sont ignorées par la Russie. Par exemple, la Convention de l'Organisation internationale du Travail n° 169 « relative aux peuples indigènes et tribaux », adoptée à Genève le 27 juin 1989, entrée en vigueur le 5 septembre 1991, n'a pas été ratifiée par la Russie. En choisissant de « ne pas ratifier la Convention, la Russie a pris un chemin différent : celui de reconnaître un statut aux peuples autochtones peu nombreux du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient, qui n'existe pas en droit international, et d'adopter une série de lois fédérales »⁷³³. Il existe aussi de profondes « divergences dans la définition du sujet de droit et la question de la propriété des terres »⁷³⁴. Ainsi, certaines dispositions conventionnelles n'ont pas d'équivalence dans la législation de la Fédération de Russie. En effet, la Convention reconnaît notamment aux peuples autochtones « les droits de propriété et de possession des terres qu'ils occupent traditionnellement » (art. 14 al. 1) alors que la législation russe ne leur reconnaît qu'une utilisation gratuite dans le cadre de l'exploitation traditionnelle des ressources naturelles. Pour que la Russie puisse ratifier la Convention, il faudrait qu'elle reconnaisse donc à ces peuples un droit de propriété sur leurs terres.

D'une façon générale, la législation russe sur les peuples autochtones est largement aléatoire et en grande partie contradictoire et nécessite des mécanismes spécifiques pour sa mise en œuvre en raison de sa qualité trop déclaratoire. Par ailleurs, comme nous venons de le voir, elle ne tient pas compte de certaines des normes internationales sur les droits des peuples autochtones et suppose une volonté politique afin d'améliorer la protection de ces peuples et de leurs droits. Enfin, les droits politiques des peuples autochtones restent très limités. Ainsi, en vertu de la loi fédérale du 11 juillet 2001, il leur est impossible de s'organiser en partis politiques

⁷³² SZRF, 2009, n° 7, art. 876.

⁷³³ MALČINOV N.M., « Korennye maločislennye narody: problemy zakonodatel'stva » in MALINOV A.B., *Kul'tura i tradicii korennyh narodov Severnogo Altaï* [« Les peuples autochtones peu nombreux : les problèmes de législation » in *Culture et traditions des peuples autochtones de l'Altaï du Nord*], Saint-Pétersbourg : Dom S.-Peterb Gos Un-ta, 2008, p. 355 (Trad.).

⁷³⁴ TRANIN A.A., « Tradicionnoe prirodopol'zovanie i soblûdenie prav korennyh maločislennyh narodov Rossii » in *Gosudarstvo i pravo* [« L'exploitation traditionnelle des ressources naturelles et le respect des droits des peuples autochtones peu nombreux de Russie » in *Etat et droit*], 2010, n° 5, p. 25 (Trad.).

puisque ceux-ci sont interdits quand ils sont fondés sur l'identité « professionnelle, raciale, nationale ou religieuse » (art. 9 al. 3)⁷³⁵.

L'impact le plus significatif dans le développement de la protection juridique des droits des minorités nationales dans le droit constitutionnel russe a été d'une part la ratification de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales de 1995 (entrée en vigueur le 1^{er} février 1998) et d'autre part, la Convention de la Communauté des Etats Indépendants sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales, qui a été signée par les Etats - membres de la CEI à Moscou le 21 octobre 1994 dans laquelle les Etats - parties à cette Convention reconnaissent que les droits des personnes appartenant à des minorités nationales font partie intégrante des droits universels⁷³⁶. Selon l'art. 1 de cette Convention les personnes appartenant à des minorités nationales sont « les personnes qui résident de façon permanente sur le territoire d'une Partie contractante et en ont la citoyenneté, qui par leur origine ethnique, leur langue, leur culture, leur religion ou leurs traditions se démarquent de la population générale des Parties contractantes »⁷³⁷. En fait, le terme de « minorité nationale », tel qu'il est utilisé dans la Convention englobe ici toutes les catégories de minorités (ethniques, linguistiques, religieuses, etc.) car il intègre l'utilisation d'un seul de ces critères. A travers cette définition, un facteur important à noter est la nécessité, pour qu'une personne puisse être reconnue comme appartenant à une minorité nationale, de posséder la citoyenneté de l'Etat sur le territoire duquel elle réside. Ainsi, les immigrants et les étrangers sont exclus, en dépit du fait que ces groupes de personnes peuvent également avoir des caractéristiques ethniques, linguistiques, etc. différentes de la population dans son ensemble. Ces traités et accords internationaux jouent aussi un rôle important en impliquant des obligations réciproques de la Fédération de Russie avec d'autres pays pour protéger et promouvoir l'existence de minorités nationales en tant que telles, introduisant indirectement la présence de droits collectifs

⁷³⁵ Loi fédérale du 11 juillet 2001 n° 95-FZ « sur les partis politiques », SZRF, 2001, n° 29, art. 2950. La Cour constitutionnelle a confirmé ultérieurement la conformité de cette disposition à la Constitution dans un arrêt du 15 décembre 2004 n° 18-P « sur la constitutionnalité de l'al. 3 de l'art.9 de la loi fédérale "sur les partis politiques" dans le cadre d'une requête du tribunal du raïon de Koptevo de la ville de Moscou, des plaintes de l'organisation politique publique panrusse "Parti orthodoxe de Russie" et des citoyens I.V. Artemova et D.A. Savina », SZRF, 2004, n° 51, art. 5260.

⁷³⁶ *Sodružestvo. Informacionnyj vestnik Soveta glav gosudarstv i Soveta glav pravitel'stv SNG [Communauté. Bulletin d'information du Conseil des chefs d'Etats et du Conseil des chefs de gouvernement de la CEI]*, 1994, n° 3, p. 74. La Convention est entrée en vigueur le 10 janvier 1997. En dehors de la Russie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, le Kazakhstan, l'Ukraine, le Kirghizistan, la Moldavie et le Tadjikistan sont également parties à la Convention.

⁷³⁷ Trad.

bilatéraux⁷³⁸. Certains de ces engagements ne concernent que la protection des minorités, tandis que d'autres contiennent des dispositions de nature plus générale par exemple sur des formes culturelles de coopération.

Malgré cet ensemble de normes, la question des relations ethniques a commencé à passer au deuxième plan car la protection des droits des minorités et des peuples autochtones continue d'être le maillon faible de l'ensemble du système de protection des droits de l'Homme en Russie. En effet, l'absence d'une approche systématique et globale est largement due à des problèmes dans la définition de la politique nationale de l'Etat. Le concept de politique nationale de l'Etat, approuvé par le Président de la Fédération de Russie en 1996⁷³⁹, est en fait en grande partie obsolète et ne répond pas aux réalités modernes ce qu'a souligné à plusieurs reprises la littérature scientifique⁷⁴⁰. Par ailleurs, certaines sphères sont encore résistantes au principe de non-discrimination à raison de l'appartenance ethnique, comme par exemple la politique du logement⁷⁴¹. Il y a donc un réel besoin de réglementer plus précisément la séparation des pouvoirs entre les organes fédéraux du pouvoir d'Etat, les organes du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération et des autorités locales dans la protection de l'habitat naturel et le mode de vie traditionnel des minorités ethniques.

3. Les droits linguistiques en Fédération de Russie

Pour les minorités, la langue est un facteur essentiel de préservation de l'identité. Mais elle est aussi un facteur de dissociation pour l'Etat qui peut la considérer comme une menace de désagrégation de son assise sociale et culturelle.

⁷³⁸ On peut ici citer, à titre d'exemple, le Traité conclu entre la Fédération de Russie et le Turkménistan « sur la coopération en vue de garantir les droits de la minorité russe au Turkménistan et des Turkmènes dans la Fédération de Russie » du 18 mai 1995, *Bûlleten' meždunarodnyh dogovorov [Bulletin des accords internationaux]*, 1997, n° 10, pp. 66-69 ; le Traité d'amitié et de coopération entre la Fédération de Russie et le Turkménistan du 23 avril 2002, *Bûlleten' meždunarodnyh dogovorov [Bulletin des accords internationaux]*, 2003, n° 7, pp. 57-63 ; le Traité d'amitié et de coopération entre la Fédération de Russie et la République de Moldova du 19 novembre 2001, *Bûlleten' meždunarodnyh dogovorov [Bulletin des accords internationaux]*, 2002, n° 10, pp. 21-28.

⁷³⁹ *Oukaze* du Président de la Fédération de Russie du 15 juin 1996, n° 909 « sur l'adoption de la conception politique nationale de l'Etat de la Fédération de Russie », SZRF, 1996, n° 25, art. 3010.

⁷⁴⁰ ZORIN V.Û, HABRIEVA T.Â., « Gosudarstvennaâ nacional'naâ politika Rossijskoj Federacii: problemy realizacii i soveršenstvovaniâ » in *Žurnal rossijskogo prava [« La politique nationale étatique de la Fédération de Russie : problèmes de mise en œuvre et d'amélioration » in Journal du droit russe]*, 2003, n° 8, pp. 5-6 ; VASIL'EVA L.N., « K voprosu o merah po protivodejstviu kul'turnoj èkspansii inostrannyh gosudarstv na territorii Rossijskoj Federacii » in *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo [« Contribution à l'étude des mesures de résistance à l'expansion culturelle des Etats étrangers sur le territoire de la Fédération de Russie » in Droit constitutionnel et municipal]*, 2009, n° 3, pp. 12-13 ; KUZ'MINA N. V., « Determinaciâ i sistema profilaktiki nasil'stvennoj ètničeskoj prestupnosti v sovremennyj period » in *Ugolovnoe sudoproizvodstvo [« Détermination et système de prévention de la criminalité ethnique violente dans la période contemporaine » in Contentieux pénal]*, 2010, n° 2, pp. 25-28 ; DOROVSKIÏ E.M., « Pravovye aspekty nacional'no-azykovoj politiki v Rossijskoj Federacii » in *Žurnal rossijskogo prava [« Les aspects juridiques de la politique nationale-linguistique dans la Fédération de Russie » in Journal du droit russe]*, 2008, n° 11, pp. 64-66.

⁷⁴¹ Il est en effet très courant que dans les journaux d'annonces immobilières, la mention « pour famille slave » soit clairement indiquée.

Dans la plupart des Etats, il y a une confusion entre la langue officielle c'est-à-dire celle utilisée dans les institutions publiques et dans les rapports avec celles-ci et la langue nationale. Certaines constitutions de pays africains sont cependant allées plus loin car tout en voulant promouvoir la protection de leurs langues nationales, c'est la langue du colonisateur, donc par définition une langue étrangère, qui a été choisie comme langue officielle. L'utilisation d'une langue officielle, fût-elle étrangère, peut donc contribuer à conserver et développer une certaine cohésion de la société et de l'unité nationale.

Le droit constitutionnel de la Russie prévoit des normes complexes visant à l'utilisation des langues (langues nationales et maternelles) sur son territoire. Ce faisant, en Russie, les termes de « langue maternelle » et de « langue nationale », à la différence de la doctrine internationale⁷⁴², sont considérés comme équivalents. Ainsi, dans la législation de la Fédération de Russie, nous retrouvons des dispositions relatives aux droits des citoyens dans l'utilisation de leur langue maternelle et aux droits des peuples à la préservation et au développement de leur langue maternelle (prise dans le sens de langue nationale).

D'une façon générale, le droit russe s'attache à réglementer l'utilisation des langues de deux façons : par l'octroi du statut de langues officielles et par la préservation des langues indigènes des groupes ethniques vivant en Russie. Au niveau « régional », la législation s'attache plutôt aux langues des nations « titulaires » des sujets de la Fédération. A ce titre, bien souvent ces langues ont acquis le statut de langue officielle du sujet, puisque rappelons-le, les républiques disposent du droit constitutionnel d'instituer leur propre langue officielle en plus du russe.

La Constitution russe comprend plusieurs dispositions relatives à l'utilisation des langues officielles et nationales. Ainsi, la Constitution garantit à tout individu d'utiliser sa langue maternelle, « de choisir librement sa langue de communication, d'éducation, d'enseignement et de création » (art. 26 al. 2). En matière de droits collectifs attribués aux différents peuples vivant en Russie, ceux-ci se voient reconnaître « le droit au maintien de la langue maternelle, l'établissement de conditions permettant son étude et son développement » (art. 68 al. 3), les peuples autochtones bénéficiant en plus de la protection de leurs droits par les normes internationales et conventions et accords internationaux ratifiés par la Russie (art. 69). Enfin, n'oublions pas que dans le cadre des garanties de l'Etat, la Constitution prévoit aussi l'égalité des citoyens sans distinction linguistique (art. 19 al. 2).

⁷⁴² CAPOTORTI F., *Etude du droit des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*, New-York : Nations-Unies, 1979, p. 79. Le professeur Capotorti reprend ainsi les définitions de la langue maternelle (« langue qu'une personne acquiert au cours de ses premières années et qui devient normalement son instrument naturel de pensée et d'expression ») et de la langue nationale (« langue d'une entité politique, sociale, culturelle ») données par le rapport de l'UNESCO de 1953 sur *L'emploi des langues vernaculaires dans l'enseignement*.

La loi fédérale « sur les langues des peuples de la Fédération de Russie » constitue une base légale importante, même si elle est imparfaite, pour la protection des langues nationales au sein des républiques⁷⁴³. Bien que cette loi précise au tout début de sa partie introductive que les langues des peuples de la Fédération de Russie représentent « le patrimoine national de l'Etat russe », le contenu normatif relatif à la protection juridique de ces mêmes langues nationales reste assez mince. Ainsi, l'art. 28 de la loi prévoit que les actes des entreprises et des particuliers qui enfreignent la loi sur les langues des peuples de la Fédération de Russie soient traités conformément à la législation de la Fédération de Russie et des sujets de la Fédération mais sans plus de précision. De même, la loi « sur les langues de la Fédération de Russie » stipule également que le refus de service aux citoyens, sous prétexte de ne pas connaître la langue nationale est inacceptable et doit être puni en vertu des lois de la Fédération de Russie et des républiques (art. 22 al. 1). Or, les formes de responsabilité à la suite de la violation de la loi sur les langues nationales ne sont pas précisées dans la législation fédérale russe, ce qui constitue une lacune importante. Toutefois, les personnes morales et physiques peuvent être sanctionnées si leurs actes (par exemple l'incitation à la haine raciale) tombent sous le coup d'une infraction pénale. Ainsi, dans le Code pénal de la Fédération de Russie, le chapitre 19 relatif aux infractions commises « contre les droits constitutionnels de l'Homme » prévoit à son art. 136 que toute discrimination basée notamment sur la langue est une violation de l'égalité des droits et des libertés de l'Homme pouvant être sanctionnée par une amende voir même, pour les cas les plus graves, une peine de travaux forcés pouvant aller jusqu'à 5 ans. De même, l'art. 282 prévoit une responsabilité pénale en cas de crimes commis par un groupe extrémiste visant à la haine, l'hostilité ou l'humiliation en raison de la nationalité ou de la langue. Malgré tout, en matière administrative, il n'existe aucune responsabilité en cas de non-respect des dispositions de la loi sur les langues nationales.

Dans le cadre de la protection des langues nationales, il ne faut pas non plus oublier de mentionner le rôle des instruments internationaux, comme le Pacte du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques ratifié par l'URSS en 1973 ou bien encore la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires du Conseil de l'Europe signée par la Russie en 2001 mais non encore ratifiée. En effet, pour la Russie, la définition de la « langue régionale » n'existe pas en droit interne. Le régime juridique des langues officielles dans les républiques (sujets de la Fédération) se conçoit simplement comme un régime intermédiaire alors que la Charte appelle précisément les Etats parties à édicter une protection juridique claire des langues régionales. Les dispositions constitutionnelles relatives aux langues

⁷⁴³ Loi fédérale du 25 octobre 1991, n° 1807-I « sur les langues des peuples de la Fédération de Russie », Registre RSFSR, 1991, n° 50, art. 1740.

officielles des républiques constituent aussi des éléments pour la protection des langues nationales. Toutefois, les dispositions constitutionnelles et légales concernant le statut de la langue officielle de la Fédération de Russie appartiennent exclusivement à l'institution juridique de l'Etat central car la langue officielle est aussi un symbole d'Etat.

La loi « sur les langues des peuples de la Fédération de Russie » constitue donc une part importante des dispositions relatives à la protection des langues nationales. Il convient de noter que son fondement normatif est là pour renforcer les garanties et les responsabilités fixées par l'Etat. Le champ d'application de la loi se rattache aux sphères de communication officielle, elle ne contient aucune norme juridique relative à l'utilisation des langues nationales des peuples dans les relations interpersonnelles ou non officielles.

A bien des égards, le développement de la protection des langues nationales a aussi été favorisé par le droit pour les républiques d'instituer, en vertu de la Constitution fédérale (art. 68 al. 2), leurs propres langues officielles qui dans « les organes du pouvoir d'Etat et les organes de l'auto-administration locale, les établissements d'Etat de la république » peuvent être utilisées parallèlement à la langue officielle de la Fédération de Russie, à savoir la langue russe (art. 68 al. 1). Les réalités nationales dans les républiques ont également dynamisé la législation en matière de protection des langues nationales. Ainsi, la République du Tatarstan s'est engagée en 1999 vers une nouvelle graphie (alphabet) pour la langue tatare qui possède le statut de langue officielle au sein de la République. Ce choix a alors poussé le législateur fédéral à prendre en compte la nécessité de mettre au point une réglementation juridique quant aux changements de graphie pour les langues⁷⁴⁴. Ce changement ne concerne cependant que les langues des nations ayant obtenu le statut de langue officielle et non les simples langues nationales. Ce manquement est regrettable car cela aurait permis de donner une protection juridique à des langues non officielles dans le cadre du droit constitutionnel.

En Russie, la protection des langues nationales s'articule donc essentiellement autour de deux principaux domaines : les droits collectifs des peuples de Russie dans le domaine de la préservation et de l'utilisation des langues nationales et les droits individuels des citoyens de la Fédération de Russie à utiliser leur langue maternelle dans le cas d'un manque de maîtrise de la langue officielle reconnue comme telle dans certaines républiques. Cette dernière disposition protège essentiellement les nationaux russes qui n'envisagent pas toujours d'apprendre la langue officielle de la république dans laquelle ils vivent. Par ailleurs, l'absence de dispositions juridiques supplémentaires visant à la protection de la « santé » des langues nationales des peuples de la Fédération de Russie réduit l'efficacité d'un certain

⁷⁴⁴ Voir seconde partie, chapitre 1, II, A, 2, a.

nombre de dispositions juridiques. Toutefois, la protection constitutionnelle et juridique des langues nationales en Russie tend malgré tout à se renforcer compte tenu de l'harmonisation de la législation nationale avec les instruments juridiques internationaux, sans parler de la mondialisation et des flux migratoires accrus qui incitent au développement de la législation visant à protéger les langues nationales.

C. Les limites de la protection des droits des minorités nationales

Dans son Message annuel à l'Assemblée fédérale du 12 décembre 2013, le Président Poutine a martelé qu'il convenait de « protéger la paix inter-ethnique et donc l'unité de [la] société, l'unité et l'intégrité de l'Etat russe »⁷⁴⁵. Cette ligne directrice politique est la suite logique de deux décennies qui ont vu les tendances séparatistes se manifester avec parfois une grande violence en Russie⁷⁴⁶. Si l'on se souvient du contexte tendu dans lequel la Constitution de la Fédération a été adoptée en 1993, l'arbitraire qui a présidé à la décision de recourir à la force armée dans la République de Tchétchénie ne surprend pas. En effet, aucun débat parlementaire ne fut engagé sur le droit d'une république à sortir de la Fédération. Le 11 décembre 1994, l'intervention militaire (qui fut relancée en 1999-2000) est présentée officiellement comme une « opération de maintien de l'ordre » et de « défense des droits de l'Homme ». Invoquant le principe de l'intégrité territoriale et la théorie des dominos par crainte de la contagion séparatiste qui pourrait s'étendre à l'ensemble de la Russie, le Kremlin ne reconnut jamais l'indépendance de cette petite République du Caucase. Les dirigeants russes n'ont pas compris le mouvement de régionalisation qui traversait toute la Russie. Avec leurs réflexes passés, ils y ont vu une menace de décomposition politique et territoriale dans un pays où un Etat fort reste toujours synonyme de concentration et de contrôle⁷⁴⁷.

Au-delà de la situation tchétchène⁷⁴⁸, c'est donc toute la question de la construction de l'idée fédérale sur une base démocratique qui est posée. Les deux guerres de Tchétchénie marquent en fait le début d'une spirale infernale ou deux des fondements d'un Etat démocratique fédéral, le respect des autonomies et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, sont largement malmenés en faveur du principe de l'intégrité territoriale (1). Cette dialectique n'est pas nouvelle et a déjà été posée lors du conflit tragique en ex-Yougoslavie. Peut-on alors raisonnablement considérer une solution juridique pouvant conduire à lever la contradiction entre ces deux principes fondamentaux ? (2).

⁷⁴⁵ Texte du Message disponible sur le site du Kremlin (Trad.): <<http://www.kremlin.ru/news/19825>>.

⁷⁴⁶ On pense notamment ici aux prises d'otages du théâtre de la Doubrovka à Moscou le 23 octobre 2002 et de celle de l'école n° 1 de la ville de Beslan en Ossétie du Nord le 1^{er} septembre 2004 qui se terminèrent toutes les deux tragiquement.

⁷⁴⁷ MENDRAS M., *op. cit.*, pp. 101-105.

⁷⁴⁸ Pour un aperçu historique de la situation tchétchène et plus globalement des enjeux du Caucase, HOESLI E., *A la conquête du Caucase. Epopée géopolitique et guerres d'influence*, Paris : Editions des Syrtes, 2006.

1. Les minorités et le principe de l'intégrité territoriale

On retrouve cette limite dans de nombreux instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme. Ainsi en est-il de l'art. 4 al. 2 de la « Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques » adoptée par l'Assemblée générale des Nations-Unies le 18 décembre 1992 : « Les Etats prennent des mesures pour créer des conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités d'exprimer leurs propres particularités et de développer leur culture, leur langue, leurs traditions et leurs coutumes, sauf dans le cas de pratiques spécifiques qui constituent une infraction à la législation nationale et sont contraires aux normes internationales »⁷⁴⁹. Cela revient à dire que l'exercice de ces droits ne doit pas mettre en péril l'intégrité territoriale ou l'indépendance de l'Etat.

Les instruments internationaux, y compris l'art. 27 du Pacte de 1966, en protégeant les individus plutôt que les minorités en tant que telles, visent à écarter tout danger de démembrement des Etats et à protéger leur intégrité territoriale. Dès lors, la promotion d'une identité propre ne peut favoriser le sentiment de révolte contre l'identité nationale cette dernière devant donc intégrer les identités minoritaires.

Le professeur Charles Chaumont a insisté sur l'enracinement commun des droits de l'Homme et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : « la "vocation" de l'homme à l'existence nationale, dans son mouvement dialectique et historique, se transforme en droit des peuples à disposer d'eux-mêmes lequel, une fois juridiquement construit, se cristallise dans la souveraineté de l'Etat »⁷⁵⁰. La décommunisation (tout comme la décolonisation en son temps) a été sur ce point une occasion pour réactiver la tragique contradiction entre le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, c'est-à-dire le droit à l'autodétermination, et le respect du principe de l'intégrité territoriale de l'Etat. En effet, quel Etat et *a fortiori* la Russie de Vladimir Poutine, admettrait de se sacrifier lui-même ? De fait, l'impuissance du droit international est patente dans cette situation et contribue, par là même, à la violence armée qui devient alors la seule voie légitime possible pour un peuple désireux de s'autodéterminer. Il ne faut pas oublier qu'en l'état actuel, le droit international ne reconnaît aucun droit quelconque à la sécession en dehors des situations de décolonisation⁷⁵¹. Par conséquent, les techniques juridiques d'autodétermination utilisables pour les peuples qui ne subissent pas une situation

⁷⁴⁹ <<http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/Minorities.aspx>>.

⁷⁵⁰ CHAUMONT C., « Recherche du contenu irréductible du concept de souveraineté internationale de l'Etat » in *Homage d'une génération de juristes au Président Basdevant*, Paris : Pédone, 1960, p. 150.

⁷⁵¹ Sur ce point, voir l'ouvrage de Théodore Christakis qui, après avoir étudié 108 constitutions, en est venu à constater qu'une « majorité écrasante de constitutions interdit la sécession unilatérale ». CHRISTAKIS T., *Le droit à l'autodétermination en dehors des situations de décolonisation*, Paris : La Documentation française, 1999, p. 241.

de colonisation restent du seul ressort du droit interne. L'une des possibilités juridiques est le référendum d'autodétermination dans les Etats dont les constitutions reconnaissent le droit à la sécession mais la réalité est toute autre. L'arrêt de la Cour constitutionnelle russe sur la Tchétchénie du 31 juillet 1995⁷⁵² fait ainsi clairement prévaloir « l'objectif constitutionnel du maintien de l'intégrité de l'Etat de Russie » en l'estimant « conforme aux normes internationales universellement reconnues sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes » faisant valoir que « la structure fédérative de la Fédération de Russie repose sur son intégrité en tant qu'Etat »⁷⁵³ (par. 2). Toute action ayant pour but de violer l'unité territoriale viole l'unité des peuples vivant en Russie, causant un préjudice à l'ordre constitutionnel de la Fédération de Russie ce qui est, selon la Cour, incompatible avec les normes internationales. Tout en faisant référence au principe de l'autodétermination, la Cour montre que l'expression de ce droit relève du seul fait du pouvoir discrétionnaire de l'Etat central⁷⁵⁴.

La protection de l'intégrité territoriale et de l'unité politique de l'Etat est bien affirmée dans la Constitution russe (art. 4 al. 3 Cst.). Ce principe est largement la conséquence du développement historique et géopolitique de l'Etat russe. A ce titre, l'intégrité étatique de la Russie et de ses entités composantes représente l'une des conditions au fonctionnement « normal » de l'Etat. Ainsi, dans l'arrêt du 13 mars 1992 et dans l'ordonnance du 27 juin 2000 précités⁷⁵⁵, la Cour constitutionnelle a déclaré que le droit international ne permet pas l'utilisation du principe d'autodétermination pour porter atteinte à l'intégrité territoriale et à l'unité d'un Etat souverain. Toutefois, il résulte des art. 72 al. 1 lit. o et 76 al. 2 de la Constitution que la république peut développer des relations économiques internationales à condition qu'elles ne soient pas contraires à l'art. 71 (lit. k, l, m, n) et qu'elles ne portent pas atteinte aux pouvoirs et prérogatives de la Fédération de Russie en tant qu'Etat souverain et

⁷⁵² Arrêt du 31 juillet 1995 n° 10-P « sur la constitutionnalité de l'Oukaze 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", de l'Oukaze 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", de l'arrêt 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 des libertés des citoyens, le désarmement des formations armées illégales sur le territoire de la République tchétchène et des régions du Caucase Nord lui attachant", de l'Oukaze 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" », SZRF, 1995, n° 33, art. 3424. Pour une traduction officielle de cet arrêt par la Commission de Venise, <<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF%281996%29001-f>>.

⁷⁵³ Traduction Commission de Venise.

⁷⁵⁴ Il est intéressant de remarquer que la Cour suprême du Canada dans son arrêt du 20 août 1998, Renvoi relatif à la sécession du Québec, suit la même logique que la Cour russe même si elle se montre un peu plus nuancée : « la sécession du Québec du Canada ne peut pas être considérée comme un acte légal si elle est réalisée unilatéralement par l'Assemblée nationale, la législature ou le gouvernement du Québec, c'est-à-dire sans négociations conformes aux principes. Tout projet de sécession d'une province du Canada qui n'est pas entrepris en conformité avec la Constitution du Canada est une violation de l'ordre juridique du Canada. Cependant, l'ordre constitutionnel canadien ne peut manquer d'être affecté dans son existence et son fonctionnement par l'expression non ambiguë d'une majorité claire de Québécois de leur désir de ne plus faire partie du Canada ». Renvoi relatif à la sécession du Québec, 1998, 2 R.C.S. 217, par. 104.

⁷⁵⁵ Arrêt du 13 mars 1992, précité note n° 541 et ordonnance du 27 juin 2000, précitée note n° 542.

que la coordination de ces relations soit basée sur une loi fédérale. En conséquence, la loi fédérale du 4 janvier 1999 « sur l'harmonisation des relations internationales et du commerce extérieur des sujets de la Fédération de Russie »⁷⁵⁶ prévoit que les sujets de la Fédération ont le droit de nouer des relations économiques internationales avec des entités étrangères appartenant à d'autres Etats fédéraux, avec des unités administratives et territoriales de pays étrangers, et également de participer aux activités des organisations internationales dans le cadre des organismes créés spécialement à cet effet (art. 1).

Dans l'ensemble, la Cour constitutionnelle russe a choisi une position « centraliste » au regard des arrêts touchant au principe du fédéralisme. Cette position a, dans le passé, été critiquée au sein de la Fédération par les républiques et même en interne à travers les opinions dissidentes⁷⁵⁷. Cette position « centraliste » a permis toutefois d'entériner des décisions, notamment dans le cadre de la réforme du fédéralisme entreprise par Poutine depuis les années 2000, où la marge de manœuvre des sujets s'est réduite avec, de-ci de-là, quelques concessions faites en leur faveur comme par exemple avec le statut de co-officialité de leurs langues nationales⁷⁵⁸.

L'intégrité territoriale et l'intégrité étatique vont nécessairement ensemble même si elles présentent l'une et l'autre des caractéristiques spécifiques. L'intégrité territoriale consiste en l'inviolabilité du territoire de la Fédération de Russie. Cette intégrité/inviolabilité est d'ailleurs reconnue par la Déclaration sur les principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte de l'ONU⁷⁵⁹ adoptée par l'Assemblée générale le 24 octobre 1970 qui considère que le principe d'autodétermination des peuples ne doit pas être compris « comme autorisant ou encourageant une action, quelle qu'elle soit, qui démembrerait ou menacerait, totalement ou partiellement, l'intégrité territoriale ou l'unité politique de tout Etat souverain et indépendant se conduisant conformément au principe de l'égalité de droits et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes [...] et, doté ainsi d'un gouvernement représentant l'ensemble du peuple appartenant au territoire sans distinction de race, de croyance ou de couleur »⁷⁶⁰. Le principe d'autodétermination peut être exercé sous diverses formes mentionnées par la Déclaration : la création d'un Etat souverain indépendant ; l'adjonction libre à un Etat indépendant ou le

⁷⁵⁶ Loi fédérale du 4 janvier 1999, n° 4-FZ, SZRF, 1999, n° 2, art. 231.

⁷⁵⁷ LUČIN V., MOJSEENKO M., « Ispytanie federalizmom. Rol' Konstitucionnogo Suda v upročenii rossijskoj gosudarstvennosti » in *Rossijskaâ Federaciâ* [« Essai du fédéralisme. Le rôle de la Cour constitutionnelle dans la consolidation de la structure étatique russe » in *Fédération de Russie*], 1994, n° 16, pp. 30-34.

⁷⁵⁸ Arrêt de la Cour constitutionnelle du 16 novembre 2004 précité, note n° 625.

⁷⁵⁹ Voir le texte de la Déclaration :

<http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/2625%28XXV%29&Lang=F>.

⁷⁶⁰ Déclaration du 24 octobre 1970 précitée, voir le « principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes ».

regroupement avec lui ; l'adoption d'un autre statut politique. Ce principe d'autodétermination est pourtant placé en bonne place dans le Préambule de la Constitution russe. L'expression « autodétermination des peuples » a d'ailleurs été préférée à celle « d'autodétermination des nations » alors en usage notamment dans la Constitution soviétique de 1977. Cette référence aux peuples rappelle celle de la Constitution des Etats-Unis d'Amérique « Nous, peuples des Etats-Unis » et celle de la Constitution suisse, « le peuple et les cantons suisses ». Toutefois, le Préambule de la Constitution russe mentionne « le peuple multinational et l'unité de l'Etat historiquement constitué » pour faire référence à l'union de tous les citoyens, de toutes les nations et les peuples qui se sont exprimés en faveur de l'unité étatique. Cette disposition démontre en quelque sorte la volonté de faire disparaître tout ce qui pourrait potentiellement affaiblir l'unité de l'Etat⁷⁶¹.

L'intégrité territoriale ne signifie pas pour autant l'immuabilité du territoire puisque la Constitution de 1993 prévoit à son art. 65 la création et l'intégration de nouveaux sujets à la Fédération. La Cour constitutionnelle russe a par ailleurs précisé dans un arrêt du 11 mai 1993⁷⁶² que la sortie d'un *okrug* autonome de la composition d'un *krai* ou d'une *oblast* ne détruisait en rien l'intégrité territoriale de la Fédération. Ainsi, « le concept "d'entrée" d'un *okrug* autonome dans un *krai* ou une *oblast*, tout autant que celui de "sortie" d'un *krai* ou d'une *oblast* ne coïncide pas avec les notions de "séparation" ou "d'association" » (par. 3 al. 4)⁷⁶³. Par conséquent, « la coexistence, rappelle la Cour, d'un *okrug* autonome dans un *krai* ou une *oblast*, tout comme sa sortie n'affecte ni son statut juridique et constitutionnel consacré par la Loi Fondamentale et le Traité fédéral ni la composition étatique et nationale de la Fédération de Russie » (par. 1 al. 7)⁷⁶⁴.

Par ailleurs, la préservation de l'intégrité étatique, telle que définie par la Cour constitutionnelle dans un arrêt du 1^{er} février 2005⁷⁶⁵, interdit la création de partis politiques au niveau des sujets de la Fédération. En effet, selon la Cour, « alors que la société russe n'a pas encore acquis une solide expérience de la démocratie, qu'il existe de graves tendances séparatistes, nationalistes, des forces terroristes, la création de partis politiques régionaux, qui

⁷⁶¹ Le Préambule possède une grande force juridique et est même une source du droit. Ainsi, la Cour constitutionnelle a, dans un arrêt du 20 décembre 1995 n° 17-P « sur la constitutionnalité de l'al. "a" de l'art. 64 du Code pénal de la RSFSR dans le cadre de la plainte du citoyen V.A. Smirnov » considéré que « la Constitution de la Fédération de Russie renforce la Russie en tant qu'Etat souverain, renforce également l'unité et l'indivisibilité de son territoire présentées comme les bases de sa construction constitutionnelle » (par. 2), (Trad.). La Cour s'est référée en particulier au Préambule et aux points 1 et 3 de l'art. 4 de la Constitution, SZRF, 1996, n° 1, art. 54.

⁷⁶² Arrêt de la Cour constitutionnelle du 11 mai 1993 précité, note n° 633.

⁷⁶³ Trad.

⁷⁶⁴ Trad.

⁷⁶⁵ Arrêt de la Cour constitutionnelle du 1^{er} février 2005, n° 1-P « sur la constitutionnalité des alinéas 2 et 3 point 2 de l'art. 3 et du point 6 de l'art. 47 de la loi fédérale "sur les partis politiques" dans le cadre de la plainte relative à l'organisation socio-politique "Parti républicain balte", SZRF, 2005, n° 6, art. 491.

cherchent à défendre principalement des intérêts purement locaux et régionaux, pourrait conduire à une violation de l'intégrité étatique et de l'unité du système du pouvoir d'Etat comme fondement de la construction fédérale de la Russie. [...] En outre, la création de partis politiques régionaux et locaux dans chaque sujet de la Fédération de Russie pourrait conduire, en tenant compte du caractère composite de la Fédération de Russie, à la formation d'une multitude de systèmes de partis politiques régionaux qui se heurte [...] au développement de la démocratie en Russie, à la souveraineté du peuple, au fédéralisme et à l'unité du pays » (par. 3.2 al. 2 et 4)⁷⁶⁶.

La question du statut des sujets de la Fédération est donc étroitement liée avec leur droit de faire sécession et de former un Etat indépendant. Les sujets de la Fédération de Russie doivent respecter le principe de l'intégrité étatique et l'unité de l'Etat, ces deux principes étant entendus comme les socles de l'organisation fédérative de la Russie.

2. La levée de la contradiction entre le droit à l'autodétermination et l'intégrité étatique ?
Le juge constitutionnel russe, dans son arrêt du 31 juillet 1995⁷⁶⁷, a suivi une interprétation somme toute très classique entre la préservation de l'intégrité territoriale d'un Etat et le principe du droit à l'autodétermination. Néanmoins, dans le cadre de ce paragraphe, nous pouvons essayer de pousser la réflexion un peu plus loin et nous demander si le juge russe aurait pu tenter de concilier la contradiction entre le droit à l'autodétermination et le respect de l'intégrité étatique contenu dans l'art. 13 al. 5 de la Cst.

En ce sens, les avis rendus par la Commission d'arbitrage pour la Yougoslavie présidée par Robert Badinter peuvent être intéressants à plus d'un titre dans la mesure où elle a esquissé un statut international des minorités nationales⁷⁶⁸. Néanmoins, dans le cadre de la Déclaration des Douze Etats membres de la Communauté européenne sur la Yougoslavie du 27 août 1991, la Commission s'est vue laisser une marge de manœuvre très étroite car les Etats y affirment leur volonté de « ne pas accepter des changements de frontières par la force »⁷⁶⁹. Après avoir qualifié dans ses avis n° 1 (du 29 novembre 1991) et n° 8 (du 4 juillet 1992)⁷⁷⁰ que la

⁷⁶⁶ Trad.

⁷⁶⁷ Arrêt du 31 juillet 1995, précité, note n° 752.

⁷⁶⁸ Pour plus de détails sur les activités de la Commission d'arbitrage, voir PELLET A., « L'activité de la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie » in *Annuaire français de droit international*, 1992, n° 38, pp. 220-238.

⁷⁶⁹ PELLET A., « Notes sur la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie » in *Annuaire français de droit international*, 1991, n° 37, p. 329.

⁷⁷⁰ Avis n° 1 du 29 novembre 1991 in *Revue générale de droit international public*, 1992, pp. 264-266 et avis n° 8 du 4 juillet 1992 in *Revue générale de droit international public*, 1993, pp. 588-590. Dans son avis n° 1, la Commission constate « que la République socialiste fédérative de Yougoslavie est engagée dans un processus de dissolution » (p. 265) alors que dans l'avis n° 8, elle « est d'avis que le processus de dissolution de la R.S.F.Y. mentionné dans l'avis n° 1 du 29 novembre 1991 est arrivé à son terme et qu'il faut constater que la R.S.F.Y. n'existe plus » (p. 590).

désintégration de la Yougoslavie était un processus de dissolution d'Etat, écartant la thèse défendue par la Serbie qui considérait que les sécessions des républiques membres de la Fédération yougoslave n'affectaient en rien l'existence de celle-ci, la Commission s'est donc attelée à la question du droit à l'autodétermination et de celle des frontières.

Le 20 novembre 1991, la Serbie demanda à la Commission d'Arbitrage si « les populations serbes de Croatie et de Bosnie-Herzégovine, en tant que formant l'une des nations constitutives de la Yougoslavie, bénéficiaient du droit à l'autodétermination »⁷⁷¹. Pour la Commission répondre positivement revenait à maintenir un lien entre le droit à l'autodétermination et le droit à l'indépendance mais répondre négativement revenait à refuser aux Serbes de Croatie et de Bosnie ce droit également revendiqué par les Croates et les Bosniaques. La Commission a donc dû rompre le lien existant entre droit à l'autodétermination et intégrité territoriale et, de ce fait, trouver une troisième voie.

Par conséquent, dans son avis n° 2 du 11 janvier 1992, la Commission d'Arbitrage a estimé que « quelles que soient les circonstances, le droit à l'autodétermination ne peut entraîner une modification des frontières existant au moment des indépendances (*uti possidetis juris*) sauf en cas d'accord contraire des Etats concernés »⁷⁷². Historiquement, ce principe de l'*uti possidetis* justifiait le droit à la souveraineté territoriale des Etats issus des colonies africaines et permettait de conférer une assise territoriale à ces nouveaux Etats. Cependant, la Commission s'est bien gardée de considérer que le principe de l'intégrité territoriale d'Etats nouvellement indépendants, issus de la dissolution d'un Etat préexistant, devait l'emporter sur le droit à l'autodétermination, sauf à considérer que ce dernier n'était rien d'autre qu'un droit à l'Etat. Or, selon la Commission, le droit à l'autodétermination n'est pas exclusivement un droit à la création d'un nouvel Etat au nom d'un droit à l'indépendance, il doit être au contraire un principe constitutif de l'Etat et, comme tel, doit servir à protéger les identités nationales par un statut adéquat. Pour la Commission, les Etats sont tenus, en vertu du droit international, de garantir et protéger les droits des peuples et des minorités et compte tenu de l'intégrité territoriale, le droit à l'autodétermination exclut le droit à la sécession. Pour donner plus de force à sa démonstration, la Commission rappelle que dès son premier avis, elle n'avait pas hésité à élever les droits des peuples et des minorités au rang des normes de *jus cogens*⁷⁷³.

Enfin, dans cette perspective, il est intéressant de mentionner l'avis du 21 mars 2014 de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) « sur la

⁷⁷¹ Avis n° 2 du 11 janvier 1992 (populations serbes de Croatie et de Bosnie-Herzégovine) in *Revue générale de droit international public*, 1992, p. 266 (pp. 266-267).

⁷⁷² Avis n° 2, p. 266.

⁷⁷³ « En vertu de normes, maintenant impératives, du droit international général, il appartient aux Etats d'assurer le respect des droits des minorités. Cette exigence s'impose à toutes les Républiques à l'égard des minorités établies sur leur territoire », avis n° 2, *op. cit.*, p. 266.

compatibilité avec le droit international du projet de loi constitutionnelle fédérale n° 462741-6 portant révision de la loi constitutionnelle fédérale de la Fédération de Russie relative à la procédure d'admission dans la Fédération de Russie et à la formation d'un nouveau sujet de la Fédération en son sein »⁷⁷⁴. Schématiquement, le projet de loi sus mentionné, présenté dans le but de protéger la minorité nationale russe résidante en Ukraine, prévoyait qu'une partie d'un territoire d'un Etat souverain étranger pouvait être admise au sein de la Fédération de Russie sur la base d'un référendum s'il n'était pas possible « de conclure un traité international faute d'un gouvernement souverain effectif dans l'Etat étranger »⁷⁷⁵. Or, ce projet de loi attribuait à la Fédération de Russie la reconnaissance ou pas d'un gouvernement souverain effectif dans l'Etat étranger tout comme la légalité et la constitutionnalité du référendum d'autodétermination. La Commission de Venise, sanctionnant sévèrement ce projet, a rappelé que celui-ci violait les principes d'intégrité territoriale et de souveraineté nationale. A ce titre, elle a également rappelé certaines des conclusions de la Commission d'Arbitrage considérant en particulier que la sécession doit rester « une solution en dernier ressort dans une situation où le droit d'un peuple à l'autodétermination interne a été violé massivement et de façon persistante, et où toutes les autres mesures ont échoué »⁷⁷⁶.

V. Conclusion du chapitre 1

La Constitution de la Fédération de Russie de 1993 a institué un modèle de fédéralisme dont le développement s'est opéré dans une certaine instabilité et dans le cadre de la désintégration d'un système étatique et juridique. La réalité objective du fédéralisme dans la Fédération de Russie ressemble plus à une combinaison de centralisation et de décentralisation au sein d'un système de séparation verticale des pouvoirs⁷⁷⁷. A notre sens, les raisons de cet état de fait sont en partie à rechercher dans l'histoire du pays, dans ses traditions politiques et juridiques. Cela influence indubitablement la continuité des événements, en particulier la logique du développement du fédéralisme et la transformation des institutions politiques et juridiques russes. La Cour constitutionnelle a également pris une part importante dans l'affirmation des principes de l'ordre constitutionnel. Elle a en effet, grâce à sa jurisprudence, contribué à clarifier les relations fédérales entre les sujets et le Centre et sa contribution a permis de faire entrer le fédéralisme russe dans une certaine modernité.

On peut mesurer le chemin parcouru quand on regarde ce qu'écrivait en 1994 la professeure Mihaleva qui estimait alors que « le nouveau modèle de la Fédération de Russie révèle une

⁷⁷⁴ CDL-AD(2014)004 en français : <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282014%29004-f>.

⁷⁷⁵ *Ibidem*, p. 10.

⁷⁷⁶ *Ibidem*, p. 8.

⁷⁷⁷ UMNova I. A., *op. cit.*, p. 84 et KURILKINA O. A., LABYGINA A. V., MAMYČEV A. Ū., *op. cit.*, p. 51.

évolution d'une approche intégrée et centralisée vers une auto-administration. Chaque entité de la Fédération de Russie paraît conjointement comme un modèle d'autonomie économique et politique. L'élément d'auto-administration imprègne l'ensemble de la hiérarchie des relations sociales qui prévalent au sein de la Fédération de Russie. Cela est évident dans la quantité des pouvoirs des sujets; dans le processus de prise de décision et de mise en œuvre ; [...] dans le rejet de relations entre le centre et les sujets de la fédération basées sur la subordination »⁷⁷⁸. Néanmoins, il n'existe pas encore de consensus parmi les chercheurs pour savoir vers quel type de fédéralisme se dirige la Russie : un fédéralisme de décentralisation ou un fédéralisme de délégation⁷⁷⁹.

Malgré cela, il ne faut pas oublier les problèmes structurels du fédéralisme dont la source est aussi à rechercher dans la psychologie des dirigeants russes encore très marqués par la conception du pouvoir sous la période soviétique. Dans les années 90, la volonté d'autonomie grandissante des sujets et, en particulier des républiques, a suscité de grandes inquiétudes parmi l'élite à Moscou. Traumatisée par l'écclatement de l'URSS, celle-ci n'a pas compris que les régions souhaitent vivre leurs propres vies politiques, et a plutôt ressenti une impression de précarité pour l'unité de l'Etat.

A l'heure actuelle, la Fédération de Russie doit affronter de nouveaux défis en assurant un fonctionnement efficace des institutions et élargir la coopération entre la Fédération et ses sujets. Ces enjeux ne sont toutefois pas nouveaux car à la fin du premier mandat de Poutine, le fonctionnement de l'Etat était de plus en plus opaque et les problèmes sociaux s'accumulaient. Refusant de se remettre en question, l'équipe dirigeante prétendait avoir repris le contrôle de l'ensemble de la « verticale du pouvoir ». Pourtant, la corruption et l'inefficacité des administrations et le manque de réussite dans la lutte contre le terrorisme nous font dire que la verticale du pouvoir tient en fait plus du *leitmotiv* que d'une véritable stratégie à long terme. En pensant la gouvernance dans un esprit de contrôle et de limitation des initiatives locales et individuelles, l'équipe Poutine démontre une attitude défensive. Au lieu d'unifier l'espace public et l'espace économique, cette centralisation mal conçue comporte plutôt le risque d'un contournement encore accru des règles. Par ailleurs, l'interprétation des dispositions de la Constitution dans un esprit de confrontation se traduit par le choix de la solution militaire aux problèmes constitutionnels, comme en témoigne la « restauration de l'ordre constitutionnel » (*navedenie konstitucionnogo porádka*) en Tchétchénie. Cette vision s'accompagne aussi de la

⁷⁷⁸ ANDRIČENKO L.V., IL'INSKIJ I.P., KRYLOV B.S., MIHALEVA N.A., *Problemy suvereniteta v Rossijskoj Federacii* [Les problèmes de souveraineté dans le Fédération de Russie], Moscou : Respublika, 1994, p. 107 (Trad.).

⁷⁷⁹ KURILKINA O. A., LABYGINA A. V., MAMYČEV A. Ū., *op. cit.*, p. 50.

difficulté de concilier les lois constitutionnelles de la Fédération avec celles des républiques, aggravant la situation de ces dernières, les assimilant à des *krai* et des *oblast*⁷⁸⁰.

Nonobstant ces difficultés, la troisième étape de modification des fondements de l'Etat fédéral, voulue par le pouvoir russe, a commencé en 2011. Cette véritable stratégie de modernisation est contenue dans le projet du gouvernement « Russie innovante - 2020 (Stratégie de développement innovant de la Fédération de Russie pour la période 2020)⁷⁸¹ ». La priorité est d'accroître l'activité économique en renforçant « l'action sur les politiques d'innovation mises en œuvre par les organes du pouvoir exécutif des sujets de la Fédération de Russie »⁷⁸². Le développement du projet n'est donc pas réalisable sans la participation active et l'intérêt manifesté par les autorités régionales. Mais ces intérêts ne peuvent toutefois se matérialiser sans la mise en place d'interactions entre le Centre et les régions. La clé réside donc dans l'équilibre entre symétrie et asymétrie au sein du système fédéral⁷⁸³.

⁷⁸⁰ MALIKOV M.K., *Problemy realizacii suvereniteta Respubliki Baškortostan (1557-1998 gg)* [Les problèmes de la réalisation de la souveraineté de la République du Bachkortostan (1557-1998)], tome 2, Ufa : BGU, 1999, pp. 124-125.

⁷⁸¹ Trad. *Strategiâ innovacionnogo razvitiâ Rossijskoj Federacii na period do 2020 goda*, 8 décembre 2011, document disponible sur : <<http://innovation.gov.ru/taxonomy/term/586>>.

⁷⁸² *Ibidem*, p.18.

⁷⁸³ VALENTEJ S., GLIGIČ-ZOLOTAREVA M., LYKOVA L., « Ctarye i novye problemy rossijskogo federalizma » in *Federalizm* [« Problèmes anciens et nouveaux du fédéralisme russe » in *Fédéralisme*], 2012, n° 4, p. 14.

CHAPITRE 2

LE DEVELOPPEMENT D'UN FEDERALISME IMPERIAL

Le succès de librairie en 2007 de l'écrivain Mihail Zinovevitch Ŭrev, *Troisième Empire*⁷⁸⁴, est significatif d'un certain état d'esprit des Russes. En effet, on constate souvent que l'effondrement d'Etats multiculturels s'accompagne généralement d'une crise identitaire, les populations de ces pays ayant le plus grand mal à s'habituer aux nouvelles frontières et à la nouvelle donne sociale. Avec cette crise, mise en avant par cet ouvrage, les Russes n'ont donc pas fait exception à la règle. Face à ce délitement, qui s'est fortement accentué sous la présidence de Eltsine, Poutine va alors chercher à renforcer le sentiment identitaire russe et à remettre la Russie à la place qu'elle n'aurait jamais dû perdre selon lui, de grand pays influent sur la scène internationale. Pour atteindre ces objectifs, il va jouer principalement sur deux leviers politiques.

La première orientation de la politique de Poutine est d'abord et, sans conteste, tournée vers l'extérieur et avant tout vers les pays de « l'étranger proche » (*bližnee zarubež'e*) de la Russie. Cette politique, qui joue à la fois sur les enjeux gaziers et les intérêts géostratégiques de la Russie, peut apparaître très agressive pouvant même aller jusqu'à l'intervention militaire. Les questions soulevées sur cet aspect particulier de l'interventionisme russe sont très complexes à traiter et incluent des perspectives dépassant largement la problématique de ce travail. C'est pourquoi, elles seront laissées de côté. Toutefois, il y a un autre aspect concernant les relations entre la Russie et ses voisins qui est intéressant à analyser et qui est encore assez peu étudié. Il s'agit en effet de la volonté du gouvernement russe de construire une union plus étroite à la fois sur le plan politique et le plan économique avec certains des anciens pays soviétiques. Il est vrai qu'il existe déjà, via la Communauté des Etats Indépendants, un ersatz d'union mais celle-ci, sans être une coquille vide, reste loin des objectifs affichés par Poutine dont le principal est ce que l'on pourrait appeler le rassemblement des « terres soviétiques » par analogie au rassemblement des terres russes lors de la construction du pays (I).

La seconde orientation de la politique de Poutine est plus culturelle en s'appuyant notamment sur la puissante Eglise orthodoxe de Russie et le renouveau du sentiment religieux en Russie. En effet, après plus de soixante-dix années de persécution et d'oppression, l'Eglise a vu sa position au sein de la société russe considérablement évoluer. Ainsi, l'Etat russe en trouvant opportun d'accorder *de jure* la liberté religieuse a *de facto* mis l'Eglise en position de force dans un pays où des décennies de propagande athée avaient laissé la population avec peu ou pas de connaissances sur le contenu de la foi orthodoxe. En même temps, l'Eglise a fait face à

⁷⁸⁴ ŬREV M., *Tret'â Imperiâ. Rossiâ, kotoraâ dolžna byt'* [Troisième empire. La Russie, telle qu'elle doit être], Saint-Petersbourg : Limbus Press, 2007. M. Ŭrev a notamment été vice-président de la Douma de 1996 à 2000, représentant du parti libéral *Iabloko* (la Pomme).

une soudaine et massive arrivée de croyants, venus à l'Eglise à la recherche de conseils face aux bouleversements post-soviétiques. Par conséquent, elle a remanié sa relation avec l'Etat, celui-ci apparaissant de manière inattendue comme un allié potentiel après tant d'années d'hostilité. Les activités de l'Eglise ont alors acquis une signification politique particulière et ont été l'objet de vives critiques par Nikolaj Aleksandrovič Mitrohin dans son ouvrage paru en 2004. Celui-ci constate sans état d'âme que l'Eglise orthodoxe post-soviétique est « systématiquement anti-libérale, anti-occidentale, xénophobe dans sa relation avec les minorités ethniques, favorable à la forme monarchique (ou, au minimum, autoritaire) de gouvernement, étatiste et anti-marché »⁷⁸⁵ (II). Avec ce levier religieux, c'est aussi en parallèle la défense de la culture et de la langue russe qui s'inscrit également en filigrane. Jouant sur l'existence de nombreuses minorités russes et russophones⁷⁸⁶ présentes dans les anciens pays soviétiques désormais indépendants, le pouvoir russe tend à renforcer et à faire pression sur les gouvernements de ces pays pour ainsi protéger et garantir le statut de la langue russe (III).

I. Les tentatives de rassemblement des « terres soviétiques »

La littérature scientifique classifie schématiquement les formes d'Etat en deux catégories distinctes : fédéral et unitaire même si, comme nous l'avons vu dans le chapitre préliminaire, des nuances peuvent être apportées. Cependant, si nous remontons à la fin du XIX^{ème} siècle et au début du XX^{ème}, il existait, à l'époque, d'autres formes d'Etat dont l'empire était l'un des exemples emblématiques. Dans la doctrine juridique russe contemporaine, l'intérêt pour l'étude de formes d'Etat qui ne correspondent pas à ce schéma binaire fédéral/unitaire renaît et ceci d'autant plus que cette catégorisation ne permet pas « d'expliquer sans équivoque et sans incohérence de nombreux processus, situations et phénomènes, caractérisant des formes étatiques du monde moderne »⁷⁸⁷. Malgré tout, il convient de s'attarder sur ces nouveaux processus à travers les tentatives de la Russie de s'engager vers des nouvelles formes d'association d'Etats plus ou moins intégrées politiquement ou économiquement et dont, il faut bien l'avouer, elle serait le centre. Parmi ces formes nouvelles d'association, il faut d'abord citer l'Etat de l'Union (*Soûz Gosudarstvo*) constitué entre la Fédération de Russie et la République de Biélorussie (A), puis l'Union douanière (*Tamožennyj soûz EvrAzÈS*) sur

⁷⁸⁵ MITROHIN N. A., *Russkaâ pravoslavnaâ cerkov': sovremennoe sostoânie i aktual'nye problemy* [L'Eglise orthodoxe russe : état contemporain et problèmes actuels], Moscou : Novoe literaturnoe obozrenie, 2004, p. 265. (Trad.).

⁷⁸⁶ Le pouvoir russe parle plus volontiers de « minorité russophone » que de « minorité russe », sans doute pour englober potentiellement plus de personnes...

⁷⁸⁷ MIRONOV V. O., *Soûznoe gosudarstvo Rossii i Belorussii v sisteme form gosudarstvennogo ustrojstva: problemy identifikacii i perspektivy razvitiâ, Avtoreferat*, [L'Etat de l'Union de la Russie et de la Biélorussie dans le système de forme de construction étatique : identification des problèmes et perspectives de développement, Résumé de thèse de doctorat], 2007, p. 19. (Trad.).

laquelle s'appuie l'Union eurasiennne (*Evrasijskij Soûz*), qui rassemble notamment la Russie, le Kazakhstan et la Biélorussie (B).

A. *L'Etat de l'Union de la Russie et de la Biélorussie*

Après l'effondrement de l'URSS, les anciennes républiques soviétiques ont initié des processus politiques complexes visant à la formation de nouveaux Etats nationaux. Parallèlement, la nécessité de développer entre elles, en vue de favoriser notamment leur essor économique, de nouvelles formes d'association ou de partenariat s'est faite jour. C'est dans cette perspective que se conçoit, à l'origine, la création de l'Etat de l'Union entre la Russie et la Biélorussie dont la nature juridique pose encore question (1). Cette Union n'est cependant la résultante que d'un rapprochement continu entre les deux pays initié dès l'indépendance des deux Etats (2).

1. La nature juridique de l'Etat de l'Union

L'une des conditions essentielles énoncées à maintes reprises par le Président de la Biélorussie, Alexandre Loukachenko, lors des différentes étapes relatives à la construction de l'Etat de l'Union est la préservation de la souveraineté étatique de la Biélorussie⁷⁸⁸. L'Etat de l'Union est avant tout une union économique régionale qui en vertu de l'art. 2 al. 1 du Traité constitutif, vise à « créer un espace économique unique [...] en combinant les potentialités matérielles et intellectuelles des parties »⁷⁸⁹.

L'Etat de l'Union a d'abord été conçu comme une alternative à la CEI pour les Etats souhaitant installer, entre eux, une coopération plus dynamique. Cela a d'ailleurs été clairement exprimé dans le cadre de la Doctrine en matière de politique étrangère de la Fédération de Russie en 2000 qui, « se basant sur la conception d'une intégration à plusieurs vitesses et à plusieurs niveaux, dans le cadre de la Communauté des Etats indépendants [...] fixera les paramètres et la nature de son association avec les Etats parties à la Communauté des Etats indépendants [...]. L'objectif prioritaire étant le renforcement de l'Etat de l'Union de la Biélorussie et de la Russie comme la plus haute, à ce stade, des formes d'intégration de deux Etats souverains »⁷⁹⁰. En 2013, la Doctrine en matière de politique étrangère de la Russie réaffirma la volonté de renforcer la coopération avec la Biélorussie dans le cadre de l'Etat de

⁷⁸⁸ ANTONENKO A. P., *Soûznoe Gosudarstvo: pravovaâ identifikaciâ, principy organizacii, organy vlasti* [L'Etat de l'Union : identité juridique, principes d'organisation, organes du pouvoir], Moscou : RGTÉU, 2001, p. 22

⁷⁸⁹ Voir texte du Traité (traduction par nos soins) en annexe n° 9.

⁷⁹⁰ Trad. Voir le texte sur le site du Ministère des Affaires étrangères de la Fédération de Russie : <<http://www.mid.ru/Bl.nsf/arh/19DCF61BEFED61134325699C003B5FA3>>.

l'Union ajoutant également un nouvel axe stratégique avec un engagement actif au développement de l'intégration économique eurasienn⁷⁹¹.

Politiquement, cet Etat de l'Union est vu, par certains chercheurs russes, comme un « cordon sanitaire » le long des frontières occidentales de la Russie face aux Etats d'Europe de l'Ouest⁷⁹² ainsi qu'une option stratégique visant à juguler son relatif isolement face à l'élargissement de l'OTAN. L'Etat de l'Union représente par conséquent un avantage non négligeable pour la Russie et la Biélorussie du point de vue géostratégique. Les constitutionnalistes russes, d'une façon générale, ont une analyse relativement ambiguë de l'Etat de l'Union. Ainsi, Konstantin Viktorovič Aranovskij, juge à la Cour constitutionnelle, considère que l'Etat de l'Union entre la Russie et la Biélorussie constitue une confédération au sein de la CEI⁷⁹³. D'autres juristes russes, plus précis, considèrent que l'Etat de l'Union est une confédération qui obéit à un processus dynamique en tant qu'alliance interétatique « post-classique »⁷⁹⁴. Ce type de confédération se caractérise, en effet, par la prise en compte de facteurs économiques tout en maintenant la souveraineté des sujets de la confédération qui cependant s'engagent collectivement sur un certain nombre de compétences « internes » comme la double citoyenneté, etc.

La construction de l'Etat de l'Union s'inscrit dans le cadre du rôle croissant dévolu aux communautés économiques régionales qui témoignent de la possibilité de combiner des territoires, des populations et des niveaux de développement économique de plusieurs Etats. Pour sa part, la professeure Nadežda Aleksandrovna Mihaleva estime que le modèle de l'Etat de l'Union porte les caractéristiques non seulement d'une confédération, mais aussi d'un embryon d'union fédérale⁷⁹⁵. En effet, certaines dispositions du Traité ont quelques similarités avec la constitution d'un Etat fédéral : la répartition des compétences entre les organes de l'Etat de l'Union et les sujets, l'existence d'un appareil étatique spécifique à l'Etat de l'Union, un espace économique commun, etc. Quoi qu'il en soit, le Traité mentionne que cette nouvelle entité est un « Etat » (*Gosudarstvo*) mais reste cependant muet sur sa forme de gouvernement.

⁷⁹¹ Voir le texte sur le site du Ministère des Affaires étrangères :

<http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/6D84DDEDEDBF7DA644257B160051BF7F>.

⁷⁹² VOZ'MITEL' A. A., STEPANOV E. I., ĀKOVLEVA M. N., « Sostoānie i perspektivy razvitiā integracii Rossii i Belarusi v ramkah soūznogo gosudarstva » in *Konfliktologijā* [« Statut et perspectives de développement de l'intégration de la Russie et de la Biélorussie dans le cadre de l'Etat de l'Union » in *Conflictologie*], 2013, n° 2, p. 81.

⁷⁹³ ARANOVSKIJ K.V., *Gosudarstvennoe pravo zarubežnyh stran [Droit étatique des Etats étrangers]*, Moscou: Forum Infra-M, 1998, p. 212.

⁷⁹⁴ DMITRIEV Ū. A., MIRONOV V. O., « Netipičnā forma gosudarstvennogo ustrojstva: konfederaciā Rossii i Belarusi » in *Gosudarstvo i pravo* [« Forme atypique d'organisation étatique : la confédération de Russie et Biélorussie » in *Etat et droit*], 2012, n° 7, p. 83.

⁷⁹⁵ MIHALEVA N. A., « Pravovye problemy sozdaniā Soūznogo gosudarstva Belarusi i Rossii » in *Gosudarstvo i pravo*, [« Les problèmes juridiques de la création de l'Etat de l'Union entre la Biélorussie et la Russie » in *Etat et droit*], 2002, n° 6, p. 15.

Le Traité précise simplement qu'il s'agit « d'un processus d'unification [de] deux peuples au sein d'un Etat démocratique constitutionnel » (art.1)⁷⁹⁶.

Globalement, la nature de l'Etat de l'Union reste donc encore assez indéterminée. Il n'en reste pas moins que l'Etat de l'Union, comme association de droit international, présente une double perspective : d'une part, elle démontre une certaine intégration entre la Fédération de Russie et la République de Biélorussie et d'autre part, elle présente des embryons de développement fédéral. On peut considérer que le Traité instituant l'Etat de l'Union dessine une ligne directrice, en ce sens que l'Etat de l'Union constitue « une entité étatique avec des caractéristiques de type confédéral »⁷⁹⁷.

Malgré ces fluctuations sur la qualité intrinsèque de l'Etat de l'Union, celui-ci possède certaines spécificités étatiques. Ainsi, l'Etat de l'Union dispose d'un territoire sur lequel s'exerce le pouvoir étatique de l'Etat de l'Union. En effet, l'art. 7 du Traité stipule clairement que « le territoire de l'Etat de l'Union est composé des territoires des Etats parties » (al. 1) et que ses « frontières extérieures [...] sont constituées par les frontières des Etats parties » (al. 3)⁷⁹⁸, même si les notions de « frontières » et de « territoire » restent arbitraires puisque les Etats parties à l'Etat de l'Union sont toujours souverains sur la question de leurs frontières extérieures. Ensuite, le Traité de l'Union institue une citoyenneté de superposition (art. 14 al. 1), similaire à la conception de la citoyenneté européenne, mais ne garantit pas une libre circulation des citoyens russes et biélorusses au sein de l'Etat. Ceux-ci sont en effet toujours soumis à la législation relative à l'entrée sur le territoire russe (carte de migration, permis de séjour, etc.), même si un « Plan d'action pour assurer l'égalité des droits des citoyens de la République de Biélorussie et de la Fédération de Russie » du 10 mars 2004, établi par le Conseil des ministres de l'Etat de l'Union, et l'« Accord entre la Fédération de Russie et la République de Biélorussie assurant l'égalité des droits des citoyens de la Fédération de Russie et de la République de Biélorussie sur la liberté de circulation, le choix du lieu de séjour et d'habitation sur les territoires des Etats parties à l'Etat de l'Union » signé le 24 janvier 2006, ont assoupli certaines dispositions légales⁷⁹⁹.

Le Traité prévoit également en complément d'un espace économique commun, la mise en place, à terme, d'une monnaie unique (art. 13). C'est un objectif assez ambitieux qui nécessite, comme l'a démontrée la construction européenne, une intégration économique poussée supposant une circulation des biens, des services, des capitaux et des travailleurs relativement

⁷⁹⁶ Trad.

⁷⁹⁷ Trad. ANTONENKO A. P., *op. cit.*, p. 144.

⁷⁹⁸ Trad.

⁷⁹⁹ Trad. Voir le texte de l'acte du Conseil des ministres sur le site officiel du Comité permanent de l'Etat de l'Union : <<http://www.postkomsg.com/documentation/98/197503/>> et <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_79643/> pour l'accord du 24 janvier 2006.

bien établie. Or, sur ces points, le niveau d'intégration de l'Etat de l'Union n'est pas encore assez développé. Au surplus, le Traité crée aussi un espace unifié en matière de défense et de coopération militaire.

Les objectifs posés par le Traité de l'Etat de l'Union sont ambitieux car il prévoit une harmonisation des législations des deux Etats parties. Toutefois, il ne précise pas la force juridique des actes des organes de l'Etat de l'Union. Tout au plus, stipule-t-il qu'en cas de conflit entre les actes de l'Etat de l'Union et ceux des Etats parties, « la prévalence appartient aux normes de droit ou aux décrets de l'Etat de l'Union » sauf pour « les normes contenues dans les constitutions ou les actes constitutionnels des Etats parties » (art. 60 al. 2)⁸⁰⁰. Il reste qu'à la lecture de ce Traité, la souveraineté des Etats parties est largement préservée par la répartition des compétences entre l'Etat de l'Union et ses membres. Ainsi, schématiquement, les compétences exclusives de l'Union concernent principalement les questions économiques et la mise en place des organes de l'Etat de l'Union (art. 17), les compétences conjointes sont relatives aux questions de défense (art. 18), toutes les autres matières relevant de la compétence exclusive des Etats parties (art. 19). La préservation de la souveraineté des Etats, complétée par le droit de sécession (art. 67), montre également le déséquilibre dans les relations entre l'Etat de l'Union et les Etats parties, en faveur de ces derniers.

Nonobstant la forme juridique de l'Etat de l'Union, les dispositions du Traité le déterminent comme un sujet de droit international capable de prendre part à des traités internationaux (art. 17).

2. Les étapes vers l'Etat de l'Union

Le facteur historique est évidemment l'un des facteurs qui a contribué grandement au rapprochement entre la Russie et la Biélorussie. Rappelons ainsi que depuis le XVIII^{ème} siècle et jusqu'en 1991, ces deux pays étaient parties à la même entité étatique soit à travers l'Empire tsariste soit à travers l'Union soviétique. Leur coexistence a, en toute logique, permis le développement d'une proximité culturelle entre les peuples russes et biélorusses.

« Au XXI^{ème} siècle, nos pays rentrent dans une nouvelle ère, progressant résolument de concert vers l'Etat de l'Union. Cela répond pleinement aux aspirations des peuples de Russie et de Biélorussie »⁸⁰¹. De ce fait, cette « association volontaire s'appuyant sur un destin commun, des racines historiques et l'amitié traditionnelle des peuples frères, l'indissolubilité de leurs liens, la proximité spirituelle et culturelle, les intérêts convergents et une étroite

⁸⁰⁰ Trad.

⁸⁰¹ Extrait du discours de Boris Eltsine prononcé lors de la signature de la Déclaration sur la future Union entre la Russie et la Biélorussie le 25 décembre 1998, texte du discours en russe (Trad.): http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_63456.html.

coopération dans les domaines politique, géostratégique, économique, humanitaire, militaire, dans la continuité de l'objectif concerté du renforcement de la Communauté des Etats indépendants » ne pouvait aller que de soi⁸⁰².

Le 2 avril 1996 fut signé à Moscou le Traité entérinant la création de la Communauté entre la Russie et la Biélorussie. Ce premier traité bilatéral a en quelque sorte défini le développement ultérieur des relations entre les deux pays. Ainsi, des 14 objectifs posés par l'art. 12 du Traité, au moins 6 concernaient directement les questions de politique et de développement économiques⁸⁰³. L'art. 4 al. 1 précisait quant à lui les principes directeurs de cette Communauté visant avant tout à la création d'un espace économique unifié, avec « un fonctionnement effectif du marché commun et la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des travailleurs »⁸⁰⁴. D'un point de vue structurel et fonctionnel, la Communauté issue du Traité de 1996 a été un instrument utilisé par les deux parties pour s'attacher à résoudre certains problèmes liés à la volonté d'approfondir les relations bilatérales. Par ailleurs, ce Traité présentait l'avantage pour les dirigeants politiques russes d'ouvrir des possibilités de solution à des problèmes économiques et aux tendances centrifuges à l'œuvre au sein de la Russie et dans les anciens pays soviétiques. Ainsi, malgré les imperfections du texte du Traité, cela permettait de déplacer la problématique de l'intégration de la sphère politique à la sphère économique.

Un nouveau Traité conclu le 2 avril 1997⁸⁰⁵ puis l'adoption de la Charte entre la Russie et la Biélorussie signée le 23 mai 1997⁸⁰⁶ ont intensifié le rapprochement en abordant notamment les questions d'organisation des organes interétatiques. Le changement principal à la suite de ces nouveaux accords est le passage de la Communauté de Russie et de Biélorussie à l'Union entre la Russie et la Biélorussie. Toutefois, en dehors de cette modification sémantique, les différences entre la Communauté et l'Etat de l'Union étaient encore difficiles à trouver. Les deux entités étant des associations interétatiques conclues entre Etats pour discuter et convenir de solutions relatives à des intérêts mutuels. Néanmoins, il ne faut pas nier la motivation politique de cet ajustement terminologique, puisque le terme « Union » (*Soûz*) est plus adapté pour définir une association d'Etats plus intégrée. Rappelons également que pour les Russes, le mot « union » a une connotation spécifique, car le préambule de la Constitution soviétique

⁸⁰² Extrait du discours de Boris Eltsine (Trad.), références précitées note au-dessus.

⁸⁰³ Le texte du Traité instituant la Communauté entre la Russie et la Biélorussie est disponible sur le site officiel d'information et d'analyse de l'Etat de l'Union de la Fédération de Russie et de Biélorussie : <<http://www.soyuz.by/about/docs/dgovor2/>>.

⁸⁰⁴ Trad.

⁸⁰⁵ Le texte du Traité du 2 avril 1997 est disponible sur le site officiel de l'Etat de l'Union : <<http://www.soyuz.by/about/docs/dogovor3/>>.

⁸⁰⁶ Le texte de la Charte est disponible sur le site officiel l'Etat de l'Union : <<http://www.soyuz.by/about/docs/dogovor4/>>.

de 1924 définissait la nouvelle entité, issue du Traité de 1922, comme une « Union ». Plus tard, dans la Constitution soviétique de 1977, l'art. 70 précisa d'ailleurs que l'URSS était un « Etat multinational fédératif uni »⁸⁰⁷.

Ainsi, cette nouvelle dénomination en « Union » a permis de marquer politiquement cette association entre la Russie et la Biélorussie dans un sens plus étroit. Enfin, ce Traité de 1997 était relativement bref (un préambule et neuf articles). Le préambule, en particulier, soulignait l'objectif de parvenir à une intégration économique et pour la première fois, le texte mentionnait la volonté de rapprochement des systèmes juridiques nationaux et la création d'un système normatif propre à l'Union (art. 2). La Charte de l'Union, pour sa part, était plus conséquente quantitativement que le Traité avec quarante articles réunis en treize chapitres thématiques et contenait un certain nombre de dispositions visant à compléter et à combler les lacunes du Traité précédent. Ainsi, la Charte prévoyait les premières dispositions relatives au financement de l'Union avec, en particulier, l'élaboration du budget (art. 30 à 32), le statut juridique des fonctionnaires de l'Union (art. 33) ou encore le règlement des différends entre les Etats parties (art. 34).

Si l'on revient aux dispositions concrètes du Traité instituant l'Etat de l'Union du 8 décembre 1999, plusieurs étapes sont prévues. D'abord, au niveau économique, avec la création d'un marché commun et d'une union douanière et monétaire, et ensuite, l'adoption d'une constitution (art. 2 al. 3). Le Traité définit également la typologie des actes (titre VI) et les compétences de ses organes (titre V). L'organe dirigeant est le Conseil suprême d'Etat (art. 34 al. 1), composé des chefs d'Etats et de gouvernements ainsi que des dirigeants des Chambres des Parlements des Etats parties (art. 34 al. 2), disposant de compétences relatives aux questions essentielles liées au développement de l'Etat de l'Union et de ses organes. Il gère aussi les élections des Chambres du Parlement de l'Etat de l'Union et approuve le budget. Dans le cadre de ses compétences, il prend des décrets, règlements et directives et effectue toutes les fonctions qui lui sont confiées par le Traité ou transférées par les Etats parties (art. 35). L'organe législatif de l'Etat de l'Union est le Parlement, composé de représentants des Parlements des Etats parties (art. 39). Parmi ses nombreuses compétences, nous pouvons relever l'adoption des lois et du budget de l'Etat de l'Union, la ratification des traités internationaux, la nomination des juges à la Cour de l'Union et à la Cour des comptes (art. 40). L'organe exécutif est le Conseil des ministres, composé du « Président du Conseil des ministres, des chefs de gouvernement, du secrétaire d'Etat (en tant que vice-président du Conseil des ministres), des ministres des Affaires étrangères, de l'Economie et des Finances des Etats parties, des dirigeants des principales branches et des organes fonctionnels de

⁸⁰⁷ DESOLRE G., *op. cit.*, p. 88.

l'administration de l'Etat de l'Union »⁸⁰⁸ (art. 44 al. 2). Il dispose de larges compétences, octroyées par le Traité, pour l'élaboration des lignes directrices de la politique de développement de l'Union et sur les questions de politique économique (art. 46). En outre, c'est également lui qui forme le Comité Permanent chargé notamment de coordonner « le travail des organes sectoriels et fonctionnels de l'Etat de l'Union et leurs interactions avec les organes nationaux des Etats parties [et de contrôler] l'exécution des décisions adoptées par le Conseil suprême d'Etat et le Conseil des ministres »⁸⁰⁹ (art. 48). Enfin, le système des organes de l'Etat de l'Union comprend également une Cour des comptes dont la création est associée à la nécessité de contrôler les finances de l'Union (art. 55) et une Commission des droits de l'Homme, visant à promouvoir et à protéger les libertés et droits fondamentaux des citoyens de l'Union (art. 16). Le Traité institue aussi la Cour de l'Etat de l'Union, qui est chargée d'assurer une interprétation et une application uniformes du Traité et des actes juridiques de l'Union (art. 50) et qui peut être saisie par les Etats parties et les organes de l'Etat de l'Union sur toutes questions relatives à l'interprétation et l'application du Traité et des actes juridiques de l'Etat de l'Union (art. 54).

Pour l'instant, la littérature scientifique a majoritairement souligné que l'Union entre la Russie et la Biélorussie n'a pas atteint tous ses objectifs. En effet, la réalisation d'un tel niveau d'intégration est très ambitieuse⁸¹⁰. Ce n'est d'ailleurs pas par hasard que le préambule du Traité a souligné la nécessité d'une intégration efficace avant la signature de tout traité ou accord ultérieur. A cet égard, le Traité qui crée l'Etat de l'Union entre la Russie et la Biélorussie ne doit pas être considéré comme résultant de la réussite des objectifs de la Communauté entre la Russie et la Biélorussie.

La construction de l'Etat de l'Union est surtout cahotique en raison principalement de l'état fluctuant des relations entre la Russie et la Biélorussie. Ainsi, si pendant la période 2000-2003, la coopération était particulièrement active entre ces deux pays, depuis 2004, elle marque un certain ralentissement. Il faut également garder à l'esprit que l'Etat de l'Union est une association instable qui peut soit dériver vers une plus grande intégration avec la mise en place d'une véritable fédération, soit se désintégrer. Compte tenu des différences en matière de potentiel économique, de taille des territoires et de population entre la Russie et la Biélorussie, à court terme, la voie vers la fédéralisation semble largement problématique. Pour les professeurs Dmitriev et Mironov la solution pour éviter une désintégration serait de faire

⁸⁰⁸ Trad.

⁸⁰⁹ Trad.

⁸¹⁰ KLIMIN I., *Belarus' i Rossiâ: Trudnyj put' k vossoedineniû* [Le Belarus et la Russie : le difficile chemin vers l'unification], Saint-Petersbourg : Centr istoričeskikh i gumanitarnyh issledovanij "Klio", 2001, p. 245 ; ANTONENKO A., *op. cit.*, p. 116.

entrer la Biélorussie dans la composition de la Fédération de Russie comme une république à statut particulier comprenant plusieurs entités (six *oblast*)⁸¹¹.

B. De l'Union douanière à l'Union eurasienne: le développement d'un espace économique commun entre la Russie, la Biélorussie et le Kazakhstan

Après l'effondrement de l'Union soviétique, la Fédération de Russie et les autres pays de l'espace post-soviétique se sont retrouvés confrontés à de nombreux défis économiques et politiques. L'une des solutions avancées pour surmonter la crise économique faisant suite à la fin de l'URSS fut la mise en place de nouvelles associations économiques interétatiques, la CEI ne produisant pas les résultats attendus en matière de développement économique. Il a donc fallu repenser une forme d'intégration économique entre Etats dans le cadre d'une union douanière et d'une Communauté économique eurasienne. De fait, cette intégration a pris place naturellement entre la Russie, la Biélorussie et le Kazakhstan dont les liens ont toujours dénoté une grande proximité.

L'association de la Russie, de la Biélorussie et du Kazakhstan s'inscrit dans le cadre de facteurs de nature économique, politique et historique. Le facteur économique occupe une place non négligeable car ces Etats avaient déjà pendant la période soviétique associé leurs potentiels économiques et cela apparaissait comme « naturel » qu'ils se retrouvent pour faire face aux bouleversements économiques issus de la fin de l'URSS. Le facteur politique s'inscrit plutôt dans l'échec de l'intégration économique de la CEI et dans la volonté de surmonter les tendances politiques centrifuges traversant ces pays. L'objectif est aussi ici de renouveler les fondements de la coopération économique dans l'espace post-soviétique. Enfin, les facteurs historiques qui ont façonné l'idée d'une intégration économique dans l'ancien espace soviétique étaient également contenus en germe dans de nombreux accords et traités conclus entre plusieurs ex-Républiques soviétiques devenues indépendantes. Parmi ces accords, nous pouvons mentionner l'Accord sur l'Union douanière entre la Fédération de Russie et la République de Biélorussie du 6 janvier 1995⁸¹² et un accord du même type entre la Fédération de Russie, la République de Biélorussie et la République du Kazakhstan (20 janvier 1995)⁸¹³. Au surplus, un Traité d'adhésion à l'Union douanière a été également conclu entre la Fédération de Russie, la République de Biélorussie, la République du Kazakhstan, la République kirghize et enfin avec la République du Tadjikistan le 26 février 1999⁸¹⁴. L'Union douanière fut institutionnalisée sous la forme de la Communauté économique eurasienne en

⁸¹¹ DMITRIEV Ū. A, MIRONOV V. O., *op. cit.*, p. 86.

⁸¹² SZRF, 1996, n° 45, art. 5057.

⁸¹³ SZRF, 2007, n° 42, art. 4938.

⁸¹⁴ SZRF, 2001, n° 17, art. 1645 (loi de ratification de la Fédération de Russie du 16 avril 2001 n° 46-FZ). Pour un aperçu complet de la base contractuelle et juridique de l'Union douanière : <<http://base.garant.ru/5754455/>>.

octobre 2000 avant le dernier élargissement à l'Ouzbekistan. Dans ce cadre contractuel et afin d'optimiser le processus d'intégration à l'Union douanière, les chefs d'Etats et de gouvernements des Etats parties décidèrent le 16 août 2006 à Sochi que l'espace économique commun sera basé sur trois pays initiateurs : la Russie, la Biélorussie et le Kazakhstan. Une étape importante fut encore franchie le 27 novembre 2009 avec l'adoption du Traité instituant le Code des douanes de l'Union douanière.

Juridiquement, l'Union douanière de la Communauté économique eurasienne est une association contractuelle d'Etats ayant décidé de créer un marché économique commun. Ce marché commun se caractérise par la mise en place de droits de douane communs avec les pays extérieurs à l'Union douanière. Subsidiairement, cette union douanière prévoit également la création d'un marché commun des biens et des services. Les Etats parties à l'Union douanière de la Communauté économique eurasienne ont clairement posé les objectifs de cette intégration économique dans l'art. 1 de l'Accord sur l'Union douanière entre la Fédération de Russie et la République de Biélorussie du 6 janvier 1995 à savoir mettre en oeuvre des actions communes pour assurer le développement économique et social et éliminer toutes les barrières susceptibles de freiner les liens économiques entre les entreprises des deux pays, le renforcement de la coopération économique et la concurrence loyale entre les pays.

En 2010, le président Dmitri Medvedev avait déjà énoncé devant l'Assemblée fédérale que « l'axe prioritaire spécifique de notre politique étrangère demeure, bien sûr, la zone de la CEI [...] la Communauté économique douanière et l'Organisation du Traité de sécurité collective⁸¹⁵. Nous avons déjà formé une union douanière et créé un espace économique commun dans le cadre de la Communauté économique eurasienne et approuvé, à travers ce schéma et cette conception d'intégration moderne, une coopération économique effective. En fin de compte, nous devons agir dans le sens de la formation d'un espace économique commun allant de l'Arctique à l'océan Pacifique, sur tous les territoires de l'Eurasie »⁸¹⁶.

Ainsi, au cours de ces dernières années, la Russie a développé un intérêt croissant sur les questions d'intégration économique et politique. Parmi les principaux problèmes économiques qui doivent être abordés dans le cadre de l'intégration dans l'espace post-soviétique, le développement économique des pays est primordial pour améliorer leur compétitivité au sein de l'économie mondiale. La structure actuelle de l'économie de la Communauté économique eurasienne est basée sur des industries manufacturières dont une proportion relativement

⁸¹⁵ L'Organisation du Traité de sécurité collective (*Organizaciâ Dogovora o kollektivnoj bezopasnosti*) est une alliance politico-militaire créée entre plusieurs Etats eurasiatiques (Russie, Biélorussie, Arménie, Kazakhstan, Kirghizistan, Tadjikistan) sur la base du Traité de sécurité collective signé le 15 mai 1992. Texte du Traité sur le site officielle de l'Organisation :

<http://www.odkb-csto.org/documents/detail.php?ELEMENT_ID=126>.

⁸¹⁶ *Rossiiskaya Gazeta*, 1^{er} décembre 2010, n° 271 (Trad.).

importante se situe en Biélorussie et en Russie, ce qui entrave plutôt que favorise l'intégration au vu des modèles économiques actuels. Définir précisément les objectifs de l'intégration reste l'une des questions centrales. En effet, jusqu'à récemment, l'approche dominante pour adapter le modèle européen d'intégration a été la formulation d'objectifs à long terme. Mais l'absence prolongée de progrès dans leur réalisation, ainsi que la réticence des pays à la perte, au moins partielle, de la souveraineté récemment acquise, a conduit à un processus d'intégration décevant. C'est pourquoi une nouvelle impulsion a été donnée avec la création de l'Union eurasiennne qui se retrouve *de facto* « encapsulée » dans les autres associations d'Etats de la zone post-soviétique (la CEI, l'Etat de l'Union, etc.).

Le Traité portant création de l'Union eurasiennne, signé à Astana (Kazakhstan) le 29 mai 2014 par la Biélorussie, la Russie et le Kazakhstan⁸¹⁷, a été présenté comme une avancée majeure vers une intégration économique plus étroite dans la région⁸¹⁸. Or, à la lecture du document et de ses annexes, il apparaît clairement que ce Traité n'apporte pratiquement rien de nouveau par rapport à ce que les parties avaient convenu précédemment à travers les accords sur l'Union douanière dans le cadre de la Communauté économique eurasiennne. Certains articles du Traité, consacrés aux organes de l'Union eurasiennne, reprennent simplement les organes déjà existant dans le cadre de l'Union douanière tout en les renommant : un Conseil suprême, un Conseil intergouvernemental et une Cour de l'Union eurasiennne. Une Commission économique eurasiennne complète le dispositif comme organe exécutif de l'Union eurasiennne (art. 8 al. 1). Le réel apport se retrouve finalement dans la seconde partie du Traité qui prévoit une période de transition dans le processus d'intégration. Il précise en effet que les parties doivent conclure des accords dans certains domaines à des dates précises (2016 pour la levée des restrictions dans le domaine du matériel médical et des dispositifs médicaux ; en 2019 pour l'électricité et en 2015 pour le gaz, le pétrole et le domaine fiscal). Clairement, la libre circulation des marchandises et des capitaux au sein d'un marché unique n'apparaît plus comme l'unique objectif de l'Union eurasiennne à la différence de l'Union douanière.

L'idée de créer une Union eurasiennne, réellement effective à partir du 1^{er} janvier 2015, sur la base de la Communauté économique eurasiennne revint au président du Kazakhstan, Noursoultan Nazarbaïev, approuvée par la suite par Vladimir Poutine et Dmitri Medvedev. Cette idée est la résultante directe d'un processus d'intégration initié depuis de nombreuses années visant à établir une liberté de circulation des services, des travailleurs, des

⁸¹⁷ Le texte du Traité portant création de l'Union économique eurasiennne est téléchargeable sur le site du Ministère du développement économique de la Fédération de Russie : <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/about/structure/depsng/agreement- Eurasian-economic-union>.

⁸¹⁸ Entre-temps, l'Arménie et le Kirghizistan ont rejoint, depuis le 1^{er} janvier 2015, l'Union eurasiennne, voir <http://www.gazeta.ru/business/2014/12/23/6356133.shtml>.

marchandises et des capitaux et mettre en place une politique cohérente et uniforme en matière économique. Par cette stratégie, la Russie entend ainsi se développer comme une puissance économique régionale incontournable en Eurasie.

II. Le renforcement des liens et la préservation de la continuité historique entre les peuples orthodoxes

Comme c'est souvent le cas en Russie, l'image projetée est souvent un pâle reflet de la réalité. Cela vaut également pour les rapports entre l'Eglise et le pouvoir qui se sont incontestablement renforcés dans un système très structuré où l'Eglise tente de tirer largement son épingle du jeu pour asseoir son influence (A). Pour le Patriarcat de Moscou, la meilleure solution reste le lobbying afin de garantir la position de l'Eglise orthodoxe dans la société russe sans avoir à entrer dans un quelconque débat politico-juridique. Par conséquent, depuis le début des années 1990, le Patriarcat a activement fait pression sur le gouvernement fédéral afin que les principales préoccupations politiques de l'Eglise soient prises en compte. Bien que ces préoccupations se soient modifiées avec le temps, les contours généraux sont restés les mêmes: la limitation de la concurrence avec d'autres groupes religieux, la restitution juridique des biens ecclésiastiques confisqués ou détruits par les Soviétiques, l'introduction de l'enseignement religieux orthodoxe dans les écoles publiques ou encore l'introduction d'aumôniers orthodoxes dans les forces armées. Quelle est la capacité d'influence réelle du Patriarcat sur la politique du gouvernement fédéral de la Russie ? Pour cela, il est intéressant d'explorer le cas de lobbying de l'Eglise avec la loi de 1997 sur la liberté de conscience et les associations religieuses qui a grandement contribué à faire de l'Eglise orthodoxe une force antilaïque puissante dans le champ politique russe (B).

A. Les rapports entre le Patriarcat de Moscou et l'Etat : « l'orthodoxisation » de la Russie

Selon l'étymologie grecque, le mot « orthodoxe » est issu de *orthos* qui signifie droit et de *doxa* qui veut dire opinion. L'orthodoxie se définit donc comme une « fidélité à la doctrine »⁸¹⁹. Doctrinalement, les Eglises chrétiennes orientales restent fidèles à la doctrine définie par le concile de Chalcédoine en 451. D'un point de vue historique, l'orthodoxie est issue des divergences croissantes entre Rome et Constantinople qui aboutirent au schisme de 1054 et la formation de deux entités distinctes : l'une occidentale, catholique romaine, l'autre orientale, orthodoxe. Cette dernière connaît une organisation spécifique, elle comprend notamment les trois anciens Patriarcats d'Alexandrie, d'Antioche et de Jérusalem et reconnaît

⁸¹⁹ MONIAK-AZZOPARDI A., *La Russie orthodoxe. Identité nationale dans la Russie post-communiste*, Paris : L'Harmattan, 2009, p. 169.

une primauté d'honneur au Patriarcat œcuménique de Constantinople⁸²⁰. L'Eglise orthodoxe russe, devenue autocéphale en 1448, est érigée en Patriarcat de Moscou en 1598. Le Patriarcat est dirigé par le métropolite Cyrille 1^{er} de Moscou depuis le 1^{er} février 2009, aidé en cela par un organe collégial, le Saint Synode (*Svâsennyj Sinod*), composé de 8 membres permanents et de 6 membres temporaires.

Depuis le baptême de la Sainte Russie en 988 sous le règne du prince Vladimir, l'Eglise orthodoxe est indissociable de l'histoire et de la culture russe⁸²¹. En choisissant le modèle de Byzance, la Russie se considère, encore aujourd'hui, comme son héritière légitime. En cela, cet aspect spirituel comprend même une dimension prophétique puisque selon la légende, en 1510, le moine Philothée du monastère Eléazar de Pskov aurait eu une vision : « deux Rome sont tombées, mais une troisième est debout, et il n'y aura pas de quatrième »⁸²². Dans l'imaginaire collectif, n'est-ce pas là le signe que Moscou doit présider ainsi aux destinées de l'Orthodoxie ? Cette idée du royaume religieux et du messianisme de la Terre russe a été cultivée au XVI^{ème} siècle par le Patriarcat, l'enracinant ainsi dans la tradition populaire⁸²³. Par conséquent, la foi orthodoxe, entendue comme un élément de référence majeur, devait donc accompagner la construction de l'Empire. Cependant, dès le XVII^{ème} siècle, cette croyance est déçue. L'idée du royaume religieux s'adapte mal au moule de l'Etat. Mais, à partir de 1988 et la célébration du millénaire du baptême et en particulier sous les présidences de Poutine, l'Eglise orthodoxe russe du Patriarcat de Moscou connaît une renaissance dynamique lui accordant une légitimité et une place importante dans l'espace public et politique.

Les liens historiques entre l'Eglise orthodoxe et la Nation russe doivent donc beaucoup au caractère national intrinsèque à la religion orthodoxe. Ainsi, contrairement au catholicisme, dont l'unité est assurée par la personne du Pape, l'orthodoxie assure l'autocéphalie⁸²⁴ de chacune de ces Eglises et contribue au rapprochement entre l'édification étatique et la construction nationale. Dans ce contexte, « une organisation transnationale mondiale telle que l'Eglise catholique et sa hiérarchie était encline à une opposition systématique aux autorités de

⁸²⁰ A cela, il convient également d'ajouter les Patriarcats de Géorgie, de Bulgarie, de Serbie et de Roumanie. L'Eglise orthodoxe connaît aussi des Eglises autocéphales (notamment Chypre, Grèce, Pologne, Albanie, République tchèque, Slovaquie, Sinaï) et des Eglises autonomes (Finlande, Ukraine, Estonie, Lettonie, Moldavie, etc.).

⁸²¹ DENISSOFF E., « Aux origines de l'Eglise russe autocéphale » in *Revue des études slaves*, 1947, tome 23, fascicule 1-4, pp. 66-88.

⁸²² SINICYN N. V., *Tretij Rim. Istoki i evolúciâ russkoj srednevekovoj koncepcii (XV–XVI vv.)* [Troisième Rome. Les origines et l'évolution de la doctrine du Moyen-Age russe (XV–XVI^{ème} siècle)], Moscou : Indrik, 1998, p. 345 ; TIMOŠINA E. V., « Teoriâ "Tret'ego Rima" v sočineniâh "Filofeeva cikla" » in *Pravovedenie* [« La théorie de la "Troisième Rome" dans les œuvres du "cycle de Philothée" » in *Jurisprudence*], 2005, n° 4, pp. 181-208.

⁸²³ Cet imaginaire populaire fut notamment nourri à travers le mythe de Kitège, la ville invisible. Cette légende se déroule au début du XIII^{ème} siècle. A cette époque, le Tatar Batu, petit-fils de Gengis Khan, ravage le pays. Les habitants de Kitège se réfugient dans les églises et les couvents et prient Dieu pour qu'il les sauve. Ils sont exaucés : lorsque les Tatars veulent franchir l'enceinte de la ville, la terre s'ouvre et les engloutit.

⁸²⁴ En droit canon orthodoxe, l'autocéphalie désigne le droit, pour un groupe de diocèses, d'élire un primat. En règle générale, les limites de l'autocéphalie correspondent souvent aux frontières des Etats.

l'Etat. Les tendances absolutistes qui apparaissaient dans les Etats nationaux d'Occident étaient tempérées par l'existence d'une hiérarchie ecclésiastique indépendante. En Russie, la centralisation était d'autant plus rigide qu'elle s'accompagnait d'un accroissement colossal du territoire de l'Etat. Elle rapprocha inévitablement l'Etat russe et l'Eglise orthodoxe, qui servait de rempart de l'unité russo-orthodoxe bien avant que ne commence l'unification de l'Etat russe »⁸²⁵. L'Eglise a ainsi été progressivement identifiée au fur et à mesure que l'Etat russe se construisait comme la garantie légitime de la nation. Elle s'associe par conséquent aux mythes identitaires fondateurs. Dans un article intitulé « Etre Russe ! » (« *Byt' Russkim !* »,) publié dans le journal *Russie soviétique (Sovetskaâ Rossiâ)* en 1992, le métropolite Ioann de Saint-Petersbourg a clairement relié l'identité russe à l'orthodoxie. Il écrivait ainsi, « que quand l'âme du peuple, l'Eglise, s'est rassemblée autour des populations russes, quand la Rus' a surmonté l'absence d'unité étatique [...], quand elle a brisé le joug de l'infidèle tataro-mongol, la Russie s'est ralliée au sceptre du Souverain Russe Orthodoxe, dressant alors de toute sa taille la scène historique du peuple russe »⁸²⁶.

A la chute de l'Union soviétique, les anciennes républiques ont dû se recréer une identité propre afin de combler le vide idéologique laissé par la doctrine communiste. Cela a été particulièrement patent pour la Russie. En effet, du temps de l'URSS, « Russe » et « Soviétique » ont souvent été perçus comme synonymes et une grosse partie de la population russe considérait non seulement la RSFSR mais l'ensemble de l'URSS comme une même patrie. Or, avec la fin de l'URSS, la société russe s'est heurtée à une réduction considérable de la taille de ce qu'elle considérait comme son territoire. Le traumatisme a donc été important car la taille de l'Empire russe a toujours été un critère essentiel dans l'auto-définition russe et cela n'a fait qu'accentuer la crise d'identité post-soviétique⁸²⁷. Cette réappropriation de la symbolique orthodoxe à des fins identitaires sanctionne donc avant tout l'échec de l'expérience soviétique. Désormais, la religion orthodoxe se conçoit comme le « marqueur » quasi-officiel de l'identité nationale russe. De fait, la religion orthodoxe représente pour les Russes à la fois une religion mais aussi un état d'esprit et elle s'inscrit dans de nombreux aspects politiques et sociaux de la vie russe⁸²⁸.

La construction de l'Etat et celle de la nation sont souvent liées. Or, cette construction est particulièrement complexe en Russie où coexistent sur le territoire des Russes et des non-

⁸²⁵ SALMINE A., « L'Eglise orthodoxe russe et les institutions politiques soviétiques » in *Eglises et géopolitique*, revue *Hérodote*, 1990, n° 56, p. 126.

⁸²⁶ Journal *Sovetskaâ Rossiâ* du 12 septembre 1992, p. 5 (Trad.).

⁸²⁷ URBAN M., « The Politics of Identity in Russia's Postcommunist Transition: The Nation against Itself » in *Slavic Review*, 1994, n° 3, p. 740.

⁸²⁸ BEHRENS K., *Die Russische Orthodoxe Kirche : Segen für die « Neuen Zaren » ? Religion und Politik im postsowjetischen Russland (1991-2000)*, Paderborn : Munich, 2002, p. 119.

Russes au sens ethnique du terme. L'Eglise utilise le concept slavophile de *sobornost*⁸²⁹ qui s'attache à l'idée de l'unité dans la diversité. Ce concept est devenu l'un des mots clés du discours identitaire russe. D'abord issu du vocabulaire religieux, il s'est ainsi étendu à la pensée politique russe. L'héritage historique se trouve bien souvent bousculé par les évolutions sociologiques qui engendrent des adaptations et des réflexions nouvelles sur la place de la religion dans la société. Le problème c'est que ces adaptations ne sont pas toujours paisibles et peuvent même s'avérer conflictuelles et réactiver les clivages sur le rôle du religieux dans l'espace public. Ainsi, en Russie, les partisans de l'introduction d'un cours sur « les fondements de la culture russe » avec le soutien de l'Eglise orthodoxe s'opposent-ils aux partisans de l'introduction d'un cours d'histoire comparée des religions. Cet enseignement de l'orthodoxie exclusivement russe mélange donc le religieux et la nationalité, présenté comme une « éducation patriotique » mieux à même de combler les vides d'une identité russe post-soviétique.

Depuis l'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine, l'Etat s'est immiscé dans les affaires religieuses et a développé une relation particulière avec la hiérarchie orthodoxe. D'ailleurs, Poutine parle volontiers de la place de l'orthodoxie dans la nation russe. Ainsi, « la renaissance de l'unité de l'Eglise [orthodoxe], condition la plus importante pour la restauration de l'unité perdue du "monde russe", est l'un des fondements spirituels de ce qui a toujours été la foi orthodoxe »⁸³⁰.

Avec la fin du communisme, le rôle de l'Eglise dans la politique intérieure et étrangère russe est devenu plus évident. Ainsi, l'Eglise orthodoxe est-elle intervenue dans la signature de l'accord entre la Russie et la Biélorussie le 2 avril 1996. L'ancien patriarche Alexis II justifie cette ingérence dans une interview donnée au journal *Moskovskie Novosti* du 7-14 avril 1996 « que le chemin de la séparation régionale et nationale est déjà en grande partie expérimenté et qu'il n'apporte pas les fruits attendus. L'approche entre les deux nations qui vivaient ensemble joies et difficultés n'est pas électorale, n'a pas le caractère de campagne, mais se fonde sur un profond enracinement dans le passé et la foi dans l'avenir, indispensable pour garder l'unique communauté eurasiatique, construite sur les étendues historiques de présente fraternité »⁸³¹.

D'une façon générale, l'Eglise tente de conserver son pré carré dans les anciennes républiques soviétiques à majorité orthodoxe notamment dans l'Est de l'Ukraine et en Biélorussie où les

⁸²⁹ LANDRY T., *La valeur de la vie humaine en Russie (1836-1936). Construction d'une esthétique politique de la fin du monde*, Paris : L'Harmattan, 2001, p. 21.

⁸³⁰ Trad. Extrait du discours du Président russe Vladimir Poutine du 17 mai 2007 à l'occasion de la signature de l'acte de réunification des églises mettant ainsi fin au schisme, provoqué à la suite de la Révolution bolchévique, entre le Patriarcat de Moscou et « l'Eglise orthodoxe russe hors frontières » : <http://www.patriarchia.ru/db/text/243210.html>.

⁸³¹ Cité dans MONIAK-AZZOPARDI A., *op. cit.*, p. 101.

relations sont bonnes même s'il existe un enjeu important relatif à la biélorussisation ou à la russification de la liturgie⁸³². Tous les contacts engagés par l'Eglise visent surtout à protéger son influence en Russie tout en tentant également d'élargir sa zone d'influence hors de Russie. Elle se veut ainsi un contre-modèle à la globalisation et le porte drapeau d'une résistance à la sécularisation et au modèle occidental mettant alors en avant sa spécificité et la volonté de développer une civilisation orthodoxe unie.

L'Eglise se place aussi clairement dans une stratégie d'unification « des peuples orthodoxes », dispersés entre plusieurs entités étatiques, mais restant intrinsèquement liés entre eux par la foi orthodoxe, marqueur d'une culture slave unique. Ainsi, « l'Eglise orthodoxe russe, la plus grande Eglise orthodoxe du monde, désire servir l'œuvre de l'unité et du développement des peuples orthodoxes »⁸³³. Le caractère supranational de la religion orthodoxe est donc un élément clé du discours à la fois religieux et politique en Russie. Cette conception de l'unité des peuples orthodoxes est d'ailleurs officiellement inscrite dans la Doctrine sociale de l'Eglise où il est mentionné que « lorsque la nation, dans son acception citoyenne ou dans son acception ethnique est soit entièrement soit majoritairement de confession orthodoxe, elle peut alors être perçue comme une seule communauté de foi – un seul peuple orthodoxe » (par. II. 3)⁸³⁴.

Ce lien entre les peuples de confession orthodoxe est d'ailleurs un argument développé par le président Poutine dans le cadre de sa volonté de rapprochement avec « l'étranger proche ». Ainsi, dans un discours prononcé en 2004, celui-ci n'a pas hésité à rappeler que le lien spirituel orthodoxe est « une composante importante de l'unité [des] peuples. C'est peut-être le peu qui nous reste en commun, le peu que nous devons conserver avec soin et que nous devons préserver pour l'avenir de nos enfants et petits enfants »⁸³⁵.

La vie politique russe sous Poutine est largement marquée par un contrôle de plus en plus serré et l'espace religieux ne fait pas exception à la règle. Dans ce contexte, la qualité des relations que les différentes confessions présentes en Russie entretiennent avec le pouvoir politique est de première importance. Certes, l'Eglise jouit ici d'une place privilégiée mais comme toute médaille, celle-ci a également son revers, et le pouvoir exige en contrepartie une totale loyauté y compris dans des circonstances douteuses comme la guerre en Tchétchénie.

⁸³² MONIAK-AZZOPARDI A., *op. cit.*, p. 217.

⁸³³ Discours du patriarche Alexis II le 3 février 2004 prononcé lors du VIII^{ème} concile pan-russe consacré à la place de la Russie dans le monde orthodoxe (Trad.). Discours disponible sur le site officiel des archives de 1997 à 2009 de l'Eglise orthodoxe : <<https://mospat.ru/archive/2004/02/27307/>>.

⁸³⁴ Trad. Le texte de la Doctrine sociale de l'Eglise est disponible sur son site officiel : <<http://www.patriarchia.ru/db/text/141422.html>>.

⁸³⁵ Extrait du discours dans le journal *Nezavisimââ gazeta* du 4 février 2004 (Trad.), <http://www.ng.ru/ng_religii/2004-02-04/1_initiative.html>.

B. *La liberté religieuse dans la Russie post-soviétique et l'omnipotence de l'Eglise*

La renaissance du sentiment religieux en Russie est largement concomitante avec la fin de l'athéisme soviétique. Rappelons que « le marxisme est un matérialisme. En tant que tel, il est aussi implacablement hostile à la religion que le matérialisme des encyclopédistes du XVIII^{ème} siècle »⁸³⁶. La religion, opium du peuple selon le célèbre adage de Marx, était antinomique d'une société voulue sans classe. En effet, « le christianisme, selon Engels, [était] devenu de plus en plus l'apanage des classes dirigeantes, utilisé par elles comme une bride pour les classes inférieures »⁸³⁷.

Dès le 20 janvier (2 février) 1918 fut voté par le Soviet des Commissaires du peuple le décret sur la « Séparation de l'Eglise et de l'Etat et la séparation de l'Ecole et de l'Eglise »⁸³⁸. Ce décret, très restrictif, stipulait à son premier point que « l'Eglise est séparée de l'Etat ». Très ambivalent, il interdisait toute loi « visant à réduire ou limiter la liberté de conscience », mais prohibait également l'établissement « d'avantages ou de privilèges sur la base de l'appartenance confessionnelle des citoyens » (point 2). Ce décret prévoyait aussi une séparation entre l'école et l'Eglise, interdisant toute participation de l'Eglise à la vie publique et tout enseignement religieux dans les établissements d'Etat ou privés (point 9). Il déniait également à l'Eglise tout droit de propriété (point 12), ses biens étaient nationalisés (point 13) et l'exercice du culte n'était admis que là où il ne pouvait porter trouble à l'ordre public et « ne s'accompagn[ait] pas d'atteinte aux droits des citoyens de la République soviétique » (point 5). La législation antireligieuse se durcit encore un peu plus avec les Constitutions de la RSFSR. Ainsi, si en 1918 « la liberté de propagande religieuse et antireligieuse est reconnue à tous les citoyens » (art. 13), en 1929, l'art. 4 de la Constitution de la RSFSR de 1925 fut modifié ne reconnaissant plus alors qu'une « liberté de confession religieuse et de propagande antireligieuse » à tous les citoyens⁸³⁹. La Constitution stalinienne de 1936 conféra « la liberté de pratiquer les cultes religieux et la liberté de propagande antireligieuse » (art. 124)⁸⁴⁰. Plus tard, la Constitution de 1977 reconnut aux citoyens « la liberté de conscience, c'est-à-dire le droit de pratiquer n'importe quelle religion, de célébrer les cultes religieux, de ne pratiquer aucune religion, de faire la propagande de l'athéisme » (art. 52)⁸⁴¹ sans toutefois inclure l'idée

⁸³⁶ LENINE, *op. cit.*, tome 17, p. 418. (Trad.).

⁸³⁷ *Izbrannye mysli K. Marksa i F. Èngel'sa o religii : s predisloviem i primečaniâmi : pod redakcij « Ateista » [Pensées choisies de K. Marx et F. Engels sur la religion : avec avant-propos et annotations, sous la rédaction de « Athée »]*, Moscou : Athée, 1929, p. 31 (Trad.).

⁸³⁸ Ce décret est entré en vigueur le 23 (5 février) 1918, jour de sa publication officielle. Traduction en français de ce décret dans STRUVE N., *Les chrétiens en URSS*, Paris : Seuil, 1963, pp. 370-371.

⁸³⁹ Trad. Résolution du XIV^{ème} Congrès panrusse des Soviets du 18 mai 1929 « sur les amendements et ajouts aux articles 1, 4, 12, 13, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 25, 27, 29, 32, 35, 36, 38, 43, 44, 45, 49, 50, 51, 52, 54, 57, 58, 59, 61, 62, 64, 65, 66, 67, 69, 84 et 89 de la Constitution (Loi fondamentale) de la RSFSR », <<http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1925/postanovleniya/3946674/>>.

⁸⁴⁰ DESOLRE G., *op. cit.*, p. 69.

⁸⁴¹ DESOLRE G., *op. cit.*, p. 86.

de propagande religieuse dans cette même liberté de conscience. Enfin, il faut également mentionner qu'avec la création en 1954 du Comité pour la sécurité de l'Etat (KGB), une direction spécifique (la cinquième) était chargée des activités dissidentes et religieuses. Naturellement, dans ce contexte, le Patriarcat de Moscou, comme plus grande organisation religieuse du pays, a été particulièrement surveillé. Le KGB contrôlait ainsi le personnel de l'Eglise dont bon nombre de prêtres était également des informateurs auprès du Comité pour la sécurité⁸⁴². Dans les dernières années de l'Union soviétique, la pratique religieuse se fit de plus en plus voyante et fut partiellement tolérée. De fait, l'Etat essaya alors de combiner deux pôles antagonistes : l'athéisme et la religion. Le résultat de cette politique, inévitable et prévisible à l'avance, se solda par un échec⁸⁴³.

La fin du régime soviétique a emporté l'idéologie de l'athéisme scientifique et la persécution religieuse qui en avait découlé. Loin d'être devenu un objet de curiosité anachronique comme l'avait prétendu, en son temps, Nikita Khrouchtchev, l'image du pape orthodoxe (et de l'Eglise orthodoxe) est devenue incontournable dans la Russie post-soviétique. Constituant la plus riche des institutions religieuses de Russie, l'Eglise orthodoxe bénéficie désormais d'une visibilité importante et a développé une étroite collaboration avec certaines structures gouvernementales.

Le réaménagement du religieux en Russie depuis la chute de l'URSS se développe dans le cadre juridique et constitutionnel de la liberté de conscience, de la reconnaissance du pluralisme religieux et de la laïcité d'Etat. La liberté de conscience est garantie par un certain nombre de textes normatifs et en premier lieu par la Constitution russe notamment ses art. 14 et 28. Néanmoins, l'arrivée de nouveaux courants religieux étrangers a fortement inquiété l'Eglise qui se devait de réagir face à cette « concurrence » inattendue. C'est pourquoi, le Soviet suprême proposa dès l'été 1993 une loi affirmant les relations privilégiées de l'Etat avec les confessions traditionnelles de la Russie tout en restreignant la liberté religieuse des confessions étrangères. Même si cette loi ne fut finalement pas adoptée en raison de la dissolution du Parlement la même année, elle fut cependant un premier exemple important de l'influence des autorités religieuses et, en particulier, de l'Eglise orthodoxe, contre ce qu'elles considéraient comme une menace extérieure.

⁸⁴² SMYKALIN A.S., « Ideologičeskij kontrol' i Pâtoe upravlenie KGB SSSR v 1967-1989 gg » in *Voprosy istorii, [Contrôle idéologique et Cinquième direction du KGB de l'URSS dans les années 1967-1989]* in *Questions d'histoire*, 2011, n° 8, pp. 30-31.

⁸⁴³ MALENKOV V.V., *Gosudarstvo i pravoslavnaâ cerkov' v Rossii [L'Etat et l'Eglise orthodoxe en Russie]*, Moscou : Sputnik+, 2013, p. 112.

C'est finalement avec la loi fédérale du 26 septembre 1997 que fut consacrée en Russie la liberté de conscience⁸⁴⁴. Le projet de cette nouvelle loi, assez restrictive, sur la liberté religieuse fut maintes fois retouché en raison notamment de pressions extérieures⁸⁴⁵. Néanmoins, la loi fut présentée comme un élément de clarification de la Constitution⁸⁴⁶.

Si nous analysons le contenu de la loi, il apparaît clairement que l'Eglise orthodoxe jouit d'une position privilégiée comme le démontre le préambule de la loi qui reconnaît « le rôle particulier de l'orthodoxie dans l'histoire de la Russie, dans l'établissement et le développement de sa spiritualité et de sa culture » même s'il est également mentionné que « le christianisme [perçu comme distinct de l'orthodoxie !], l'islam, le bouddhisme, le judaïsme et les autres religions [font] partie intégrante du patrimoine historique des peuples de Russie »⁸⁴⁷. Bien que le préambule n'ait pas en lui-même de conséquences juridiques formelles, la loi établit d'abord une séparation entre les associations (art. 6) et les groupes religieux (art. 7). A la différence des groupes religieux dont les droits sont limités à l'exercice du culte et à l'éducation de leurs membres, les associations peuvent posséder et construire des bâtiments, célébrer des services dans les espaces privés et publics, produire et distribuer de la littérature religieuse (art. 16) et créer des organisations caritatives, éducatives et culturelles (art. 18). Afin de distinguer les associations des groupes, la loi institue un processus par lequel les associations religieuses, pour se voir reconnaître comme telles, doivent prouver une activité juridique de quinze ans sur le territoire russe (art. 9). La loi précise encore que parmi les fondateurs de ces associations doivent figurer des citoyens russes et enfin, seules les associations enregistrées depuis plus de 50 ans peuvent utiliser l'adjectif « russe » pour se désigner (art. 8).

Cette distinction opérée par la loi entre les associations et les groupes religieux est contraire à certaines dispositions de la Constitution fédérale. Ainsi, celle-ci interdit à son art. 19 toute discrimination fondée notamment sur la religion et elle garantit en outre la liberté de conscience (art. 28 Cst.), la liberté de pensée (art. 29 Cst.) et le droit de propriété (art. 35 Cst.).

⁸⁴⁴ Loi fédérale du 26 septembre 1997, n° 125-FZ « sur la liberté de conscience et les associations religieuses », SZRF, 1997, n° 39, art. 4465.

⁸⁴⁵ Les Etats-Unis avaient ainsi menacé à l'époque de supprimer un prêt de 200 millions de dollars si la loi sur la liberté religieuse, dans sa mouture d'origine, était acceptée par le Président Boris Elstine (amendement du sénateur Gordon Smith). La Commission américaine sur la liberté religieuse internationale (*United States Commission on International Religious Freedom*) dans ses rapports de 2010 et 2011 sur la liberté religieuse en Russie préconise toujours, au vue de la situation, l'application de l'amendement Smith tel qu'il a été intégré dans le *Consolidated Appropriations Act, 2010* (Sec. 7074, Public Law 111-117). Ce texte est disponible sur le site du bureau d'impression du gouvernement des Etats-Unis (*The US Government Printing Office*) : <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ117/html/PLAW-111publ117.htm>.

Pour les rapports (en anglais) de la Commission sur la Russie :

<http://www.uscifr.gov/countries/russia>.

⁸⁴⁶ BASIL J., « Church-State Relations in Russia: Orthodoxy and Federation Law, 1990-2004 » in *Religion, State & Society*, 2005, n° 2, p. 154.

⁸⁴⁷ Trad.

Elle précise également, dans son art. 14, que la Russie est un Etat laïc sans religion d'Etat ou obligatoire. Enfin, rappelons qu'en 1997, la Russie avait déjà ratifié le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 et la CEDH, qui interdisent tous deux la discrimination fondée sur la religion et garantissent le droit de créer librement des associations.

Malgré ces contradictions, il faut reconnaître que le contenu de la loi correspond en grande partie aux intérêts déclarés du Patriarcat en limitant les activités des missionnaires étrangers et la croissance des nouveaux mouvements religieux. Il est aussi vrai qu'au milieu des années 1990, l'Eglise commençait déjà à jouer un rôle important dans la politique russe. En effet, il est largement admis que Eltsine a remporté l'élection présidentielle en partie grâce au soutien de l'Eglise. Cependant, il faut aussi reconnaître que le lobbying de l'Eglise a coïncidé avec une volonté de l'Etat russe de rétablir au moins un semblant de contrôle sur les activités religieuses dans la Fédération de Russie. En effet, la loi du 25 octobre 1990 « sur la liberté religieuse »⁸⁴⁸ avait dissous le Soviet aux affaires religieuses⁸⁴⁹ qui, pendant des décennies, avait servi de mécanisme de contrôle pour l'Etat sur toutes les activités religieuses en URSS. Or, presque immédiatement après la dissolution du Soviet, un certain nombre de fonctionnaires (à la fois de la Douma et de l'administration présidentielle) ont commencé à travailler à une restauration au moins partielle d'un contrôle du religieux, d'autant plus que la hausse des activités de missionnaires étrangers et des nouveaux mouvements religieux était perçue comme un danger. En fin de compte, la loi de 1997 représente, au moins partiellement, l'aboutissement des efforts de l'Etat de rétablir un mécanisme de contrôle avec la mise en place d'une obligation d'enregistrement des organisations religieuses (art. 11)⁸⁵⁰.

III. L'encouragement à la promotion et à la protection de la langue russe dans la sphère post-soviétique : le cas de la République de Moldavie

Après la chute des régimes communistes en Europe de l'Est, la question des minorités nationales et de leurs revendications compliqua l'émergence des nouveaux Etats démocratiques dans cette partie de l'Europe. Il faut bien comprendre que lorsque les anciennes RSS ont déclaré leur indépendance, elles ont suivi une ligne nationale, appliquant le modèle classique de l'Etat-Nation. Toutefois, l'attrait de ce modèle se heurta aux réalités ethniques et identitaires, héritage empoisonné de plus de soixante-dix années de communisme. Il ne faut jamais oublier que le nationalisme tel qu'il se présenta en Europe centrale et orientale fut déterminé par deux vagues de « reconcentration massive »: la chute des grands Empires

⁸⁴⁸ Loi de la RSFSR du 25 octobre 1990, n° 267-1, Registre RSFSR, 1990, n° 21, art. 240.

⁸⁴⁹ STRUVE N., *Rapport secret au comité central sur l'Etat de l'Eglise en URSS*, Paris : Seuil, 1980, pp. 7-14.

⁸⁵⁰ PAPKOVA I., *The Orthodox Church and Russian Politics*, New York : Oxford University Press, 2011, p. 76.

traditionnels, c'est-à-dire les Empires Ottoman, Habsbourg et Romanov ainsi que celle de l'Union soviétique. La période soviétique fut considérée comme « nationalisante » en ce sens que les tensions nationalistes sous-jacentes n'ont pas été résolues mais seulement restructurées⁸⁵¹.

A la chute de l'Union soviétique, suivie de l'indépendance de nombreuses anciennes RSS, environ 25 millions de Russes se sont retrouvés dans des pays désormais étrangers à la Russie⁸⁵². Le pouvoir russe, dans le cadre de sa stratégie d'influence, prend souvent prétexte de la protection de cette minorité russe et du droit qui doit lui être reconnu d'utiliser la langue russe, pour conserver un point d'appui dans les pays que la Russie considère comme son étranger proche. L'un des exemples les plus emblématiques⁸⁵³, mais aussi l'un des plus anciens, se présente dans l'actuelle République de Moldavie (Republica Moldova) avec le cas, plus spécifique, de la région de Transnistrie. Néanmoins, avant d'aborder concrètement cette problématique, il paraît intéressant de remettre en perspective le cas de la République de Moldavie par rapport à la question linguistique. En effet, cela permet à la fois d'explicitier sur un aspect particulier (la langue) les tendances nationalistes qui se sont manifestées dans l'une des RSS à la chute du communisme (A) avant, bien sûr, de recadrer la réflexion sur le statut de la langue russe et de la minorité russophone par rapport à l'influence de la Russie et aux tendances séparatistes qu'elle alimente en sous-main (B).

A. Le droit de la langue comme vecteur de revendication nationale face à l'influence russe

La République de Moldavie est un exemple typique d'un Etat post-soviétique faible dont la légitimité fut contestée tant à l'extérieur de ses frontières qu'à l'intérieur de celles-ci. L'un des points de crispation fut le droit de la langue car au moment de l'indépendance, le choix de la langue officielle du pays a été l'un des éléments déclencheurs d'une crise qui a conduit le pays à la guerre civile dans les années 90. Encore de nos jours, la revendication identitaire et le problème linguistique constituent un facteur de division sociale et politique.

Géographiquement, la République de Moldavie se situe au Sud-Est de l'Europe, entre la Roumanie à l'Ouest et l'Ukraine à l'Est. Historiquement, une partie de son existence se

⁸⁵¹ BRUBAKER R., *Nationalism Reframed. Nationhood and the national question in the new Europe*, Cambridge : Cambridge University Press, 1996, p. 55.

⁸⁵² Le chiffre de 25 millions est donné par Vladimir Poutine lui-même lors d'une interview accordée à la chaîne d'information française TF1, le 5 juin 2014.

⁸⁵³ Nous n'aborderons pas ici le cas de la crise ukrainienne commencée en 2013/2014 bien que l'un des arguments énoncés par Vladimir Poutine pour expliquer le rejet des habitants de l'Est de l'Ukraine et de la Crimée du nouveau pouvoir à Kiev, issu de la contestation ayant abouti à la destitution du président pro-russe Victor Ianoukovytch, soit la volonté d'abroger la loi octroyant le statut de langue régionale à la langue russe dans les régions où plus de 10% de la population est russophone.

confond avec celle de la Roumanie, dont l'origine vient de l'ancienne Dacie⁸⁵⁴ habitée par les Géo-Daces, peuple indo-européen apparenté aux Thraces. La Moldavie actuelle occupe les deux tiers d'une région historiquement appelée Bessarabie. Lorsque la Roumanie fut érigée en royaume héréditaire en 1881, elle revendiqua la Moldavie, qui comptait une importante population roumanophone. Après la dissolution de l'Empire tsariste, la Moldavie a élu un Parlement qui vota son rattachement à la Roumanie en 1918. Cette union de la Roumanie et de la Moldavie fut officiellement reconnue par la communauté internationale, à l'exception de l'Allemagne et de l'URSS. Lors de la Seconde Guerre mondiale, en application du pacte germano-soviétique Ribbentrop-Molotov de 1939⁸⁵⁵, la Moldavie fut envahie une première fois par les troupes soviétiques : l'Armée rouge de Staline occupa la Moldavie dès juin 1940 et annexa une partie de la région. Cependant, en 1940, la Roumanie, alors alliée à l'Allemagne nazie, réussit à reconquérir une partie de la Moldavie jusqu'en 1944. L'année 1945 marqua la fin de la guerre en Europe. La Roumanie appartenant au clan des vaincus, elle se vit amputer du territoire moldave qui fut alors annexé une seconde fois par les troupes soviétiques. A la suite de cette annexion, la Moldavie intégra l'URSS en tant que RSS de Moldavie jusqu'à l'effondrement du système communiste et sa déclaration d'indépendance le 27 août 1991.

La suprématie de la langue russe s'imposa dans son statut de langue de communication au sein de l'URSS sans que ce principe n'ait jamais été reconnu dans aucune des différentes constitutions soviétiques. Ce n'est que vers la fin des années 80 que commença la lutte pour la reconnaissance officielle des autres langues parlées dans les différentes républiques soviétiques. La RSS de Moldavie ne fit pas exception à la règle et la reconnaissance du roumain comme langue officielle fut considérée comme un point primordial dans la construction du nouvel Etat moldave (1). Néanmoins, cette lutte pour le roumain se heurta à des considérations politiques qui ne furent pas sans conséquences sur le choix de la langue officielle (2).

1. De la RSS de Moldavie à la République de Moldavie : la difficile construction de l'Etat-nation moldave

Durant toute la période soviétique, le roumain (appelé moldave par les autorités) n'a jamais obtenu le statut de langue officielle, et devait être nécessairement écrit avec l'alphabet

⁸⁵⁴ Le royaume de Dacie fut attesté dès le II^e siècle avant notre ère. La région fut ensuite soumise par l'empereur Trajan après deux campagnes appelées « guerres daciques » (entre 101-102 et entre 105 -107 après J-C) et fut érigée en province romaine (appelée Dacie). Même si la domination romaine ne dura qu'un siècle et demi, son implantation eut des conséquences linguistiques permanentes. En effet, les habitants de cette province, la Dacie, se romanisèrent et se christianisèrent. Devenus chrétiens et romains, ils se mirent à parler la vulgate latine.

⁸⁵⁵ Traité de non-agression entre l'Allemagne et l'URSS qui fut signé le 23 août 1939. Ce pacte définissait aussi, dans un protocole secret, une répartition des territoires séparant l'Allemagne et l'URSS. Il fut rompu le 22 juin 1941, lorsque l'Allemagne nazie tenta d'envahir l'URSS.

cyrillique (contrairement au roumain, écrit en alphabet latin). Le russe était la langue de l'administration, de la justice et de l'enseignement supérieur dans un pays majoritairement roumanophone. Certes, les enfants pouvaient fréquenter des écoles moldaves, mais ils devaient apprendre obligatoirement le russe. Afin d'appuyer cette politique de russification et de « moldavisation » en imposant l'usage de l'alphabet cyrillique, la composition ethnique de la population moldave fut modifiée par des découpages administratifs et l'afflux de populations allogènes provenant pour partie d'autres régions de l'URSS. Cette politique s'accompagna d'une certaine précarisation des roumanophones au sein de la RSS de Moldavie. Ils étaient en effet très peu représentés dans l'appareil d'Etat et quasiment absents des postes clefs de l'économie, de l'administration et de la vie politique en général.

Concrètement, la volonté d'écarter tout lien avec la culture et la langue roumaines se manifesta par des prises de décisions hautement politiques. Ainsi, en mai 1926, une résolution du Comité régional du Parti communiste décida l'organisation d'un Comité scientifique moldave. Aussitôt confirmée sa composition, le 30 décembre 1926, le Comité scientifique, qui n'était constitué au départ que d'une section linguistique, s'attacha à élaborer le projet de l'orthographe et, peu après, celui de la grammaire de la langue moldave⁸⁵⁶. En matière d'orthographe, les scientifiques du Comité firent adopter le principe phonétique, en approchant la langue écrite au plus près de la « langue vivante des masses moldaves ».

Les dirigeants communistes de la RSS de Moldavie revendiquèrent l'existence d'une langue moldave, distincte du roumain, s'écrivant avec l'alphabet cyrillique. Pour rendre cela plus crédible, une théorie fut mise au point selon laquelle il aurait existé un autre peuple latin, autre que le peuple roumain, à l'Est de l'Europe : le peuple moldave, justifiant ainsi l'existence de la langue moldave. Il va sans dire que cette théorie est complètement fausse mais les divers représentants du monde scientifique soviétique de l'époque (historiens et linguistes) ont essayé d'obtenir la reconnaissance internationale de cette théorie, sans toutefois y parvenir.

Parallèlement, les politiques de « moldavisation » et « d'indigénisation » poussaient à la reconnaissance des petites nationalités, considérées comme opprimées sous l'Empire tsariste, afin de les engager dans le processus révolutionnaire « d'édification socialiste »⁸⁵⁷.

⁸⁵⁶ Charles King consacre une ample analyse aux premières tentatives, dans les années 1926-1932, de création et de normalisation d'une présumée « langue moldave ». KING C., « The Ambivalence of Authenticity or How the Moldovan Language Was Made » in *Slavic Review*, 1999, n° 1, pp. 117-142.

⁸⁵⁷ En juin 1926, les autorités soviétiques locales proposèrent notamment de garantir l'égalité plénière entre la langue moldave et les autres langues; l'utilisation de la langue moldave dans toutes les institutions de l'Etat; la formation et la promotion des cadres d'origine moldave dans les organes du Parti, MARTIN T., *The Affirmative Action Empire: Nations and Nationalism in the Soviet Union, 1923-1939*, Ithaca : Cornell University Press, 2001, pp. 177-181.

Au début des années 90, avec la fragilisation du système politique, la question linguistique prit des proportions telles qu'elle devint le cœur du processus de restructuration dans de nombreux pays d'Europe de l'Est: les revendications politiques se confondirent avec les revendications identitaires et linguistiques. Les autorités des anciennes Républiques soviétiques se sont alors lancées dans des mouvements de renaissance nationale. La Moldavie n'y fit pas exception. A l'indépendance du pays, des mouvements culturels, comme le cercle littéraire Alexei Mateevici⁸⁵⁸, firent pression et obtinrent la prise en compte de leurs revendications nationales dans le débat public. Une commission interdépartementale fut mise en place par le Soviet suprême de la République qui se chargea d'étudier la question de la langue. Cette commission révéla une orientation favorable aux « roumanistes », prônant l'identité des langues moldave et roumaine. Cette orientation s'incarna immédiatement dans trois lois qui marquèrent une étape importante dans l'histoire de la République de Moldavie. La première loi « sur les statuts de la langue d'Etat en République socialiste soviétique de Moldavie⁸⁵⁹ » fut adoptée le 31 août 1989. Elle stipule expressément que la langue moldave est la langue officielle de la RSS de Moldavie. La seconde loi d'importance « sur le passage de la langue moldave à l'alphabet latin »⁸⁶⁰ fut adoptée le même jour. Elle précise que la langue moldave de par sa structure et son origine doit se baser sur l'alphabet latin. Enfin, la troisième loi « sur le fonctionnement des langues parlées sur le territoire de la RSS de Moldavie »⁸⁶¹ date du 1^{er} septembre 1989. Elle fait en quelque sorte la synthèse des deux autres lois car elle confirme que la langue moldave est bien la langue officielle de la RSS de Moldavie et que cette langue s'écrit avec l'alphabet latin. Nous constatons à la lecture de ces dispositions que le nom de la langue d'Etat demeure le moldave, toutefois, son identité avec le roumain est reconnue implicitement⁸⁶². Néanmoins, face aux crispations des minorités, car ces lois linguistiques représentèrent en effet la première source de tensions⁸⁶³, les gouvernements de la RSS de Moldavie puis par la suite de la République de Moldavie ont gardé la langue moldave comme langue officielle. Ce choix,

⁸⁵⁸ Alexei Mateevici (27 mars 1888 - 25 août 1917) était un poète moldave. Il a notamment écrit le poème *Limba noastră* (*Notre langue*), aujourd'hui hymne de la République de Moldavie. Son nom restera associé à cette période d'éveil national et d'indépendance que connut le pays. En effet, des intellectuels roumanophones se sont rassemblés au sein d'un club portant symboliquement son nom.

⁸⁵⁹ Loi sur le statut de la langue d'Etat de la RSS moldave [*Lege cu privire la statutul limbii de stat a RSS Moldovenești*], n° 3464-XI, Nouvelles du Soviet suprême et du gouvernement de la RSS moldave, 1989, n° 9, art. 216 (Trad.). Cette loi a ajouté à la Constitution de la RSS de Moldavie du 15 avril 1978 l'art. 70-1 qui stipulait clairement que la langue d'Etat de la RSS de Moldavie est la langue moldave fonctionnant sur la base de la graphie latine.

⁸⁶⁰ Loi sur le retour de la langue moldave à la graphie latine [*Lege cu privire la revenirea limbii moldovenești la grafia latină*], n° 3462-XI, Nouvelles du Soviet suprême et du gouvernement de la RSS moldave, 1989, n° 9, art. 214 (Trad.). Cette loi a abrogé la loi de la RSS de Moldavie du 10 février 1941 qui prévoyait le passage de l'alphabet latin à l'alphabet cyrillique.

⁸⁶¹ Loi sur le fonctionnement des langues parlées sur le territoire de la RSS moldave [*Lege cu privire la funcționarea limbilor vorbite pe teritoriul RSS Moldovenești*], n° 3465-XI, Nouvelles du Soviet suprême et du gouvernement de la RSS moldave, 1989, n° 9, art. 217 (Trad.).

⁸⁶² KING C., *The Moldovans. Romania, Russia and the Politics of Culture*, Stanford : Hoover Institution Press, 2000, pp. 120-131.

⁸⁶³ KOLSTO P., *Russians in the Former Soviet Republics*, Londres : Hurst & Company, 1995, p. 147.

uniquement guidé par des considérations politiques, apparaissait comme l'ultime rempart face aux contestations des minorités. C'est malgré tout problématique car la Moldavie est le seul pays à avoir pour langue officielle une langue qui linguistiquement parlant n'existe pas. Certes, la population de la Moldavie n'a jamais été mono-ethnique⁸⁶⁴, mais il faut intégrer cette décision dans le contexte plus large de la construction d'un Etat-nation classique. Par conséquent, les autorités de Moldavie n'ont eu d'autres choix que de compter avec les minorités présentes sur le territoire ce qui a abouti à un consensus juridique et politique à minima sur la langue officielle.

2. La langue moldave ou la fiction juridique au service de l'unité étatique

Avec l'indépendance, une nouvelle Constitution est adoptée le 29 juillet 1994⁸⁶⁵. Celle-ci reconnaît expressément que la langue officielle de la Moldavie est le moldave utilisant la graphie latine mais elle s'empresse également de reconnaître un statut spécifique aux autres langues et notamment au russe⁸⁶⁶. Il y a plusieurs raisons à cela. D'abord, la connaissance de la langue officielle n'est pas évidente pour tous les citoyens moldaves. D'ailleurs, une part de la population, dont pour une bonne partie les citoyens moldaves de nationalité russe, ignore pratiquement la langue officielle, le processus d'intégration linguistique restant assez aléatoire. Concrètement, il est tout à fait possible de poursuivre une scolarité normale avec comme unique langue véhiculaire du savoir la langue russe. Ainsi, il existe des écoles primaires, secondaires et mêmes des branches entières d'étude à l'université où l'enseignement ne se fait qu'en langue russe, le moldave étant alors étudié comme une simple langue étrangère. Par ailleurs, dans les faits, la Moldavie a aussi gardé l'habitude de l'époque soviétique du bilinguisme : par exemple, les parlementaires ont le droit de s'exprimer aussi bien en moldave qu'en russe avec une traduction simultanée. Néanmoins, l'art. 78 al 2 Cst. impose que le Président de la République de Moldavie parle couramment le moldave⁸⁶⁷.

Si nous nous attachons à l'étude de Gheorghe Moldovanu sur la planification linguistique en Moldavie, nous constatons que la législation linguistique moldave comporte de nombreuses normes en matière de protection des langues minoritaires et que « la garantie du respect et de

⁸⁶⁴ KOLSTO P., *Ibidem*, p. 144. Lors du recensement de 2004, 75,8% de la population de la Moldavie s'est revendiquée comme moldave; 8,4% comme ukrainienne; 2,2% comme roumaine, 5,9% comme russe et 4,4% comme gagaouze. Pour d'autres détails, ZAPOROJAN-PIRGARI A., « Minority Rights in Moldova: Consolidating a Multiethnic Society » in LEWIS A. (éd.), *The EU and Moldova. On a Fault-Line of Europe*, Londres: The Federal Trust, 2004, pp. 64-65.

⁸⁶⁵ Une traduction officielle de la Constitution moldave est disponible sur le site officiel du Parlement moldave : <<http://www.parlament.md/CadruLegal/Constitution/tabid/151/language/fr-FR/Default.aspx>>.

⁸⁶⁶ Art. 13 al. 1 et 2 Cst. : « 1. La Langue d'Etat de la République est la langue moldave utilisant la graphie latine ; 2. L'Etat reconnaît et protège le droit à la conservation, au développement et à l'utilisation de la langue russe et des autres langues sur le territoire du pays ».

⁸⁶⁷ Art. 78 al. 2 Cst. : « Peuvent se porter candidat pour la fonction de Président de la République les citoyens de la République qui ont atteint l'âge de 35 ans, ceux qui habitent ou ont habité sur son territoire au moins 10 années et qui parlent couramment la langue officielle ».

l'exercice du droit à l'identité linguistique est stipulée, implicitement ou expressément, dans une série de prévisions constitutionnelles et de lois organiques »⁸⁶⁸. Parmi cet ensemble de normes, la Constitution, tout d'abord, qui reconnaît et garantit le droit pour tous les citoyens à la préservation, au développement et à l'expression de leur identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse⁸⁶⁹. De même, elle prévoit à son art. 35 la liberté de la langue d'éducation et d'instruction⁸⁷⁰, droit d'ailleurs repris dans la loi « sur l'enseignement » (art. 8) de 1995⁸⁷¹.

Les trois lois linguistiques de 1989, citées précédemment, complètent également ce dispositif. En Moldavie, trois grands principes se dégagent des dispositions juridiques en matière linguistique. Premièrement, tout en déclarant le moldave langue officielle, l'Etat assure le développement des droits et des libertés constitutionnels des citoyens de chacune des nationalités habitant sur le territoire de la République, indifféremment de la langue parlée, dans des conditions d'égalité de tous les citoyens face à la loi. Deuxièmement, les conditions nécessaires à l'utilisation et au développement de la langue russe en tant que langue de communication, tout comme des autres langues minoritaires, sont assurées. Troisièmement, dans les localités habitées par une majorité d'Ukrainiens, de Russes, de Bulgares ou autres, la langue de communication est la langue maternelle ou toute autre langue acceptée par la majorité de la population. L'ensemble des documents officiels est traduit en russe, et dans certains cas, dans d'autres langues.

Il ressort de cette brève synthèse que l'arrangement linguistique concernant les minorités nationales de Moldavie, laissant un statut paradoxalement fort à la langue russe, a constitué le moyen de préserver la stabilité de la République. De plus, ce statut de « langue de communication inter-ethnique » a permis aux citoyens moldaves d'origine russe de s'exprimer dans leur langue en toute occasion.

Néanmoins, toutes ces dispositions juridiques ne peuvent cacher la réalité. La langue moldave n'existe pas en tant que telle alors, pourquoi les autorités moldaves, à l'indépendance, n'ont-elles pas franchi le pas et indiqué noir sur blanc, dans la Constitution, que la langue officielle est le roumain ? En fait, face au renforcement de la « roumanité », les minorités présentes sur le territoire de la République de Moldavie ont pris peur, se sont senties menacées et se sont organisées. Les premiers signes hostiles se manifestèrent avec l'adoption des trois lois

⁸⁶⁸ MOLDOVANU G., *Politica si planificare lingvistica : de la teorie la practica* [Politique et planification linguistique : de la théorie à la pratique], Chişinău : ASEM, 2007, p. 220 (Trad.).

⁸⁶⁹ Art. 10 al. 2 Cst. : « L'Etat reconnaît et garantit à tous les citoyens le droit de conserver, de développer et d'exprimer leur identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse ».

⁸⁷⁰ Art. 35 al. 2 Cst. : « L'Etat garantit le droit, dans les conditions prévues par la loi, de choisir la langue d'éducation et d'instruction ».

⁸⁷¹ *Legea invatamintului*, n° 547-XIII du 21 juillet 1995, Monitorul Oficial n° 62-63 du 9 novembre 1995.

linguistiques de 1989 et le réel déclenchement fut la déclaration d'indépendance. Les minorités vont alors faire comprendre aux autorités moldaves qu'elles refusaient de se retrouver dans ce nouvel Etat indépendant qui affirmait sa « roumanité » et qui avait clairement la volonté, au moins au début, de se réunir à la Roumanie. Dans ce dessein, elles n'hésitèrent pas à menacer directement et frontalement les autorités moldaves appuyées en cela par le puissant voisin russe.

B. L'intégrité territoriale et les enjeux du droit de la langue à l'épreuve des revendications identitaires en République Moldave de Transnistrie

Selon Charles King, « en Transnistrie, la dispute avec les autorités moldaves comprenait le désir d'une région historiquement privilégiée de maintenir ce statut et, plus largement, de résister à l'éloignement du centre soviétique (et plus tard russe) qui avait commencé sous la perestroïka »⁸⁷². Les autorités de Transnistrie ont en fait invoqué l'argument ethnique d'une région majoritairement russe pour refuser, dans un premier temps, d'appliquer les lois linguistiques de 1989 puis, dans un second temps, de déclarer unilatéralement leur indépendance en septembre 1990 (confirmée par un référendum en décembre 1991) donc un an avant celle de la Moldavie.

Les autorités de la République ont dès le début contesté cette déclaration d'indépendance et ont décidé d'intervenir militairement voyant que les tentatives de négociation n'aboutissaient pas. A partir de mai 1992, les choses se sont encore durcies un peu plus avec l'intervention de la Russie soucieuse de préserver son pré carré dans la région. En effet, la 14^{ème} armée russe, qui stationnait sur le territoire de la Transnistrie, s'impliqua directement et activement contre l'armée régulière moldave jusqu'à ce que cette dernière soit contrainte de se retirer de Transnistrie. Un cessez-le-feu fut certes signé en juillet 1992, mais depuis la situation est bloquée et le gouvernement moldave n'a plus aucun contrôle sur cette partie de son territoire. Depuis le cessez-le-feu, via l'entremise de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE), plusieurs tentatives de résolution ont été apportées. Elles n'ont encore jamais abouti⁸⁷³.

⁸⁷² KING C., *op. cit.*, pp. 209-210 (Trad.).

⁸⁷³ Dès le début des années 1990, un mécanisme trilatéral de maintien de la paix formé de représentants moldaves, transnistriens et russes, ainsi qu'un mécanisme pentagonal, reprenant la Moldavie et la Transnistrie, mais aussi l'Ukraine, la Russie et l'OSCE ont été mis en place afin de trouver une solution au conflit. Cependant, soumis à des pressions de plus en plus fortes, ces mécanismes se sont réduits à maintenir le *statu quo* et à renforcer l'indépendance *de facto* de la Transnistrie. POPESCU N., « Supravietuirea Transnistriei (La survie de la Transnistrie) », in HEINTZ M. (coord.), *Stat slab, cetatenie incerta. Studii despre Republica Moldova [Etat faible, citoyenneté incertaine. Etudes sur la République de Moldavie]*, Bucarest : Curtea veche, 2007, pp. 77-79.

A ce jour, la République moldave de Transnistrie n'est reconnue par aucun Etat (y compris la Russie) et reste considérée comme faisant partie de la République de Moldavie. Entre-temps, le Parlement moldave a adopté le 22 juillet 2005 une loi sur le statut juridique spécial des localités de Transnistrie⁸⁷⁴. Celle-ci se voit accorder le statut d'unité territoriale autonome. Cette loi accorde un certain nombre de prérogatives législatives et réglementaires à la Transnistrie tout en maintenant le garde-fou que ces lois ne doivent pas être contraires à la Constitution moldave (art. 4). Les langues officielles reconnues sont le moldave utilisant la graphie latine, l'ukrainien et le russe (art. 6). Néanmoins, cette loi reste inappliquée en Transnistrie qui a, de son côté, développé sa propre législation notamment en matière linguistique.

A cet égard, la Constitution de la République de Transnistrie du 24 décembre 1995 reconnaît à son art. 12, le statut de langue officielle au moldave, à l'ukrainien et au russe. Cette disposition a été reprise de la loi sur les langues adoptée en 1992⁸⁷⁵. La reconnaissance de ces trois langues officielles paraît somme toute logique, car sur le territoire de la Transnistrie cohabitent des Moldaves, des Ukrainiens et des Russes. Néanmoins, dans les faits, ce trilinguisme officiel est une farce, une façade, car les dirigeants imposent un régime concernant l'usage officiel des langues, un régime abusif et discriminatoire. Dans la réalité, la langue russe est omniprésente, l'ukrainien et le moldave sont réprimés. Les russophones considèrent que ce territoire leur appartient et qu'ils n'ont pas à concéder quoi que ce soit à la langue moldave, langue officielle d'un Etat dont ils ne veulent pas faire partie. Le statut de co-officialité du moldave n'est donc que purement symbolique.

La Grande chambre de la Cour européenne des droits de l'Homme a eu l'occasion de se prononcer sur cette situation dans son arrêt rendu le 19 octobre 2012 sur des requêtes déposées par des Moldaves de Transnistrie concernant l'utilisation de l'alphabet latin dans les écoles⁸⁷⁶. Les faits sont les suivants : les requérants, ressortissants moldaves, étaient des élèves de l'un des six établissements présents en Transnistrie dispensant un enseignement en langue moldave/roumaine écrite avec l'alphabet latin. A ses débuts, en 1997, leur établissement utilisait des locaux construits grâce à des fonds publics moldaves. Il était enregistré auprès du

⁸⁷⁴ Loi sur les principales dispositions du statut juridique spécial des localités de la rive gauche [*Lege cu privire la prevederile de bază ale statutului special al localităților din stînga Nistrului*], n° 173-XVI, Monitorul Oficial, 2005, n° 101-103, art. 478 (Trad.).

⁸⁷⁵ *Zakon o yazykakh v Pridnestrovskoy Moldavskoy Respublike* (La loi sur les langues de la République moldave de Transnistrie) fut adoptée le 8 septembre 1992, Recueil des actes législatifs officiels de la République moldave de Transnistrie, SZMR 92-3. Son art. 3 précise ainsi que sur le territoire de la République moldave de Transnistrie, le statut de langue officielle est accordé au moldave, au russe et à l'ukrainien et que ces trois langues possèdent un statut juridique égal. L'art. 6 précise néanmoins que « l'alphabet traditionnel cyrillique constitue la forme écrite du moldave et que l'utilisation de l'alphabet latin peut être passible de poursuites judiciaires » (Trad.).

⁸⁷⁶ Arrêt CourEDH, Grande chambre, *Catan et 27 autres c. Moldova et Russie* du 19 octobre 2012, requêtes n° 43370/04, 8252/05 et 18454/06.

ministère de l'Education moldave et appliquait un programme rédigé en caractères latins et approuvé par le ministère. En 1999, le régime de Transnistrie décida que chaque établissement scolaire appartenant à un Etat étranger et fonctionnant sur son territoire devait se faire enregistrer auprès des autorités, faute de quoi, il ne serait pas reconnu et se verrait priver de ses droits. Le lycée refusa de se faire immatriculer, car cela aurait emporté pour lui l'obligation d'appliquer le programme en caractères cyrilliques élaboré par le régime de la République de Transnistrie et la perte du droit d'être soutenu financièrement par le ministère de l'Education moldave. En juillet 2004, le régime de la Transnistrie ferma toutes les écoles utilisant l'alphabet latin. Des incidents s'étant produits dans d'autres écoles de Transnistrie dispensant un enseignement en langue roumaine, des élèves, des parents et des professeurs du lycée prirent l'initiative de garder l'école jour et nuit. Par la suite, au cours du même mois, la police de Transnistrie prit le lycée d'assaut et délogea les femmes et les enfants qui s'y trouvaient. Cinq hommes à l'intérieur de l'école furent arrêtés et condamnés à des peines de détention administrative. Les jours suivants, des agents de la police locale et des fonctionnaires de l'administration de l'Education rendirent visite aux parents d'élèves inscrits au lycée. Ils leur demandèrent de retirer leurs enfants de l'établissement pour les mettre dans une école agréée par le régime de la République de Transnistrie s'ils ne voulaient pas être licenciés et même déchus de leurs droits parentaux. A la suite de ces pressions, de nombreux parents retirèrent leurs enfants et les transférèrent dans une autre école. En octobre 2004, le régime de la République moldave de Transnistrie autorisa la réouverture du lycée qui, d'après les requérants, fut contraint d'occuper un bâtiment inachevé et inadapté. Les requérants avaient déposé tant auprès des autorités russes qu'auprès des autorités moldaves un certain nombre de demandes et de plaintes qui n'ont jamais abouti. Ils ont donc par la suite décidé de porter l'affaire devant la Cour EDH en invoquant notamment la violation de l'art. 2 du Protocole additionnel numéro 1 (le droit à l'instruction) à la CEDH ainsi que la violation des art. 8 (le droit au respect de la vie privée et familiale) et 14 (l'interdiction des discriminations) de la CEDH.

Dans son arrêt, la Cour EDH fait une analyse très pointilleuse de la situation, comme elle l'avait d'ailleurs déjà fait dans un arrêt précédent relatif à la situation en Transnistrie⁸⁷⁷. Portant principalement son analyse sur l'art. 2 du Protocole, la Cour EDH rappelle que la langue est un « élément de l'identité ethnique ou culturelle »⁸⁷⁸ et qu'à ce titre, la Transnistrie en imposant l'usage de l'alphabet cyrillique et en ayant procédé à la fermeture forcée des écoles a violé le droit des élèves à recevoir un enseignement dans la langue officielle. Au

⁸⁷⁷ Arrêt Cour EDH, *Ilascu et autres c. Moldova et Russie*, du 8 juillet 2004, requête n°48787/99.

⁸⁷⁸ Arrêt *Catan* précité note n° 876, par.152.

surplus, considérant que cet art. 2 du Protocole devait être lu à la lumière de l'art. 8 CEDH, la Cour a estimé que les parents d'élèves avaient été placés « dans la situation ingrate d'avoir à choisir entre, d'une part, envoyer leurs enfants dans des écoles où ils seraient désavantagés par le fait de devoir accomplir toute leur scolarité secondaire dans une combinaison langue/alphabet [...] qui n'est reconnue nulle part ailleurs dans le monde et qui implique l'utilisation d'un matériel pédagogique conçu à l'époque soviétique et, d'autre part, obliger leurs enfants [...] à subir des actes de harcèlement et d'intimidation »⁸⁷⁹. Dans ces circonstances, la Cour considère que la Fédération de Russie en raison d'une part de son contrôle effectif sur la République moldave de Transnistrie pendant la période des événements en cause, « les autorités de la Fédération de Russie avaient, lors du soulèvement en Transnistrie en 1991-1992, contribué, tant militairement que politiquement à la création d'un régime séparatiste » (par. 111) et d'autre part en raison de « son contrôle effectif et de l'influence décisive sur l'administration de la République moldave de Transnistrie à l'époque de la crise des écoles » (par. 122), est tenue pour responsable de la violation de l'art. 2 du Protocole. Ces conclusions apportent donc un fait nouveau par rapport à l'arrêt *Ilascu* puisque pour la Cour tous les actes ou omissions des autorités de Transnistrie contraires à la Convention EDH engagent la responsabilité de la Fédération de Russie. Par conséquent, si nous suivons le raisonnement de la Cour, le contrôle effectif et l'influence décisive entraîneraient mécaniquement la responsabilité extraterritoriale d'un Etat. Sans s'apesantir sur ces notions de contrôle et d'influence au titre de l'art. 1 de la Convention EDH qui renvoient aux notions de « juridiction » et « d'injonction »⁸⁸⁰, il est fort surprenant que la Cour ait pris cette position sans avoir accordé aucune espèce d'importance à la question de savoir dans quelle mesure la Russie a concrètement exercé son influence en l'espèce, reconnaissant par ailleurs qu'il « n'y a aucune preuve d'une participation directe d'agents russes aux mesures prises contre les requérants » ou qu'elle « soit intervenue dans la politique linguistique de la République moldave de Transnistrie » (par. 149).

De ces différents développements, il est aisé de comprendre que la République de Moldavie est un Etat largement fragilisé par des tensions identitaires et culturelles. La politique linguistique poursuivie par le régime de la Transnistrie n'est que l'instrument pour parvenir à une russification non seulement de la langue, mais aussi de la culture moldave, l'objectif sécessionniste et le rattachement à la Russie étant le but ultime recherché. Pour ce faire, les restrictions nombreuses apportées aux droits fondamentaux, dont la violation du droit à

⁸⁷⁹ Arrêt *Catan* précité note n° 874, par. 143.

⁸⁸⁰ COHEN-JONATHAN G., « A propos des arrêts *Assanidzé* (8 avril 2004), *Ilascu* (8 juillet 2004) et *Issa* (16 novembre 2004). Quelques observations sur les notions de "juridiction" et "d'injonction" » in *Revue trimestrielle des droits de l'Homme*, 2005, n° 64, pp. 767-785 ; voir aussi l'opinion dissidente du juge russe M. Anatoly Kovler dans l'affaire *Catan et autres*.

l'instruction n'est qu'un exemple parmi d'autres, sont symptomatiques des enjeux géopolitiques de la région où l'influence de la Russie est encore forte.

IV. Conclusion du chapitre 2

Cette vision « impérialiste » du nationalisme russe recouvre donc des aspects très variés. Au cours de ces dernières années, la Russie a développé un intérêt croissant pour les questions d'intégration économique et politique. La création en 2014 de l'Union eurasienne est l'un des derniers éléments marquants de cette stratégie ambitieuse de « reconquête ».

La nouveauté tient peut être plus à l'entrée en jeu de l'aspect culturel et de la volonté de rassembler les « peuples frères » liés par une communauté de foi et par une communauté de langue. En cela, par exemple le retour en force de la religion donne une clé de lecture sur l'évolution de la Russie. Même si l'Eglise orthodoxe accepte encore mal une certaine modernisation de la Russie et plus largement l'influence d'un certain mode de vie « occidental », l'orthodoxie apparaît incontestablement comme « le fondement idéal d'une identité collective russe assurant une continuité indispensable, une évidente cohérence entre passé et présent national »⁸⁸¹.

Cet aspect impérial permet surtout d'appréhender la Russie sous un angle différent et de donner à voir, à travers l'élément religieux et linguistique, le rapport au politique, à l'identité et au territoire.

⁸⁸¹ BEAUVISAGE L., *La croix et la faucille. La religion à l'épreuve du postsoviétisme*, Paris : Bayard Editions, 1998, p. 159.

CONCLUSION GENERALE

La problématique du fédéralisme en Russie est à la fois complexe et multiforme et, sur beaucoup d'aspects, unique en son genre. Pour étayer cet argument, deux points peuvent être soulevés quant à l'évolution du constitutionnalisme et du fédéralisme dans ce pays.

Le premier point touche essentiellement à l'histoire juridique de la Russie. En effet, nous constatons que celle-ci a toujours été clairement marquée par une très forte interaction entre deux lignes de développement opposées : une tendance unitaire se traduisant dans l'exercice concret du pouvoir politique d'une part et une tendance fédérale se retrouvant dans de nombreux aspects de la pensée politique russe d'autre part. Ainsi, l'analyse des projets présentés sur le fédéralisme et les nationalités, en particulier à la fin du XIX^{ème} siècle, démontre une grande richesse de réflexion que ce soit à travers une vision panslaviste (Danilevski), anarchiste (Bakounine), globale (Herzen), etc. Ces différents projets présentaient de plus la particularité d'associer une part d'asymétrie avec le respect du principe national. Mais, la réalité du pouvoir autocratique vint contrebalancer les idées développées laissant un goût de rendez-vous manqué ou d'inachevé lorsque certaines aspirations démocratiques se sont faites jours. Plus tard, l'avènement des Bolcheviks au pouvoir n'écarta pas la question du fédéralisme et de la problématique nationale et ceci en dépit de la doctrine originaire marxiste. Apparut alors un type inédit de fédération, la fédération soviétique, définie comme « l'Etat de la dictature du prolétariat ou l'Etat du peuple tout entier, ayant dans sa composition, sur la base du volontariat, des entités étatiques nationales liées entre elles par des relations contractuelles ou pourvues d'une autonomie »⁸⁸². La fédération soviétique n'était donc ni plus ni moins qu'un hybride entre unitarisme et fédéralisme avec malgré tout une domination de la tendance unitaire.

Avec l'effondrement de l'URSS, les premières années de la Russie post-soviétique furent marquées par ce que l'ancien premier vice-président de la Commission des Affaires étrangères de la Douma, Konstantine Kosatchev, appela les « attentes romantiques » (*romantičeskikh ožidaniĭ*) de la population russe⁸⁸³ et des nouveaux sujets de la Fédération. Stimulées par la fin du régime totalitaire soviétique, elles se sont matérialisées par un appel d'air en faveur des revendications nationales et une volonté renforcée de démocratie. Mais, l'impréparation du pays et des élites aux changements n'a pas permis d'accompagner le mouvement ce qui a largement contribué à une perte de stabilité du système empêchant encore jusqu'à présent la concrétisation des promesses du « nouveau fédéralisme ».

⁸⁸² ČISTÁKOV O.I. *Stanovlenie Rossijskoj Federacii (1917-1922 gg.) [L'établissement de la Fédération de Russie (1917-1922)]*, Moscou: MGU, 1966, p. 22 (Trad.).

⁸⁸³ Trad. Entretien de Konstantin Kosatchev, *Parlamentskaâ Gazeta [Journal parlementaire]*, Moscou, 1^{er} juillet 2005.

En cela, la distorsion entre les institutions juridiques et le système étatique tels qu'établis et proclamés par la Constitution de 1993 et la réalité des relations fédérales inclinent plutôt à concevoir désormais le fédéralisme russe comme un fédéralisme largement « fantomatique » qui a donc succédé au fédéralisme « inauthentique » des périodes historiques précédentes. En effet, le fédéralisme ne peut que sous-tendre une réelle forme de constitutionnalisme à savoir une forme d'Etat démocratique et libéral dans lequel le gouvernement est soumis à la Loi. Par conséquent, l'Union soviétique, bien que ses différentes Constitutions eussent proclamé le contraire, n'a jamais pu être considérée comme une fédération « authentique » car elle n'était que le résultat de la force et d'une coercition politique imposée par le haut et soutenue par la menace militaire. Dans la Russie d'aujourd'hui, le fédéralisme, fortement marqué par la recentralisation et la verticale du pouvoir, traduit incontestablement un constitutionnalisme fictif « dans la mesure où il se distingue par son inconsistance, son potentiel de retour en arrière, sa très forte probabilité de transition de phénomènes d'origine constitutionnelle et de terminologie politique vers son contraire : l'autoritarisme »⁸⁸⁴.

Dans un pays caractérisé par une telle étendue géographique, la nature des relations entre le Centre et la périphérie est une question clé. Ainsi, tout changement important dans les rapports politiques comme cela s'est produit avec l'arrivée de Poutine au pouvoir en 1999-2000 a entraîné inévitablement un changement de nature dans les relations entre le pouvoir central et les sujets. La transition du fédéralisme de la période de Eltsine vers une centralisation accrue a conduit les chercheurs russes à considérer que la Russie était désormais passée à un « fédéralisme unitaire » (*unitarnyj federalizm*)⁸⁸⁵. Dans le système russe, la combinaison de l'asymétrie *de jure* et *de facto* a eu pour conséquence le renforcement de l'autoritarisme dans les relations fédérales. Peut-on toutefois envisager, à terme, la suppression pure et simple du fédéralisme en Russie ? Une telle éventualité paraît improbable dans la mesure où les entités nationales et notamment les républiques disposent encore d'un fort potentiel de mobilisation politique. La préservation des principes fédéraux contenus dans la Constitution est donc indispensable, le pouvoir central ne pouvant se permettre une confrontation ouverte avec les dirigeants des entités nationales au risque de provoquer une grave déstabilisation politique du pays.

Le second point se rattache, pour sa part, aux rapports qu'entretient la Russie avec son « étranger proche » qui traduisent au fond l'idée que le fédéralisme peut aussi servir des intérêts de nature impériale. Loin de la conception de l'empire tel qu'il était défini jusqu'au

⁸⁸⁴ KUTAFIN O.E., *Rossijskij konstitucionalizm [Constitutionnalisme russe]*, Moscou : Norma, 2008, p. 7.

⁸⁸⁵ ŠVECOV A., « Tupiki modernizacii regional'noj politiki v usloviâh ukrepleniâ "vertikali vlasti" » in *Kazanskij federalist* [« Les impasses de la modernisation de la politique régionale dans le cadre du renforcement de la "verticale du pouvoir" » in *Fédéraliste kazanien*], 2010, n° 3-4, pp. 14-15.

XIX^{ème} siècle, l'idée d'empire pour désigner la volonté de la Russie d'exercer une nouvelle influence marquante sur son étranger proche peut paraître anachronique si l'on se réfère à la conception traditionnelle. Mais ce fédéralisme « impérial » dont l'objectif est moins de conquérir des territoires que d'étendre son influence voir de peser lourdement sur les choix politiques de ses voisins, participe d'une véritable stratégie politique.

La relation structurelle entre l'empire et la fédération est plus complexe qu'il n'y paraît à première vue. L'histoire politique de l'Europe démontre que ces deux formes de gouvernement peuvent interagir et qu'il n'y a pas de frontière étanche entre les deux. Dans l'inconscient collectif et aussi par « tradition politique », la Russie considère comme son pré carré des Etats avec qui elle a développé des liens institutionnels particuliers et qu'elle conçoit comme relevant de sa sphère culturelle et historique. Il ne faut pas non plus négliger le facteur de la menace extérieure ou supposée telle, l'existence d'un ennemi réel ou symbolique, présent dans le discours politique et qui contribue également à justifier, pour les Russes, le rapprochement avec ces pays « frères ». Ces considérations expliquent aussi la combinaison paradoxale d'un pays qui affirme juridiquement une identité constitutionnelle fédérale mais qui dans la pratique l'est beaucoup moins. Cela donne, par conséquent, à penser que la Russie s'inscrit dans une dialectique impériale/fédérale assez unique puisque ces deux formes se croisent et s'entrecroisent, le fédéralisme servant ici de paravent à une politique étrangère impériale. En effet, aussi singulier que cela puisse être, le Kremlin initie des projets de fédéralisation dans ces pays « proches » nous amenant alors à considérer le fédéralisme comme un instrument d'expansion de sa politique étrangère. Preuve en sont les projets de fédéralisation de la République de Moldavie ou encore celui de l'Ukraine, fortement « inspirés » par la Russie, pour « résoudre » notamment le problème des minorités russophones...⁸⁸⁶

Loin donc d'adhérer à l'idée que « pour la première fois dans son histoire la Russie existe comme un Etat-nation et non comme un empire »⁸⁸⁷, il faut plutôt s'interroger sur ce que serait la Russie sans empire. Or, il est difficile de répondre à cette question car comme l'avait justement noté Vaclav Havel « la Russie ne sait pas vraiment où elle commence ni où elle finit. Dans l'Histoire, la Russie s'est étendue et s'est rétractée. La plupart des conflits trouvent leur origine dans des querelles de frontières et dans la conquête ou la perte de territoires. Le

⁸⁸⁶ Le Kremlin a ainsi présenté, mais sans succès, le 17 novembre 2003 un mémorandum, appelé aussi plan Kozak, prévoyant l'instauration d'une fédération asymétrique en Moldavie, voir BON A., « Moldavie 2003. A reculons vers le fédéralisme » in *Le courrier des pays de l'Est*, 2004, n° 1, pp. 78-92. Un projet de fédéralisation de l'Ukraine a également été proposé par la Russie en 2014 justifié, selon Moscou, par la nécessité de protéger notamment les droits des minorités nationales et en particulier de la minorité russe dans l'Est de l'Ukraine. Ce projet fut aussi repoussé par les autorités de Kiev.

⁸⁸⁷ CHULOS C., PIIRAINEN T., *The Fall of an Empire, the Birth of a Nation : National Identities in Russia*, Aldershot : Ashgate, 2000, p. 1.

jour où nous conviendrons dans le calme où termine l'Union européenne et où commence la Fédération russe, la moitié de la tension entre les deux disparaîtra »⁸⁸⁸. Plus globalement, dans ses rapports aux autres Etats et à elle-même, on en vient à considérer, comme le politologue américain Zbigniew Brezezinski, que « la Russie peut être soit un empire soit une démocratie, mais elle ne peut pas être les deux »⁸⁸⁹. Dans tous les cas, si la démocratie et le fédéralisme sont souvent associés par les politologues⁸⁹⁰, cela reste avant tout adapté aux systèmes politiques où le constitutionnalisme et la primauté du droit sont bien établis ce qui est encore assez problématique en Russie⁸⁹¹.

Reste que ce grand pays a joué et continuera de jouer un rôle important sur la scène internationale et qu'en comprendre les caractéristiques et subtilités historiques, culturelles ou juridiques permet de mieux appréhender le monde slave même si la Russie ne se laisse pas facilement apprivoiser. Et, pour faire écho à la citation de Sir Winston Churchill citée en introduction, nous pouvons dire à la façon de l'un des grands spécialistes contemporains de la Russie, Georges Nivat « qu'il n'y a pas de réponse à l'énigme [russe], aucun sphinx ne livrera la clef, parce que sans cette énigme ce serait précisément la fin de la Russie »⁸⁹².

⁸⁸⁸ « Vaclav Havel : il est nécessaire de poser des questions dérangeantes à M. Poutine », interview dans le journal *Le Monde* du 23 février 2005.

⁸⁸⁹ BREZEZINSKI B., « The Premature Partnership » in *Foreign Affairs*, 1994, n° 2, p. 72 (Trad.).

⁸⁹⁰ DANIELS R.V., « Democracy and Federalism in the former Soviet Union and the Russian Federation » in STAVRAKIS P.J., DEBARDELEBEN, BLACK L., *Beyond the Monolith : The Emergence of Regionalism in Post-Soviet Russia*, Baltimore : John Hopkins University Press, 1997, pp. 233-244 ; KING P., *op. cit.*, p. 94 ; BURGESS M., GAGNON A-G., *op. cit.*, 1993, p. 5.

⁸⁹¹ Pour une perspective historique de cette question, LESAGE M., « La Russie et l'Etat de droit. La règle juridique et les arrangements politiques » in *L'Etat de droit*, Mélanges en l'honneur de G. Braibant, Paris : Dalloz, 1996, pp. 425-439.

⁸⁹² NIVAT G., *Les sites de la mémoire russe. Géographie de la mémoire russe*, tome 1, Paris : Fayard, 2007, p. 31.

ANNEXES

TABLERAU DES ANNEXES

- Annexe n°1 : Norme ISO 9/95 sur la translittération des caractères cyrilliques en caractères latins
- Annexe n°2 : Acte d'abdication de Nicolas II
- Annexe n°3 : Déclaration des droits des Peuples du 2 (15) novembre 1917
- Annexe n°4 : Oukaze n°61 du Président de la RSFSR du 19 août 1991
- Annexe n°5 : Constitution de la Fédération de Russie du 12 décembre 1993
- Annexe n°6 : Carte administrative de la Fédération de Russie
- Annexe n°7 : Carte des Peuples de la Fédération de Russie
- Annexe n°8 : Traité sur la délimitation des matières de compétences 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 n°9 : Traité instituant l'Etat de l'Union entre la Fédération de Russie et la Biélorussie du 8 décembre 1999

ANNEXE 1
NORME ISO 9/95 SUR LA TRANSLITTERATION DES CARACTERES
CYRILLIQUES EN CARACTERES LATINS

cyrillique	latin
а	a
б	b
в	v
г	g
д	d
е	e
ё	ë
ж	ž
з	z
и	i
й	j

cyrillique	latin
к	k
л	l
м	m
н	n
о	o
п	p
р	r
с	s
т	t
у	u
ф	f

cyrillique	latin
х	h
ц	c
ч	č
ш	š
щ	ŝ
ъ	"
ы	y
ь	'
э	è
ю	û
я	â

ANNEXE 2
ACTE D'ABDICATION DE NICOLAS II⁸⁹³

Du haut commandement militaire

au chef d'Etat-major

En ces jours où nous luttons contre un ennemi étranger qui tente depuis plus de trois ans de prendre notre Patrie, le Seigneur inflige à la Russie une nouvelle et douloureuse épreuve. Les troubles qui agitent le peuple au plan interne pourraient avoir des répercussions désastreuses sur la poursuite de cette guerre difficile. Le destin de la Russie, l'honneur de notre armée héroïque, le bonheur de notre peuple et l'avenir de notre Patrie exige que la guerre soit menée à bien, quel qu'en soit le prix. Le cruel ennemi est assailli de toutes parts, et le temps est proche quand la vaillante armée, avec l'aide de nos glorieux alliés, finira par le vaincre. En ces jours décisifs pour l'avenir de la Russie, nous pensons de notre devoir d'aider notre peuple à se rassembler et à réunir ses forces pour tendre vers la victoire et, en accord avec la Douma d'Etat, reconnaissons la nécessité de renoncer au trône et au pouvoir absolu. Ne souhaitant pas être séparé de notre fils bien-aimé [le tsarévitch Alexis qui souffrait d'hémophilie], nous passons notre héritage à notre frère le grand-duc Mikhaïl Alexandrovitch et le bénissons à l'occasion de son accession au trône de Russie. Nous demandons instamment à notre frère de conduire les affaires de l'Etat en union avec les représentants du peuple au sein des organes législatifs, selon les règles établies par eux, et de prêter serment à cet effet. Au nom de notre très chère et bien-aimée Patrie, nous appelons tous les vrais fils de la Patrie à remplir leur devoir sacré ; qu'ils obéissent au Tsar en ces temps difficiles pour le pays et qu'ils l'aident, ainsi que les représentants du peuple, à mener la Russie sur la voie de la victoire, de la prospérité et de la gloire. Que Dieu aide la Russie !

Signé: "Nicolas"

Ville de Pskov

2 mars, 15 h, 1917

⁸⁹³ Traduction établie par nos soins. Le texte en russe est disponible sur : <http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/36000/>.

ANNEXE 3
DECLARATION DES DROITS DES PEUPLES DE RUSSIE⁸⁹⁴
du 2 (15) novembre 1917

La Révolution d'Octobre des travailleurs et des paysans a commencé sous l'étendard commun de l'émancipation.

Les paysans se sont émancipés du pouvoir des propriétaires terriens, car il n'y a plus de propriété seigneuriale de la terre, elle a été abolie. Les soldats et les marins se sont émancipés du pouvoir des généraux autocratiques, car les généraux seront désormais élus et révocables.

Les travailleurs se sont émancipés des caprices et de l'arbitraire des capitalistes car désormais les moulins et les usines vont être placés sous le contrôle établi des travailleurs. Tous les êtres vivants et viables se sont émancipés du carcan odieux.

Demeurent seulement les peuples de Russie, endurant et supportant l'oppression et l'arbitraire, vers l'émancipation qui doit être initiée immédiatement, la libération qui doit être menée résolument et irrévocablement.

A l'époque du tsarisme, les peuples de la Russie étaient systématiquement montés les uns contre les autres. Les résultats de cette politique sont connus : les massacres et les progroms d'une côté, l'esclavage des peuples, de l'autre.

Cette politique honteuse d'acharnement n'est pas et ne doit pas être restaurée. Dorénavant, elle doit être remplacée par une politique volontaire et honnête d'union des peuples de Russie.

Durant la période de l'impérialisme, après la révolution de Février, lorsque le pouvoir passa dans les mains de la bourgeoisie des Cadets, la politique brutale d'acharnement a cédé la place à une politique lâche de méfiance envers les peuples de Russie, une politique de brimades et de provocations, enveloppée par des déclarations verbales sur la « liberté » et « l'égalité » des peuples de Russie. Les résultats de cette politique sont connus : l'exacerbation de la haine nationale, la sape de la confiance mutuelle.

Cette politique indigne de mensonges et de méfiance, de brimades et de provocations, il faut y mettre fin. Désormais, elle doit être remplacée par une politique ouverte et honnête, conduisant à une confiance mutuelle absolue entre les peuples de Russie. C'est seulement à la suite d'une telle confiance que peut se développer une union honnête et durable des peuples de Russie.

⁸⁹⁴ Traduction établie par nos soins.

OBIČKIN G., VALK S., GAPONENKO L., *Dekrety Sovetskoj vlasti [Les décrets du pouvoir soviétique]*, vol. 1, Moscou : Gos. izdat-vo političeskoj literatury, 1957, pp. 39-41. Le texte est également disponible sur : <http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5307/>.

C'est seulement à la suite d'une telle union que peuvent être soudés les travailleurs et les paysans des peuples de Russie en une force révolutionnaire, capable de résister contre toutes les sortes d'attaques de la part de la bourgeoisie impérialiste-annexionniste.

Le Congrès des Soviets en juin de cette année [tenu à Petrograd entre le 3 (16) juin et le 24 juin (7 juillet) 1917] a proclamé le droit des peuples de Russie à la libre autodétermination. Le Deuxième Congrès des Soviets en octobre de cette année [25-27 octobre (7-9 novembre) 1917] a confirmé, plus courageusement et expressément, ce droit inaliénable des peuples de Russie.

Appliquant la volonté de ces Congrès, le Soviet des Commissaires du Peuple a décidé de fonder ses activités sur la question des nationalités en Russie suivant les principes :

- 1) Egalité et souveraineté des peuples de Russie.
- 2) Droit des peuples de Russie à la libre autodétermination, y compris la sécession et la formation d'un Etat indépendant.
- 3) Abolition de tous les privilèges et interdictions à fondements nationaux ou national-religieux.
- 4) Libre développement des minorités nationales et des groupes ethnographiques peuplant le territoire de la Russie.

De là découleront des décrets concrets qui seront élaborés immédiatement après la création de la Commission aux nationalités.

Au nom de la République Russe

Le Commissaire du Peuple aux nationalités

Joseph-Djougachvili Staline

Le Président du Soviet des Commissaires du Peuple

V. Oulianov (Lenine)

ANNEXE 4
OUKAZE N°61 DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE SOCIALISTE
FEDERATIVE SOVIETIQUE DE RUSSIE⁸⁹⁵
du 19 août 1991

Une tentative de coup d'Etat a été entreprise et le Président de l'URSS, commandant en chef des Forces armées de l'Union soviétique, a été écarté de ses fonctions. Le vice-président de l'URSS, le Premier ministre de l'URSS, le président du KGB de l'URSS, le ministre de la Défense et le ministre de l'Intérieur de l'URSS ont pris part à la formation d'une institution qui viole la Constitution, commettant ainsi une infraction contre l'Etat. Par conséquent, le pouvoir exécutif légalement constitué de l'URSS se retrouve paralysé.

Dans ces circonstances exceptionnelles, je décrète que :

1. Tous les organes du pouvoir exécutif de l'URSS exerçant leurs compétences sur le territoire de la RSFSR, y compris le KGB, le Ministère de l'Intérieur et le Ministère de la Défense de l'URSS, sont placés sous l'autorité du Président de la RSFSR, élu par le peuple, jusqu'à ce qu'une session extraordinaire du Congrès des députés du peuple de l'URSS soit convoquée.
2. Le Comité à la Sécurité d'Etat, le Ministre de l'Intérieur ainsi que le Comité d'Etat chargé des questions de Défense de la RSFSR exercent à titre provisoire les fonctions qui étaient dévolues à leurs anciens organes de tutelle relevant de l'URSS.

Tous les organes qui relèvent du Ministère de l'Intérieur, du KGB et du Ministère de la Défense de l'URSS et exercent leurs prérogatives sur le territoire de la RSFSR sont soumis aux décrets et ordonnances du Président de la RSFSR et du Conseil des ministres de la RSFSR, ainsi qu'aux arrêtés du KGB, du Ministère de l'Intérieur et du Comité d'Etat chargé des questions de Défense de la RSFSR.

3. Toutes les autorités, tous les fonctionnaires et tous les citoyens de la RSFSR sont tenus de prendre les mesures qui s'imposent afin d'exclure la mise en œuvre de toute décision ou de toute norme adoptée par le Comité à l'état d'urgence, qui est anticonstitutionnel.

Les fonctionnaires qui appliquent les décisions dudit comité sont considérés comme contrevenant à leurs obligations découlant de la Constitution de la RSFSR. Les organes de la Prokuratura de la RSFSR sont tenus de prendre les mesures qui s'imposent afin d'engager la responsabilité pénale de ces fonctionnaires.

Le Président de la RSFSR B. Eltsine

Moscou, Kremlin

⁸⁹⁵ Traduction établie par nos soins. Registre RSFSR, 1991, n° 34, art. 1134.

ANNEXE 5
CONSTITUTION DE LA FEDERATION DE RUSSIE⁸⁹⁶
du 12 decembre 1993

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,

Vénération 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. 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.

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.

⁸⁹⁶ Traduction initiale du Prof. Michel Lesage, *Les institutions de la Russie*, collection Documents d'études, n° 1.02, Paris : La documentation française, 1998. Mise à jour par nos soins.

Article 3

1. Le détenteur de la souveraineté et l'unique source du pouvoir dans la Fédération de Russie est son peuple multinational.
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 [kraï], de régions [oblast], de villes d'importance fédérale, d'une région autonome [oblast autonome] et de districts autonomes [okrug autonome], sujets égaux en droits de la Fédération de Russie.
2. La république (Etat) a sa Constitution et sa législation. Le territoire [kraï], la région [oblast], la ville d'importance fédérale, la région autonome [oblast autonome], le district autonome [okrug 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. Tout 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 fédéral 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 libertés 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 de 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 la 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 droits 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 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 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. Existente 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-Balkarie, la République de Kalmoukie, la République Karatchaïevo-Tcherkessie, la République de Carélie, la République des Komi, [la République de Crimée]⁸⁹⁷, la République de Mariï-El, la République de Mordovie, la République de Sakha (Iakoutie), la République d'Ossétie du Nord - Alanie, la République du Tatarstan (Tatarstan), la République de Touva, la République d'Oudmourtie, la République Khakassie, la République Tchétchène, la République Tchouvache-Tchouvachie;

⁸⁹⁷ En vertu de la loi constitutionnelle fédérale du 21 mars 2014 n° 6 - FKZ « sur l'admission dans la Fédération de Russie de la République de Crimée et sur la formation au sein de la Fédération de Russie de nouveaux sujets – la République de Crimée et la ville d'importance fédérale Sébastopol », SZRF, 2014, n° 12, art.1201.

le territoire [kraï] de l'Altaï, le territoire de Transbaïkalie⁸⁹⁸, le territoire de Kamtchatka⁸⁹⁹, le territoire de Krasnodar, le territoire de Krasnoïarsk, le territoire de Perm⁹⁰⁰, le territoire de Primorié, le territoire de Stavropol, le territoire de Khabarovsk;

la région [oblast] 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 de Kémérovo, la région de Kirov, la région de Kostroma, la région de Kourgan, la région de Koursk, la région de Léninegrad, 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 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 de d'Oulianovsk, la région de Tchéliabinsk, la région d'Iaroslavl;

Moscou, Saint-Pétersbourg, [Sébastopol] - villes d'importance fédérale;

la région autonome [oblast autonome] juive;

le district autonome [okrug autonome] des Nenets, le district autonome des Khanty-Mansi-Ugra⁹⁰¹, le district autonome des Tchouktches, le district autonome des lamalo-Nenets.

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.

⁸⁹⁸ Entité créée le 1^{er} mars 2008, en vertu de la loi constitutionnelle fédérale du 21 juillet 2007 n° 5-FKZ « sur la formation au sein de la Fédération de Russie d'un nouveau sujet de la Fédération de Russie comme résultat du regroupement de l'oblast de Tchita et de l'okrug autonome de Bouriate d'Aguinskoe », SZRF, 2007, n° 30, art. 3745.

⁸⁹⁹ Entité créée le 1^{er} juillet 2007, en vertu de la loi constitutionnelle fédérale du 12 juillet 2006 n° 2-FKZ « sur la formation au sein de la Fédération de Russie d'un nouveau sujet de la Fédération de Russie comme résultat du regroupement de l'oblast du Kamtchatka et de l'okrug autonome des Koriaks », SZRF, 2006, n° 29, art. 3119.

⁹⁰⁰ Entité créée le 1^{er} décembre 2005, en vertu de la loi constitutionnelle fédérale du 25 mars 2004 n° 1-FKZ « sur la formation au sein de la Fédération de Russie d'un nouveau sujet de la Fédération de Russie comme résultat du regroupement de l'oblast de Perm et de l'okrug autonome de Komi-Permiak », SZRF, 2004, n° 13, art. 1110.

⁹⁰¹ Cette nouvelle dénomination fut donnée en vertu de l'Oukaze du Président de la Fédération de Russie du 25 juillet 2003, n° 841 « sur l'introduction d'une nouvelle dénomination d'un sujet de la Fédération de Russie dans l'article 65 de la Constitution de la Fédération de Russie », SZRF, 2003, n° 30, art. 3051.

2. Le statut du territoire [kraï], de la région [oblast], de la ville d'importance fédérale, de la région autonome [oblast autonome], du district autonome [okrug 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 et pénitentiaire; l'amnistie et la grâce; la législation civile, la législation procédurale; la réglementation juridique de la propriété intellectuelle⁹⁰²;
- 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 [kraï], régions [oblast], villes d'importance fédérale, de la région autonome [oblast autonome], des districts autonomes [okrug autonome] à la Constitution de la Fédération de Russie et aux lois fédérales;

⁹⁰² Nouvelle rédaction de la lettre « n » en vertu de la loi constitutionnelle fédérale du 5 février 2014 n° 2-FKZ modifiant la Constitution de la Fédération « sur la Cour suprême de la Fédération de Russie et la *Prokuratura* de la Fédération de Russie », SZRF, 2014, n° 6, art. 548.

- 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 [kraï], à la région [oblast], à la ville d'importance fédérale, à la région autonome [oblast autonome], au district autonome [okrug 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 [kraï], les régions [oblast], les villes d'importance fédérale, la région autonome [oblast autonome] et les districts autonomes [okrug autonome] 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 [kraï], des régions [oblast], des villes d'importance fédérale, de la région autonome [oblast autonome], des districts autonomes [okrug autonome] 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 Président de la Fédération 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 six ans par les citoyens de la Fédération de Russie sur la base du suffrage universel, égal et direct, au scrutin secret⁹⁰³.

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.

⁹⁰³ Nouvelle rédaction de l'al. 1 en vertu de la loi constitutionnelle fédérale du 30 décembre 2008 n° 6-FKZ modifiant la Constitution de la Fédération « sur la modification de la durée du mandat du Président de la Fédération de Russie et de la Douma d'Etat », SZRF, 2009, n° 1, art. 1.

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 fonction, 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 ; nomme les juges des autres tribunaux fédéraux⁹⁰⁴;

f) 1. présente au Conseil de la Fédération les candidatures à la nomination aux fonctions de Procureur général de la Fédération de Russie et d'adjoints au Procureur général de la

⁹⁰⁴ Nouvelle rédaction de la lettre « e » en vertu de la constitutionnelle fédérale du 5 février 2014 n° 2-FKZ modifiant la Constitution de la Fédération de Russie, précitée note n° 902.

Fédération de Russie ; présente au Conseil de la Fédération la proposition de mettre fin aux fonctions de Procureur général de la Fédération de Russie et d'adjoints au Procureur général de la Fédération de Russie ; nomme et révoque les procureurs des sujets de la Fédération de Russie mais aussi d'autres procureurs, à l'exception des procureurs des villes, des raïons et les procureurs assimilés⁹⁰⁵ ;

f) 2. nomme et révoque les représentants de la Fédération de Russie dans le Conseil de la Fédération⁹⁰⁶.

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;

⁹⁰⁵ Adjonction de la lettre f) 1., en vertu de la loi constitutionnelle fédérale du 5 février 2014 n° 2-FKZ, précitée note n° 902.

⁹⁰⁶ Adjonction de la lettre f) 2., en vertu de la loi constitutionnelle fédérale du 21 juillet 2014 n° 11-FKZ « sur le Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie », SZRF, 2014, n° 30 (partie 1), art. 4202.

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 [oukaze] et des ordonnances [rasporâzhenie].
- 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 législatif (représentatif) et un de l'organe exécutif du pouvoir d'Etat ; de représentants de la Fédération de Russie, nommés par le Président de la Fédération de Russie, dont le nombre ne constitue pas plus de 10% des membres du Conseil de la Fédération ; des représentants des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs des organes du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération de Russie.
3. Les membres du Conseil de la Fédération, le représentant de l'organe législatif (représentatif) ou exécutif de l'organe du pouvoir d'Etat du sujet de la Fédération de Russie est investi des pouvoirs pendant la durée du mandat correspondant à l'organe du pouvoir d'Etat du sujet de la Fédération de Russie.

4. Le Président de la Fédération de Russie ne peut révoquer d'office à partir de leur entrée en fonction les membres du Conseil de la Fédération, les représentants de la Fédération de Russie, pendant la première partie de leur mandat, en dehors des cas d'exclusion prévus par la loi fédérale.

5. La Douma d'Etat est composée de 450 députés⁹⁰⁷.

Article 96

1. La Douma d'Etat est élue pour un mandat de cinq ans⁹⁰⁸.

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 la toute 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.

⁹⁰⁷ Nouvelle rédaction de l'art. 95 en vertu de la loi constitutionnelle fédérale du 21 juillet 2014 n° 11-FKZ, précitée note n° 906.

⁹⁰⁸ Nouvelle rédaction de l'al. 1 en vertu de la loi constitutionnelle fédérale du 30 décembre 2008 n° 6-FKZ modifiant la Constitution de la Fédération, précitée note n° 903.

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 Russie⁹⁰⁹;
- h) la nomination et la cessation de fonction du Procureur général de la Fédération de Russie et d'adjoints du Procureur général de la Fédération de Russie⁹¹⁰;
- 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 [*postanovlenie*].

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) l'audition des rapports annuels du Gouvernement de la Fédération de Russie sur les résultats de ses activités, y compris sur les questions soulevées par la Douma d'Etat⁹¹¹;
- d) la nomination et la cessation de fonction du Président de la Banque centrale de la Fédération de Russie;

⁹⁰⁹ Nouvelle rédaction de la lettre « g », en vertu de la loi constitutionnelle fédérale du 5 février 2014 n° 2-FKZ modifiant la Constitution de la Fédération, précitée note n° 902.

⁹¹⁰ Nouvelle rédaction de la lettre « h », en vertu de la loi constitutionnelle fédérale du 5 février 2014 n° 2-FKZ modifiant la Constitution de la Fédération, précitée note n° 902.

⁹¹¹ Nouvelle rédaction de l'al.1 et ajout de la lettre « c », en vertu de la loi constitutionnelle fédérale du 30 décembre 2008 n° 7-FKZ modifiant la Constitution de la Fédération de Russie « sur les pouvoirs de contrôle de la Douma d'Etat dans les relations avec le Gouvernement de la Fédération de Russie », SZRF, 2009, n° 1, art. 2.

e) la nomination et la cessation de fonction du Président et de la moitié des auditeurs de la Chambre des comptes;

f) 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;

g) la proclamation de l'amnistie;

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 sur les questions de leur compétence⁹¹².

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

⁹¹² Nouvelle rédaction de l'al. 1, en vertu de la loi constitutionnelle fédérale modifiant la Constitution de la Fédération du 5 février 2014, précitée note n° 902.

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. 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; soumet à la Douma d'Etat les rapports annuels sur ses activités, y compris sur les questions soulevées par la Douma d'Etat⁹¹³;

⁹¹³ Nouvelle rédaction de la lettre « a » de l'al. 1, en vertu de la loi constitutionnelle fédérale du 30 décembre 2008 n° 7-FKZ modifiant la Constitution de la Fédération de Russie, précitée note n° 909.

- 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 pour l'exécution 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. Le pouvoir judiciaire et la Prokuratura⁹¹⁴

Article 118

1. La justice dans la Fédération de Russie est rendue uniquement par le tribunal.

2. Le pouvoir judiciaire est exercé 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.

⁹¹⁴ Nouvelle rédaction du chapitre 7, en vertu de la loi constitutionnelle fédérale modifiant la Constitution de la Fédération de Russie du 5 février 2014, précitée note n° 902.

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, 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 vigueur⁹¹⁵.

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.

⁹¹⁵ Nouvelle rédaction de l'al. 2, en vertu de la loi constitutionnelle fédérale modifiant la Constitution de la Fédération de Russie du 5 février 2014, précitée note n° 902.

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, le règlement des contentieux économiques, les affaires pénales, administratives et autres, relevant des tribunaux; organisée en conformité avec la loi constitutionnelle fédérale, elle exerce la surveillance judiciaire de l'activité de ces tribunaux dans les formes processuelles prévues par la loi fédérale et adopte des instructions sur les questions de pratique judiciaire⁹¹⁶.

Article 127

Abrogé (Loi de la Fédération de Russie modifiant la Constitution de la Fédération de Russie « sur la Cour suprême de la Fédération de Russie et la *Prokuratura* de la Fédération de Russie »)⁹¹⁷.

Article 128

1. Les juges à la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie, à la Cour Suprême 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, et des autres tribunaux fédéraux sont établies par la loi constitutionnelle fédérale⁹¹⁸.

⁹¹⁶ Nouvelle rédaction de l'art. 126, en vertu de la loi constitutionnelle fédérale modifiant la Constitution de la Fédération de Russie du 5 février 2014, précitée note n° 902.

⁹¹⁷ Abrogation de l'art. 127, en vertu de la loi constitutionnelle fédérale modifiant la Constitution de la Fédération de Russie du 5 février 2014, précitée note n° 902.

⁹¹⁸ Nouvelle rédaction de l'art. 128, en vertu de la loi constitutionnelle fédérale modifiant la Constitution de la Fédération de Russie du 5 février 2014, précitée note n° 902.

Article 129

1. Les attributions, l'organisation et les modalités de fonctionnement de la *Prokuratura* de la Fédération de Russie sont fixées par la loi fédérale.
2. Le Procureur général de la Fédération de Russie et les adjoints du Procureur général sont nommés et révoqués 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 Président de la Fédération de Russie sur proposition du Procureur général de la Fédération de Russie en coordination avec les sujets de la Fédération de Russie. Les procureurs des sujets de la Fédération de Russie sont révoqués par le Président de la Fédération de Russie.
4. Les autres procureurs, à l'exception des procureurs des villes, des raïons et les procureurs assimilés sont nommés et révoqués par le Président de la Fédération de Russie.
5. Les procureurs des villes, des raïons et les procureurs assimilés sont nommés et révoqués par le Procureur général de la Fédération de Russie⁹¹⁹.

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.

⁹¹⁹ Nouvelle rédaction de l'art. 129, en vertu de la loi constitutionnelle fédérale modifiant la Constitution de la Fédération de Russie du 5 février 2014, précitée note n° 902.

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 révision 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 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 des 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 [kraï], de la région [oblast], de la ville d'importance fédérale, de la région autonome [oblast autonome], du district autonome [okrug 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 SECOND

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 12 décembre 1993 est considérée comme la date de l'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 fédéral: 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 [kraï], régions [oblast], 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 [oblast autonome], des districts autonomes [okrug 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.

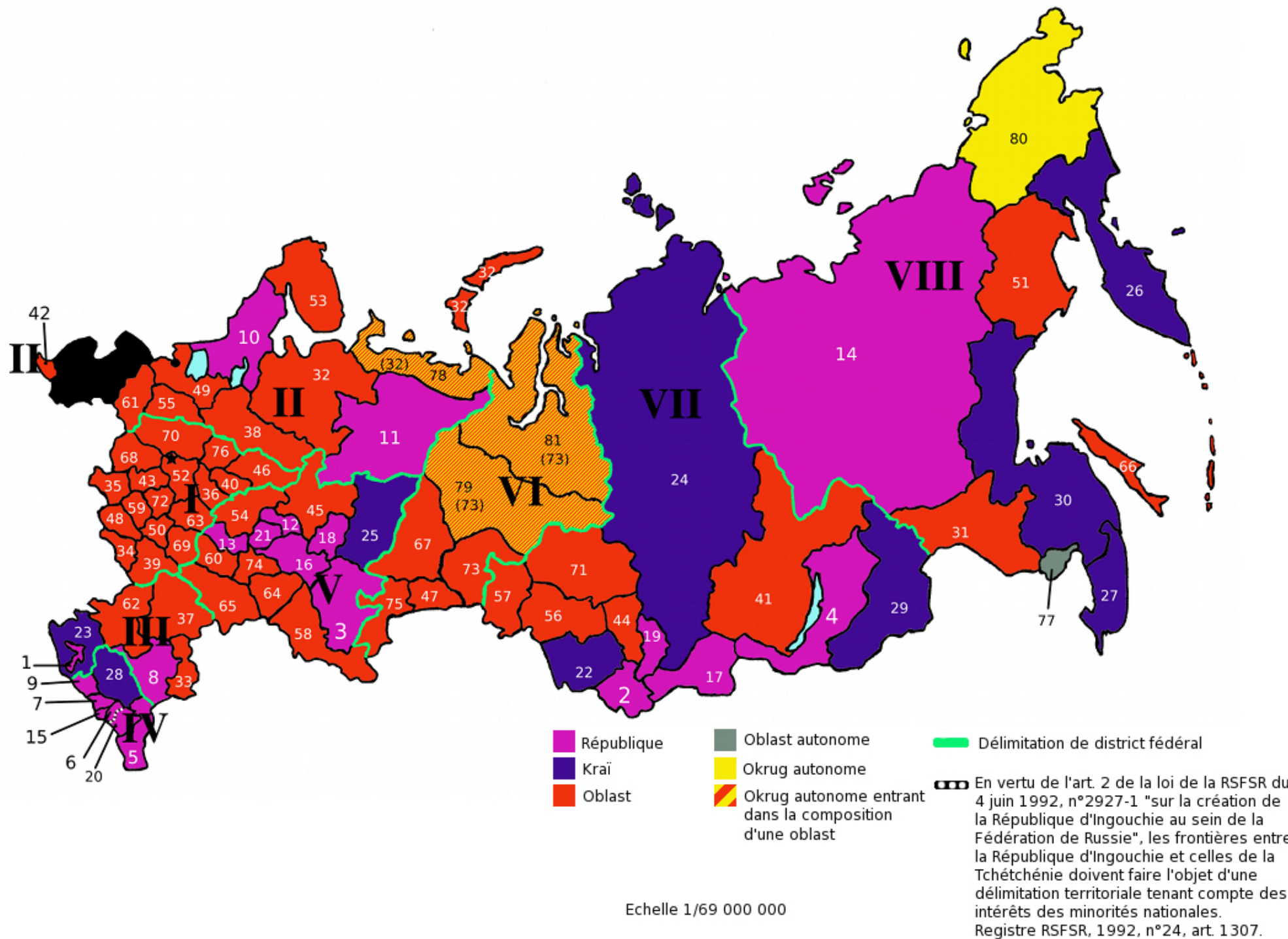
5. Les Tribunaux dans la Fédération de Russie exercent la Justice conformément à leurs attributions fixées par la présente Constitution. Après l'entrée en vigueur de la Constitution, les juges de tous les tribunaux de la Fédération de Russie conservent leurs attributions jusqu'à l'expiration du mandat 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.

CARTE ADMINISTRATIVE DE LA FEDERATION DE RUSSIE⁹²⁰

21. Républiques :
1. Adygeï
 2. Altaï
 3. Bachkortostan
 4. Bouriatie
 5. Daghestan
 6. Ingouchie
 7. Kabardino-Balkarie
 8. Kalmoukie
 9. Karatchaïevo-Tcherkessie
 10. Carélie
 11. Komi
 12. Mariï-El
 13. Mordovie
 14. Sakha (Iakoutie)
 15. Ossétie du Nord - Alania
 16. Tatarstan
 17. Touva
 18. Oudmourtie
 19. Khakassie
 20. Tchétchénie
 21. Tchouvachie
9. Kraï :
22. Altaï
 23. Krasnodar
 24. Krasnoïarsk
 25. Perm
 26. Kamtchatka
 27. Primorié
 28. Stavropol
 29. Transbaïkalie
 30. Khabarovsk
46. Oblast :
31. Amour
 32. Arkhangelsk
 33. Astrakhan
 34. Belgorod
 35. Briansk
 36. Vladimir
 37. Volgograd
 38. Vologda
 39. Voronej
 40. Ivanovo
 41. Irkoutsk
 42. Kaliningrad
 43. Kalouga
 44. Kemerovo
 45. Kirov
 46. Kostroma
 47. Kourgan
 48. Koursk
50. Leningrad
51. Magadan
 52. Moscou
 53. Mourmansk
 54. Nijni-Novgorod
 55. Novgorod
 56. Novossibirsk
 57. Omsk
 58. Orenbourg
 59. Orel
 60. Penza
 61. Pskov
 62. Rostov
 63. Riazan
 64. Samara
 65. Saratov
 66. Sakhaline
 67. Sverdlovsk
 68. Smolensk
 69. Tambov
 70. Tver
 71. Tomsk
 72. Toula
 73. Tioumen
 74. Oulianovsk
 75. Tchéliabinsk
 76. Iaroslavl
1. Oblast autonome :
77. région autonome juive (Birobidjan)
4. Okrug autonomes :
78. Nenets
 79. Khanty-Mansi - Ugra
 80. Tchouktches
 81. Iamalo-Nenets
2. villes d'importance fédérale :
- ★ Moscou (capitale)
 - Saint-Petersbourg
8. districts fédéraux :
- I. Central
 - II. Nord-Ouest
 - III. Sud
 - IV. Caucase Nord
 - V. Volga
 - VI. Oural
 - VII. Sibérie
 - VIII. Extrême-oriental

⁹²⁰ Carte entièrement établie par nos soins. Dans ce découpage ne sont pas pris en compte la République autonome de Crimée, la ville d'importance fédérale de Sébastopol ni le district fédéral de Crimée.

ANNEXE 7
LES PEUPLES DE LA FEDERATION DE RUSSIE⁹²¹



⁹²¹ D'après *Atlas géographique*, Moscou : DROFA, 2012. Traduction par nos soins.

ANNEXE 8
TRAITE SUR LA DELIMITATION DES MATIERES DE COMPETENCE ET
DES ATTRIBUTIONS ENTRE LES ORGANES DU POUVOIR D'ETAT DE
LA FEDERATION DE RUSSIE ET LES ORGANES DU POUVOIR D'ETAT
DE LA REPUBLIQUE DU TATARSTAN⁹²²
du 26 juin 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 d'un 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.

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

⁹²² Traduction de Raphaëlle Lirou, *op. cit.*, pp. 555-557.

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 tatar 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 attestée 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 (tatar) 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 disposent 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

ANNEXE 9
TRAITE INSTITUANT L'ETAT DE L'UNION ENTRE LA FEDERATION
DE RUSSIE ET LA BIELORUSSIE⁹²³
du 8 décembre 1999

La Fédération de Russie et la République de Biélorussie guidées par la volonté des peuples de Russie et de Biélorussie, tendant vers l'unité et s'appuyant sur la communauté historique de leurs destins, ayant soin des intérêts vitaux de leurs citoyens, convaincues que la création de l'Etat de l'Union, permettra d'unir leurs efforts dans les intérêts du progrès économique et social des deux pays, poussées par le désir de poursuivre le développement du processus d'intégration prévu par le Traité sur la création de la Communauté de la Russie et de Biélorussie du 2 avril 1996, par le Traité d'Union entre la Biélorussie et la Russie du 2 avril 1997, par la Charte de l'Union de Biélorussie et de Russie du 23 mai 1997, ainsi que la mise en œuvre de la Déclaration sur l'avenir de l'Union de la Russie et de la Biélorussie du 25 décembre 1998, réaffirmant l'engagement des buts et principes de la Charte des Nations Unies et le désir de vivre en paix et en bon voisinage avec les autres nations, agissant conformément aux principes et aux normes généralement reconnus par le droit international, sont convenues de ce qui suit:

TITRE I. DISPOSITIONS GENERALES

Chapitre 1. Les objectifs et les principes de l'Etat de l'Union

Article 1

La Fédération de Russie et la République de Biélorussie (ci-après - les Etats parties) créent l'Etat de l'Union, marquant une nouvelle étape dans le processus d'unification des deux peuples au sein d'un Etat démocratique constitutionnel.

Article 2

1. Les objectifs de l'Etat de l'Union sont les suivants:

- assurer un développement pacifique et démocratique des peuples frères des Etats parties et renforcer l'amitié, le bien-être et la qualité de vie;
- créer un espace économique unique pour le développement socio-économique en combinant les potentialités matérielles et intellectuelles des parties et par l'utilisation des mécanismes de l'économie de marché;
- respecter strictement les libertés et droits fondamentaux des individus, conformément aux principes et aux normes généralement reconnus par le droit international;

⁹²³ Traduction établie par nos soins. Texte disponible sur le site officiel *Rossiiskaya Gazeta* : <http://www.rg.ru/2008/05/26/dogovor-dok.html>.

- assurer une politique cohérente de politique étrangère et de défense;
- former un système juridique unifié d'un Etat démocratique;
- développer une politique sociale cohérente qui vise à créer des conditions garantissant une vie digne et libre pour l'Homme;
- assurer la sécurité de l'Etat de l'Union et la lutte contre la criminalité;
- renforcer la paix, la sécurité et la coopération mutuellement bénéfique en Europe et dans le monde, le développement de la Communauté des Etats indépendants.

2. La réalisation des objectifs de l'Etat de l'Union s'effectue progressivement avec une prise en compte de la priorité des problèmes économiques et sociaux. Des actions spécifiques et des délais sont déterminés par les décisions de l'Etat de l'Union ou des traités des Etats parties.

3. Avec la création de l'Etat de l'Union sera envisagée l'adoption de sa Constitution.

Article 3

1. Le gouvernement de l'Union est fondé sur les principes d'égalité souveraine des Etats parties, le volontariat, l'exécution consciencieuse des engagements mutuels.

2. Le gouvernement de l'Union est basé sur la délimitation des compétences entre l'Etat de l'Union et les Etats parties.

Article 4

1. Pour la réalisation des objectifs de l'Etat de l'Union sont créés un Conseil suprême d'Etat, un Parlement, un Conseil des ministres, une Cour, une Cour des comptes de l'Etat de l'Union.

2. Le pouvoir étatique dans les Etats parties est exercé par les organes étatiques en conformité avec leurs Constitutions.

Article 5

L'Etat de l'Union est laïc, démocratique, social et un Etat de droit qui reconnaît la diversité politique et idéologique.

Article 6

1. Chaque Etat partie conserve dans le respect des compétences transférées volontairement à l'Etat de l'Union la souveraineté, l'indépendance, l'intégrité territoriale, l'organisation étatique, la Constitution, le drapeau, l'emblème et les autres attributs étatiques.

2. Les Etats parties conservent leur adhésion à l'ONU et aux autres organisations internationales. L'éventualité d'une adhésion commune à des organisations internationales et à d'autres associations internationales est déterminée par les Etats parties d'un commun accord.

Article 7

1. Le territoire de l'Etat de l'Union est composé des territoires des Etats parties.
2. Les Etats parties garantissent l'intégrité et à l'inviolabilité du territoire de l'Etat de l'Union.
3. Les frontières extérieures de l'Etat de l'Union sont constituées par les frontières des Etats parties avec les autres Etats ou par la limite spatiale d'exercice des souverainetés étatiques des Etats parties.
4. Jusqu'à l'adoption de l'acte normatif juridique de l'Etat de l'Union sur la frontière étatique, la protection des frontières extérieures de l'Etat de l'Union s'exerce de la façon prescrite par les Etats parties à la date de la signature du présent Traité.

Article 8

1. L'Etat de l'Union reconnaît et protège de façon égale toutes les formes de propriété, admises sur les territoires des Etats parties, garantit l'égalité des droits des citoyens dans l'acquisition, la possession, la jouissance et la disposition des biens.
2. L'Etat de l'Union prend les mesures législatives nécessaires et autres pour protéger l'égalité des droits, des charges et des garanties, des entités économiques quelque soit la forme d'organisation juridique, mais aussi des citoyens ayant le statut d'entrepreneur, en conformité avec les lois des Etat parties.
3. Le statut juridique et les activités des personnes morales étrangères sur les territoires des Etats parties s'exercent dorénavant jusqu'à l'harmonisation de leurs législations dans ce domaine en conformité avec les lois des Etat parties et de leurs accords avec des pays tiers.

Article 9

La possession, la jouissance et la disposition des biens mobiliers et immobiliers de l'Etat de l'Union s'exercent sur la base des actes juridiques de l'Etat de l'Union.

Article 10

1. L'Etat de l'Union possède son propre emblème, drapeau, hymne et autres attributs étatiques.
2. Le symbole étatique de l'Etat de l'Union est fixé par le Parlement de l'Etat de l'Union et est soumis à l'approbation du Conseil suprême d'Etat.

Article 11

Les langues officielles de l'Etat de l'Union sont les langues officielles des Etats parties sans préjudice pour le statut constitutionnel de leurs langues officielles. La langue russe est utilisée en qualité de langue de travail dans les organes de l'Etat de l'Union.

Article 12

Les sièges des organes de l'Etat de l'Union sont déterminés par le Conseil suprême d'Etat.

Article 13

1. L'Etat de l'Union possède une unité monétaire unique (devise). L'émission monétaire s'exerce exclusivement par un centre d'émission unique. L'introduction et l'émission d'autres devises dans l'Etat de l'Union en dehors de l'unité monétaire unique ne sont pas autorisées.
2. Jusqu'à l'introduction d'une unité monétaire unique et la création d'un centre d'émission unique, la circulation sur les territoires des Etats parties de leurs monnaies nationales se poursuit. La transition vers une unité monétaire unique (devise) est déterminée en conformité avec l'article 22 du présent Traité.

Chapitre 2. La citoyenneté de l'Etat de l'Union

Article 14

1. Les citoyens des Etats parties sont également citoyens de l'Etat de l'Union.
2. L'Etat de l'Union reconnaît et garantit les droits et libertés de l'Homme et du citoyen conformément aux principes et normes du droit international généralement reconnus.
3. Les questions d'acquisition et de perte de la citoyenneté des Etats parties sont régies par leurs législations nationales.
4. Personne ne peut devenir citoyen de l'Etat de l'Union sans avoir acquis la citoyenneté d'un Etat partie.
5. Les citoyens de l'Etat de l'Union jouissent de droits égaux et recoivent une égalité des devoirs sur le territoire de l'autre Etat partie, sauf stipulation contraire prévue par des actes législatifs des Etats parties, conclus entre eux.
6. Jusqu'à l'adoption de l'acte juridique de l'Union dans le domaine de la citoyenneté, le statut juridique des citoyens de l'Etat de l'Union est régi par les actes législatifs nationaux des Etats parties, conclus entre eux dans ce domaine et par le présent Traité.
7. Les citoyens de l'Etat de l'Union ont le droit d'élire et d'être élus au Parlement de l'Etat de l'Union, ainsi que d'être désignés pour des fonctions dans les organes de l'Etat de l'Union.

8. Les citoyens de l'Etat de l'Union ont le droit de former des associations.

9. Jusqu'à l'introduction d'un modèle unique de documents d'identité de citoyen de l'Etat de l'Union, sur son territoire font foi de façon équitable les documents, délivrés par les organes étatiques et les organes des collectivités administratives des Etats parties, ainsi que les documents reconnus en vertu de la législation des Etats parties et des traités internationaux.

Article 15

Chaque citoyen d'un Etat partie a droit à la protection sur le territoire d'un Etat tiers, où il n'existe pas de représentation de l'Etat partie dont il possède la citoyenneté, par les représentations diplomatiques ou les missions consulaires de l'autre Etat partie aux mêmes conditions que le citoyen de cet Etat partie.

Article 16

1. Afin de faciliter la mise en œuvre et la protection des libertés et droits fondamentaux des citoyens de l'Etat de l'Union est instituée une Commission des droits de l'Homme.

2. La compétence, les modalités de création et de fonctionnement de la Commission sont déterminés par le Règlement sur la Commission des droits de l'Homme de l'Etat de l'Union, approuvé par le Conseil suprême d'Etat.

TITRE II. LES OBJETS DE COMPETENCE DE L'ETAT DE L'UNION

Article 17

Relève de la compétence exclusive de l'Etat de l'Union :

- la création d'un espace économique unifié et les bases juridiques d'un marché commun, assurant la libre circulation des marchandises, des services, des capitaux, des travailleurs dans les limites des territoires des Etats parties, dans des conditions d'égalité et de garantie pour les activités des entités économiques ;
- une politique monétaire et financière, fiscale et de prix unique ;
- des règles de concurrence commune et de protection des droits des consommateurs ;
- des systèmes de transport et énergétique communs ;
- le développement et la mise en place d'un commandement de défense commun et, sur la base de la fourniture et de la livraison d'armements et de matériels militaires, d'un système unifié de soutien technique aux forces armées des Etats parties;

- une politique commerciale, douanière et tarifaire commune dans les relations avec les pays tiers, les organisations et les associations internationales ;
- une législation commune sur les investissements étrangers ;
- l'élaboration, l'adoption et l'exécution du budget de l'Etat de l'Union ;
- l'administration des biens de l'Etat de l'Union ;
- l'activité internationale et les traités internationaux de l'Etat de l'Union sur les questions relatives à la compétence exclusive de l'Etat de l'Union ;
- le fonctionnement du dispositif régional des forces armées ;
- la politique de l'air et des frontières de l'Etat de l'Union ;
- les standards, les étalons, le service hydrométéorologique, le système métrique et de calcul du temps, la géodésie et la cartographie ;
- le recensement statistique et comptable, les données bancaires communes ;
- la mise en place du système des organes de l'Etat de l'Union, les modalités de leurs organisations et de leurs activités, la composition des organes de l'Etat de l'Union.

Article 18

Relève de la compétence conjointe de l'Etat de l'Union et des Etats parties:

- l'admission dans l'Etat de l'Union d'autres Etats ;
- la coordination et la coopération en matière de politique étrangère liées à la mise en œuvre du présent Traité ;
- la poursuite d'une politique concertée dans le renforcement de la Communauté des Etats indépendants ;
- une politique de défense commune, la coordination des activités dans le domaine de la construction militaire, le développement des forces armées des Etats parties, l'utilisation conjointe des infrastructures militaires et l'adoption d'autres mesures visant à entretenir la capacité défensive de l'Etat de l'Union ;
- la coopération en matière de collaboration internationale sur les questions militaires et frontalières, y compris la mise en œuvre des accords internationaux conclus par les Etats parties sur les questions de réduction des forces armées et de limitation des armements ;

- la coopération dans le domaine de la mise en œuvre des réformes démocratiques, de la mise en œuvre de la protection des droits fondamentaux et des libertés des citoyens de l'Etat de l'Union ;
- l'harmonisation et l'uniformisation de la législation des Etats parties;
- la mise en place d'une politique d'investissement dans l'intérêt d'une division rationnelle du travail ;
- la protection de l'environnement ;
- une action conjointe dans les domaines de la sécurité écologique, de la prévention des catastrophes naturelles et technologiques et de l'élimination de leurs conséquences, y compris les conséquences de l'accident de la centrale nucléaire de Tchernobyl ;
- le développement de la science, de la formation, de la culture, de la mise en place de conditions d'égalité pour la conservation et l'épanouissement de l'identité ethnique, culturelle et linguistique des peuples ;
- la formation d'un espace scientifique, technologique et de l'information commun ;
- une politique sociale adaptée y compris sur les questions d'emploi, de migration, sur les conditions de travail, de couverture sociale et d'assurance ;
- l'assurance de l'égalité des droits des citoyens en matière d'insertion professionnelle et de rémunération, dans l'accès à la formation, aux soins médicaux, dans l'octroi d'autres garanties sociales ;
- la lutte contre le terrorisme, la corruption, le trafic de drogues et d'autres formes de criminalité.

Article 19

En dehors des limites de la compétence exclusive de l'Etat de l'Union et des matières de compétence conjointe entre l'Etat de l'Union et les Etats parties, ces derniers conservent toute la plénitude du pouvoir d'Etat.

TITRE III. LES PRINCIPES DE FORMATION D'UN ESPACE ECONOMIQUE COMMUN

Article 20

Les Etats parties instituent un espace économique commun. Dans l'Etat de l'Union est mise en place une législation consécutivement uniforme et unifiée de réglementation des activités économiques, y compris une législation civile et fiscale.

Article 21

Afin de créer un espace économique commun, les Etats parties prennent des mesures concertées de rapprochement progressif des indicateurs sociaux et macroéconomiques pour établir une politique structurelle commune.

Article 22

Dans l'Etat de l'Union se met en place progressivement une unité monétaire unique (devise) avec la création simultanée d'un centre d'émission unique.

La fonction principale du centre d'émission unique est de protéger et d'assurer la viabilité de la monnaie unique, et il remplit cette fonction en interagissant avec d'autres organes de l'Etat de l'Union et les autorités publiques des Etats parties.

Le centre d'émission unique ne doit pas allouer des prêts aux organes de l'Etat de l'Union ni acheter des titres de valeur de l'Etat de l'Union lors de leur introduction primaire sur le marché financier.

L'Etat de l'Union accorde et ouvre des crédits et donne des garanties de crédit, émet des emprunts et des valeurs dans les conditions déterminées par le Parlement de l'Etat de l'Union et approuvées par le Conseil suprême d'Etat de l'Etat de l'Union.

L'introduction de la monnaie unique et la création d'un centre d'émission unique reposent sur un accord entre les Etats parties.

Article 23

L'Etat de l'Union applique une politique unique dans le domaine de la formation des prix, y compris sur les questions en matière de réglementation des prix et des tarifs.

Article 24

L'Etat de l'Union met en place un marché commun de valeurs mobilières, prévoyant leur libre circulation, et mettant sur pied les institutions appropriées pour l'émission de valeurs mobilières et la réglementation du marché boursier.

Article 25

Les Etats parties parachèvent les exigences de standardisation des organismes de contrôle des banques et autres établissements de crédit, se fondant sur les principes de base pour un contrôle bancaire effectif, définis par le comité de Bâle sur le contrôle bancaire, et appliqueront les mêmes taux de refinancement et des normes communes sur les réserves de créances des banques.

Article 26

L'Etat de l'Union édifie et met en œuvre une législation unique dans les secteurs de la surveillance et du remboursement de la dette extérieure et intérieure, en matière de conduite des emprunts extérieurs et des investissements étrangers. Les Etats parties concluront conjointement avec des Etats tiers des accords internationaux relatifs à la question donnée, acceptant de concert leurs obligations.

Article 27

L'Etat de l'Union met en place des principes communs de recouvrement de l'impôt qui ne sont pas fonction du lieu d'habitation des contribuables sur le territoire.

Article 28

Les Etats parties exercent une politique commerciale commune dans leurs relations avec les Etats tiers, les organisations économiques internationales et les associations économiques, appliquent des taux uniques de taxes douanières à l'importation et à l'exportation, des régimes douaniers communs et des procédures et des contrôles douaniers communs, unifient la législation sur la réglementation étatique du commerce extérieur et de la protection des intérêts économiques des Etats parties en matière de commerce extérieur.

Article 29

L'Etat de l'Union met en œuvre un espace douanier commun à l'égard duquel s'applique :

- une procédure unique de contrôle des exportations ;
- des procédures uniques de régulation non-tarifaire, y compris le recours à des limitations quantitatives, à l'octroi de licences d'importation et d'exportation de marchandises, le maintien d'une liste commune de marchandises soumises à des interdictions ou à des restrictions à l'importation et à l'exportation ;
- une procédure unique de reconnaissance mutuelle des licences, des certificats et des permis pour l'importation ou l'exportation de marchandises.

Article 30

Dans les limites de l'Etat de l'Union fonctionnent des réseaux énergétiques et de transport interconnectés; des réseaux de communication et de télécommunication interconnectés.

Les procédures de régulation mentionnées et d'autres éléments communs d'infrastructures sont réglés sur la base des actes de l'Etat de l'Union.

Article 31

L'Etat de l'Union met en œuvre un droit du travail unique, une législation dans les domaines de la protection des travailleurs et des couvertures retraite.

TITRE IV. LE BUDGET DE L'ETAT DE L'UNION

Article 32

1. Le budget de l'Etat de l'Union est destiné à garantir le financement de programmes et de projets de l'Etat de l'Union, leur fonctionnement y compris les coûts d'entretien de ses organes.
2. Le budget de l'Etat de l'Union est constitué par des versements annuels convenus à la charge des Etats parties.
3. De la manière et selon les cas, déterminés par le Conseil suprême d'Etat de l'Etat de l'Union sur proposition du Conseil des ministres, approuvé par le Parlement, l'apport budgétaire peut également être réalisé à partir d'autres sources.
4. Les questions relatives aux activités financières et économiques des organes de l'Etat de l'Union, aux activités sectorielles et fonctionnelles des organes de gestion de l'Etat de l'Union, sont réglées par le Conseil des ministres de l'Etat de l'Union conformément aux actes juridiques de l'Etat de l'Union et à la législation des Etats parties.
5. Les Etats parties assument de façon autonome les charges, liées à la mise en œuvre d'activités non couvertes par le budget de l'Etat de l'Union.
6. Le budget de l'Etat de l'Union ne peut être déficitaire.
7. L'exécution du budget jusqu'à la création du Trésor de l'Etat de l'Union s'exerce par les Trésors des Etats parties sur leurs territoires.

Article 33

1. Le projet de budget de l'Etat de l'Union est soumis au Conseil des ministres de l'Etat de l'Union par le Parlement.
2. Le budget après l'adoption par le Parlement est approuvé par le Conseil suprême d'Etat.

TITRE V. LES ORGANES DE L'ETAT DE L'UNION

Chapitre 1. Le Conseil suprême d'Etat

Article 34

1. Le Conseil suprême d'Etat est l'organe suprême de l'Etat de l'Union.
2. Le Conseil suprême d'Etat est composé des chefs d'Etats, des chefs de gouvernements, des dirigeants des Chambres des Parlements des Etats parties.
3. Dans les sessions du Conseil suprême d'Etat siègent le Président du Conseil des ministres, les Présidents des Chambres du Parlement, le Président de la Cour de l'Etat de l'Union.

Article 35

1. Le Conseil suprême d'Etat:
 - décide sur les questions les plus importantes relatives au développement de l'Etat de l'Union ;
 - forme, dans le cadre de ses compétences, les organes de l'Etat de l'Union, y compris les organes de contrôle de caractère sectoriel et fonctionnel ;
 - réglemente les élections des représentants des Chambres du Parlement de l'Etat de l'Union ;
 - approuve le budget de l'Etat de l'Union, adopté par le Parlement de l'Etat de l'Union, et les rapports annuels sur sa mise en œuvre ;
 - approuve les traités internationaux de l'Etat de l'Union, ratifiés par le Parlement ;
 - approuve les symboles étatiques de l'Etat de l'Union ;
 - détermine le siège des organes de l'Etat de l'Union ;
 - entend le rapport annuel du Président du Conseil des ministres sur la mise en œuvre des décisions prises ;
2. Le Conseil suprême d'Etat exerce d'autres fonctions qui lui sont assignées par le présent Traité ou qui lui sont soumises par les Etats parties.

3. Le Conseil suprême d'Etat, dans le cadre de ses compétences, édicte des décrets, des règlements et des directives.

Article 36

1. Le Président du Conseil suprême d'Etat est l'un des chefs d'Etat des Etats parties, par rotation, si les Etats parties n'en n'ont pas convenus autrement.

2. Le Président du Conseil suprême d'Etat:

- organise le travail du Conseil suprême d'Etat, préside ses réunions et signe les décisions adoptées par le Conseil suprême d'Etat ainsi que les lois de l'Etat de l'Union ;
- s'adresse au Parlement par des messages annuels sur la situation de l'Etat de l'Union et les principales orientations de son développement ;
- par délégation mène des négociations internationales et signe au nom de l'Etat de l'Union les traités internationaux, représente l'Etat de l'Union dans les relations avec les Etats étrangers et les organisations internationales ;
- organise le suivi de la mise en œuvre de ce Traité et des décisions adoptées par le Conseil suprême d'Etat;
- dans le cadre de ses compétences, donne des mandats au Conseil des ministres de l'Etat de l'Union ;
- accomplit au nom du Conseil suprême d'Etat d'autres fonctions.

Article 37

1. Les actes du Conseil suprême d'Etat doivent être pris à l'unanimité des Etats parties. L'acte n'est pas adopté si l'un des Etats parties a voté contre son adoption.

2. Le vote est exercé dans les réunions du Conseil suprême d'Etat au nom de l'Etat partie par le chef de l'Etat ou par une autre personne mandatée.

Chapitre 2. Le Parlement de l'Etat de l'Union

Article 38

Le Parlement de l'Etat de l'Union est l'organe représentatif et législatif de l'Etat de l'Union.

Article 39

1. Le Parlement est composé de deux chambres : la Chambre de l'Union et la Chambre des Représentants.

2. La Chambre de l'Union est composée de 36 membres du Conseil de la Fédération, députés de la Douma d'Etat, délégués par les chambres de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie, de 36 membres du Conseil de la République, députés de la Chambre des Représentants, délégués par les chambres de l'Assemblée Nationale de la République de Biélorussie. Les membres de la Chambre de l'Union travaillent de façon non-permanente et perçoivent une rémunération pour leur travail sur le lieu de leur emploi fixe.

3. La Chambre des Représentants est composée de 75 députés de la Fédération de Russie et de 28 députés de la République de Biélorussie, élus au suffrage universel à bulletin secret.

4. La Chambre des Représentants est élue et la Chambre de l'Union est constituée pour une durée de 4 ans. En cas de suspension des pouvoirs des chambres des Parlements des Etats parties, les Chambres de l'Union conservent leurs pouvoirs jusqu'au renouvellement de la députation du Parlement concerné.

Article 40

Le Parlement de l'Etat de l'Union :

- adopte les lois et les bases législatives de l'Etat de l'Union sur les questions, en vertu du présent Traité, relevant de la compétence de l'Etat de l'Union ;
- promeut l'harmonisation entre les législations des Etats parties ;
- entend les messages annuels du Conseil suprême d'Etat sur la situation de l'Etat de l'Union et les principales orientations de son développement ;
- entend les rapports et les informations sur les activités du Conseil des ministres ;
- adopte le budget et entend les comptes-rendus annuels et semi-annuels sur sa mise en œuvre ;
- approuve les comptes-rendus et entend les rapports et avis de la Cour des comptes de l'Etat de l'Union ;
- ratifie les traités internationaux conclus au nom de l'Etat de l'Union ;
- conclut des accords de coopération avec les Parlements d'Etats non membres de l'Etat de l'Union et avec des organisations parlementaires ;
- nomme, sur recommandation du Conseil suprême d'Etat, les juges de la Cour de l'Etat de l'Union ;
- valide, sur recommandation du Conseil suprême d'Etat, les membres de la Commission des droits de l'Homme ;

- nomme, sur recommandation du Conseil des ministres, les membres de la Cour des comptes de l'Etat de l'Union ;
- détermine la symbolique de l'Etat de l'Union ;
- examine les propositions sur la question relative à l'adhésion à l'Etat de l'Union d'Etats tiers, accepte les recommandations appropriées, les envoie pour approbation au Conseil suprême d'Etat ;
- garantit l'interactivité entre les Parlements des Etats parties ;
- exerce d'autres pouvoirs prévus par le présent Traité.

Article 41

1. Les députés de la Chambre des Représentants et les membres de la Chambre de l'Union possèdent l'immunité sur tout le territoire de l'Etat de l'Union pendant toute la durée de leur mandat.
2. Les députés de la Chambre des Représentants ont un emploi professionnel fixe et ne peuvent ni appartenir à la fonction publique ni s'engager dans une autre activité rémunératrice sauf dans l'enseignement, la recherche et d'autres activités créatrices.

Article 42

1. Les sessions de la Chambre de l'Union et de la Chambre des Représentants se tiennent régulièrement conformément à leurs règlements.
2. La Chambre de l'Union et la Chambre des Représentants siègent séparément sauf dans les cas prévus par leurs règlements.
3. Chaque Chambre élit parmi ses membres son Président, son suppléant, forme des commissions. Le Président et son suppléant sont élus sur une base rotative. Le Président et son suppléant ne peuvent pas être citoyen du même Etat partie.
4. Chacune des Chambres adopte son règlement et décide des questions de l'organisation interne de ses activités.

Article 43

1. Le droit d'amender des projets de lois appartient au Conseil suprême d'Etat, le Conseil des ministres de l'Etat de l'Union, la Chambre de l'Union mais aussi à un groupe de députés de la Chambre des Représentants composé d'au moins 20 députés.
2. Les projets de lois sont présentés à la Chambre des Représentants.

3. Après l'adoption de la loi par la Chambre des Représentants, elle est envoyée pour approbation à la Chambre de l'Union.
4. Les projets de lois, prévoyant des dépenses couvertes par le budget de l'Union, ne peuvent être présentés qu'avec le consentement du Conseil des ministres de l'Etat de l'Union.
5. Les décisions de la Chambre des Représentants sont considérées comme rejetées si elles n'ont pas été approuvées par plus d'un quart du nombre total des députés.
6. Les lois de l'Etat de l'Union sont adoptées par un vote à la majorité des membres de chaque Chambre. En cas de rejet du projet de loi par la Chambre de l'Union, les Chambres peuvent créer une commission de conciliation pour régler le désaccord, après le projet de loi sera soumis à réexamen par les Chambres.
7. La loi doit être adoptée au plus tard 7 jours à compter de la date d'approbation par la Chambre de l'Union, transmise au Conseil suprême d'Etat pour signature par le Président du Conseil suprême d'Etat et promulgation.
8. Le Président du Conseil suprême d'Etat a 30 jours à compter de la date d'adoption de loi pour la signer, si lui ou le chef de l'autre Etat partie qui ne préside pas l'Union au moment de la signature de la loi par le Président du Conseil suprême d'Etat, n'a aucune objection à l'adoption de cette loi. Si le Président du Conseil suprême d'Etat, ou le chef de l'autre Etat partie qui ne préside pas l'Union au moment où la loi a été signée par le Président du Conseil suprême d'Etat, a une objection, la loi est rejetée. Les modifications de la loi qui ont fait l'objet d'une décision du Conseil suprême d'Etat doivent être transmises aux Chambres du Parlement au plus tard 7 jours à compter de sa modification. Le Président du Conseil suprême d'Etat a le droit de proposer aux Chambres du Parlement la création d'une commission de conciliation pour régler le désaccord.

Chapitre 3. Le Conseil des ministres

Article 44

1. Le Conseil des ministres est l'organe exécutif de l'Etat de l'Union.
2. Le Conseil des ministres est composé du Président du Conseil des ministres, des chefs de gouvernement, d'un Secrétaire d'Etat (en tant que vice-président du Conseil des ministres), des ministres des Affaires étrangères, de l'Economie et des Finances des Etats parties, des dirigeants des principales branches et des organes fonctionnels de l'administration de l'Etat de l'Union. Lors des sessions du Conseil des ministres peuvent être invités les principaux dirigeants des banques centrales et des ministres des Etats parties.

3. Le Président du Conseil des ministres est nommé par le Conseil suprême d'Etat. Il peut être le chef du gouvernement de l'un des Etats parties par rotation.

4. Les fonctions du Conseil des ministres, sa composition et les modalités de ses activités sont déterminées par le règlement approuvé par le Conseil suprême d'Etat.

Article 45

Le Secrétaire d'Etat, les responsables sectoriels et fonctionnels des organes de contrôle de l'Etat de l'Union sont nommés et révoqués par le Conseil suprême d'Etat sur proposition du Président du Conseil des ministres.

Article 46

1. Le Conseil des ministres, conformément à sa compétence telle que définie par le présent Traité et les décisions du Conseil suprême d'Etat :

- élabore les lignes directrices pour une politique commune sur le développement de l'Etat de l'Union et les soumet au Conseil suprême d'Etat pour examen ;
- soumet des propositions au Conseil suprême d'Etat sur la formation des organes sectoriels et fonctionnels de l'Etat de l'Union et met en œuvre la gestion de leurs activités ;
- soumet au Parlement de l'Etat de l'Union des projets de lois et les principes fondamentaux de la législation de l'Union ;
- surveille la mise en œuvre des dispositions du présent Traité, les actes de l'Etat de l'Union et, le cas échéant, soumet une note motivée aux Etats parties en cas de défaut de leur part ;
- élabore et soumet au Parlement de l'Etat de l'Union un projet de budget de l'Etat de l'Union, assure la mise en œuvre du budget, présente au Parlement des rapports annuels ou semestriels sur la mise en œuvre du budget ;
- examine les rapports et compte-rendus de la Cour des comptes ;
- assure la gestion des biens de l'Etat de l'Union ;
- facilite la création et le développement d'un espace économique commun, la conduite d'une politique financière, fiscale, de crédit, monétaire, de change, de prix et commerciale commune ;
- coordonne le processus d'harmonisation des législations des Etats parties ;
- assure une politique coordonnée des Etats parties dans les affaires internationales, dans le domaine de la défense, de la sécurité, de la garantie de la légalité, des droits et libertés du citoyen, de la garantie de l'ordre public et de la lutte contre la criminalité, mais aussi dans les

domaines de la culture, de la science, de l'éducation, de la santé, de la sécurité sociale et de la protection de l'environnement ;

- exerce les autres pouvoirs qui lui sont conférés par le présent Traité et le Conseil suprême d'Etat.

2. Le Conseil des ministres dans le cadre de ses compétences édicte des ordonnances, décrets et résolutions.

3. Les décisions du Conseil des ministres peuvent être suspendues ou annulées par le Conseil suprême d'Etat.

Article 47

Le Président du Conseil des ministres :

- dirige les activités du Conseil des ministres et organise son travail;
- soumet au Conseil suprême d'Etat et au Parlement de l'Etat de l'Union des rapports annuels sur les activités du Conseil des ministres ;
- signe les actes du Conseil des ministres ;
- par délégation du Conseil des ministres et dans le cadre des pouvoirs qui lui sont accordés, négocie et signe les traités internationaux au nom de l'Etat de l'Union.

Article 48

1. Le Conseil des ministres forme le Comité Permanent, dirigé par le Secrétaire d'Etat.

2. Le Comité Permanent est chargé de préparer les réunions du Conseil suprême d'Etat et du Conseil des ministres.

3. Le Comité Permanent coordonne le travail des organes sectoriels et fonctionnels de l'Etat de l'Union et leurs interactions avec les organes nationaux des Etats parties, contrôle l'exécution des décisions adoptées par le Conseil suprême d'Etat et le Conseil des ministres, informe régulièrement le Conseil des ministres sur la situation des affaires dans les domaines des activités des organes sectoriels et fonctionnels de l'Etat de l'Union, soumet des propositions au Conseil des ministres sur l'exécution des objectifs de développement en cours de l'Etat de l'Union.

Article 49

1. Les Gouvernements des Etats parties proposent des candidats pour les postes au Comité Permanent.

2. Parmi les candidats présentés, le Conseil des ministres nomme les membres du Comité Permanent.
3. Le Secrétaire d'Etat et les membres du Comité Permanent sont nommés pour quatre ans. Les modalités de leur démission anticipée sont déterminées par le Conseil suprême d'Etat.
4. Les membres du Comité Permanent ne peuvent être exclusivement que des citoyens des Etats parties. Parmi les membres du Comité Permanent, il ne peut y en avoir plus des deux tiers qui sont citoyens du même Etat. Les membres du Comité Permanent sont nommés et exercent leurs fonctions à titre personnel.
5. Les dispositions relatives au Comité Permanent sont approuvées par le Conseil suprême d'Etat sur proposition du Conseil des ministres.

Chapitre 4. La Cour de l'Etat de l'Union

Article 50

La Cour de l'Etat de l'Union (ci-après dénommée - la Cour) est l'organe de l'Etat de l'Union, qui vise à assurer une interprétation et une application uniformes du présent Traité, des actes juridiques de l'Etat de l'Union.

Article 51

La Cour est composée de 9 juges nommés par le Parlement de l'Etat de l'Union sur proposition du Président du Conseil suprême d'Etat.

Article 52

1. Les juges sont nommés et agissent à titre personnel comme citoyens de l'Etat de l'Union, possèdent de hautes qualités professionnelles et morales, satisfont aux conditions de nomination aux plus hautes fonctions judiciaires dans les Etats parties.
2. La Cour ne doit pas être composée de plus de 5 juges citoyens du même Etat partie.
3. Les juges sont indépendants.

Article 53

1. Les juges sont nommés pour un mandat de 6 ans. Leur nomination peut être renouvelée une fois.
2. Chaque 2 ans est fait un renouvellement d'un tiers des membres de la Cour.
3. Lors de la nomination initiale, un tiers des juges est nommé pour une durée de 2 ans et un tiers pour 4 ans.

4. Le président de la Cour et son adjoint sont élus parmi les juges et ne peuvent être citoyen du même Etat partie.

5. Le Conseil suprême d'Etat approuve le Statut et le Règlement de la Cour.

Article 54

1. Chaque Etat partie, les organes de l'Etat de l'Union peuvent saisir la Cour de toute question relative à l'application et à l'interprétation du présent Traité, des actes normatifs de l'Etat de l'Union.

2. Les décisions de la Cour sont juridiquement contraignantes et doivent être officiellement publiées.

3. Les décisions de la Cour sont adoptées par un vote des deux tiers de l'ensemble des juges siégeant en session contentieuse.

Chapitre 5. La Cour des comptes

Article 55

1. La Cour des comptes est créée afin de superviser les finances de l'Etat de l'Union.

2. La Cour des comptes est composé de 11 membres, nommés pour une durée de 6 ans parmi les ressortissants des Etats parties, ayant une expérience en matière de contrôle-surveillance et d'audit d'organisations, dont le professionnalisme et l'intégrité ne font aucun doute.

3. Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Parlement de l'Etat de l'Union sur proposition du Conseil des ministres. Les membres de la Cour des comptes sont nommés, indépendamment de la citoyenneté de l'Etat partie qu'ils possèdent. Dans la composition de la Cour des comptes, il ne peut pas y avoir plus de 7 citoyens ressortissants d'un même Etat partie.

4. Les membres de la Cour des comptes élisent le président et son adjoint, qui exercent leurs fonctions pendant deux ans et peuvent être réélus. Le président de la Cour et son adjoint ne sont pas ressortissants du même Etat partie.

5. Les membres de la Cour des comptes agissent dans les intérêts de l'Etat de l'Union et exercent leurs fonctions en toute indépendance.

Article 56

1. La Cour des comptes assure le contrôle de l'exécution en volume des recettes et des dépenses en application du budget de l'Etat de l'Union, la structure et les objectifs visés, examine les rapports sur les recettes et les dépenses de tous les organes de l'Etat de l'Union ;

détermine la licéité des recettes perçues et des dépenses effectuées, mais aussi scrute comment est adaptée la gestion financière, contrôle l'efficacité de l'utilisation des biens de l'Etat de l'Union.

2. Les organes de l'Etat de l'Union, les organisations nationales d'audit ou les organes compétents des Etats parties adressent à la Cour des comptes, sur sa demande, tout document et information nécessaires à l'accomplissement par la Cour des comptes des fonctions qui lui sont confiées.

3. Au titre de l'exercice de l'année, la Cour des comptes soumet au Conseil des ministres et au Parlement un rapport annuel. Sur la base de l'examen de ce rapport par les organes précités, agissant indépendamment ou en commun, ils peuvent faire des propositions au Conseil suprême d'Etat relatives à l'assainissement des finances de l'Etat de l'Union.

4. La Cour des comptes peut de sa propre initiative ou à la demande de l'un des organes de l'Etat de l'Union, donner dans le cadre de ses compétences des avis sur différentes questions.

5. La Cour des comptes arrête son propre règlement qui est approuvé par le Conseil des ministres.

Chapitre 6. Fonction publique

Article 57

1. Les fonctionnaires de l'Etat de l'Union et leurs administrations, à l'exception des membres du Conseil suprême d'Etat, du Conseil des ministres, et des membres des Chambres du Parlement, sont des agents étatiques de l'Etat de l'Union et nommés parmi les ressortissants des Etats parties.

2. Les fonctionnaires de l'Etat de l'Union et leurs administrations :

- dans l'exercice de leurs fonctions, agissent pour l'intérêt commun ; ils ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions provenant d'organes étatiques des Etats parties ;
- ne peuvent combiner leur travail dans les organes de l'Etat de l'Union avec une autre activité rémunérée, à l'exception de l'enseignement, la recherche et d'autres activités créatives ;
- ne doivent pas s'engager dans des activités incompatibles avec leur statut de fonctionnaire de l'Etat de l'Union, et utiliser leur position, en particulier dans l'intérêt de partis politiques, d'associations et d'autres organisations.

3. Le statut juridique des fonctionnaires de l'Etat de l'Union et de leurs administrations, le montant des salaires, leurs garanties sociales sont établies par le Conseil suprême d'Etat sur proposition du Conseil des ministres.

TITRE VI. LES ACTES DE L'ETAT DE L'UNION

Article 58

Pour la réalisation des objectifs et des principes de l'Etat de l'Union ses organes, dans les limites de leurs compétences, adoptent des actes normatifs prévus par le présent Traité à savoir: lois, principes généraux de la législation, décrets, règlements, directives et résolutions. Les organes de l'Etat de l'Union peuvent adopter des recommandations et des avis.

Article 59

1. Relève de la compétence exclusive de l'Etat de l'Union l'adoption de lois, décrets, règlements et résolutions. Les décrets et les règlements sont pris par l'Etat de l'Union sur la base du présent Traité et des lois de l'Etat de l'Union.
2. Relève de la compétence conjointe de l'Etat de l'Union et des Etats parties, l'adoption de la législation de base, les directives et les résolutions.
3. Les actes juridiques de l'Etat de l'Union relevant de la compétence conjointe de l'Etat de l'Union sont mis en œuvre par des actes juridiques nationaux des Etats parties sur les questions correspondantes.

Article 60

1. Les lois et les décrets destinés à une application générale, sont obligatoires pour toutes les parties et après leur publication officielle sont directement applicables sur le territoire de chaque Etat partie.
2. En cas de conflit entre les normes de droit ou les décrets de l'Etat de l'Union et les règles de droit interne des Etats parties, la prévalence appartient aux normes de droit ou aux décrets de l'Etat de l'Union. Toutefois, cette disposition ne s'applique pas aux conflits entre des normes de droit ou des décrets de l'Etat de l'Union et les normes, contenues dans les Constitutions ou les actes constitutionnels des Etats parties.
3. Les décisions sont obligatoires pour toutes les formations de l'Etat, la personne physique ou morale à qui elles sont adressées.
4. Les directives sont obligatoires pour chaque Etat à qui elles sont adressées, tout en maintenant pour les organes de l'Etat la liberté de choix quant à la forme et aux méthodes de mise en œuvre.
5. La résolution est un acte au moyen duquel les organes de l'Etat de l'Union exercent leurs activités courantes.

TITRE VII. DISPOSITIONS FINALES

Article 61

Les dispositions du présent Traité sont progressivement mises en œuvre ce qui peut nécessiter l'incertion de modifications et d'ajouts aux Constitutions des Etats parties, et entreront en vigueur après la mise en œuvre des procédures internes nécessaires à la modification de la Constitution de chaque Etat partie.

Article 62

1. Après l'entrée en vigueur du Traité, sur proposition du Conseil suprême d'Etat, le Parlement de l'Etat de l'Union examinera un projet de loi constitutionnelle, qui déterminera sur la base du Traité l'organisation politique de l'Etat de l'Union et son système juridique.
2. Après l'approbation par le Parlement de l'Etat de l'Union, le projet de loi constitutionnelle est transmis aux Présidents des Etats parties pour examen par les Parlements des Etats parties, et en conformité avec leurs législations, soumis à un référendum dans les Etats parties.
3. Après l'approbation de la loi constitutionnelle par référendum, les Etats parties apportent les modifications nécessaires à leurs Constitutions.

Article 63

Afin de mettre en œuvre progressivement ce présent Traité, la Fédération de Russie et la Biélorussie adoptent le Programme d'action de la Fédération de Russie et de la République de Biélorussie pour mettre en œuvre les dispositions du Traité instituant l'Etat de l'Union.

Article 64

Les élections à la Chambre des Représentants du Parlement de l'Etat de l'Union à la première session ne peuvent se dérouler plus de 6 mois après l'adoption par les Parlements des Etats parties des actes législatifs s'y rapportant.

Article 65

1. Le présent Traité est ouvert à l'adhésion d'autres Etats, constituant des sujets de droit international, adhérant aux objectifs et aux principes de l'Etat de l'Union et acceptant inconditionnellement l'étendue des obligations découlant du Traité.
2. Les Etats parties examinent les demandes des Etats tiers et les invitent à devenir partie au présent Traité après examen des conditions nécessaires à l'adhésion, qui sont fixées par le Conseil suprême d'Etat, et la mise en œuvre des procédures liées à l'accroissement du nombre d'Etats parties.

Article 66

1. Des amendements au présent Traité peuvent être proposés par un Etat partie, le Parlement et la Cour de l'Etat de l'Union. Les amendements sont examinés par le Conseil des ministres et soumis à l'approbation du Conseil suprême d'Etat.
2. Les amendements sont annexés séparément, sous réserve de ratification par les Etats parties.

Article 67

1. Un Etat partie, dans le respect de ses procédures constitutionnelles sur la base d'un référendum national, peut décider de se retirer de l'Etat de l'Union. Le chef de l'Etat partie qui désire se retirer de l'Etat de l'Union informe le Conseil suprême d'Etat, le Parlement de l'Etat de l'Union et l'autre Etat partie. Ce Traité cessera d'avoir effet à l'égard de cet Etat partie à l'expiration d'un délai de 18 mois à compter de la date du référendum sur la question.
2. La sortie du présent Traité n'affecte pas l'exécution des obligations, adoptées par les Etats parties au Traité, et leur mise en œuvre conditionnée par un intervalle de temps.

Article 68

1. Ce Traité n'est pas dirigé contre des pays tiers. Les Etats parties respectent les obligations découlant des traités internationaux signés précédemment.
2. Les Etats parties n'accepteront pas d'obligations internationales violant des dispositions du présent Traité.

Article 69

1. Le présent Traité est soumis à ratification par les Etats parties et entrera en vigueur dès l'échange des instruments de ratification.
2. Le Traité est à durée illimitée.

Article 70

1. Le traité instituant la Communauté de la Russie et de la Biélorussie du 2 avril 1996 et le traité sur l'Union de la Biélorussie et de la Russie du 2 avril 1997 cessent d'avoir effet à compter de la date d'entrée en vigueur du présent Traité.
2. Les actes juridiques, adoptés précédemment dans le cadre la Communauté et de l'Union continuent de s'appliquer dans la mesure où ils ne sont pas incompatibles avec le présent Traité.

3. Avant la première session du Conseil suprême d'Etat, ses fonctions sont exercées par le Conseil suprême de l'Union de la Biélorussie et de la Russie.
4. Avant l'élection de la Chambre des Représentants du Parlement de l'Etat de l'Union, les fonctions du Parlement de l'Etat de l'Union sont exercées par l'Assemblée parlementaire de l'Union de la Biélorussie et de la Russie.
5. Avant la première réunion du Conseil des ministres de l'Etat de l'Union, ses fonctions sont exercées par le Comité exécutif de l'Union de la Biélorussie et de la Russie.
6. Avant la formation du Comité Permanent ses fonctions sont exercées par l'appareil du Comité exécutif de l'Union de la Biélorussie et de la Russie, institué conformément à la Charte de l'Union de la Biélorussie et de la Russie.

Article 71

Le présent Traité sera enregistré conformément à l'article 102 de la Charte des Nations Unies.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages en français

- ANDERSON G., *Le fédéralisme : une introduction*, Ottawa : Presses de l'Université d'Ottawa, 2010, 107 p.
- ANDREX C., *Dislocation et permanence. L'invention du Canada au quotidien*, Ottawa : Presses de l'Université d'Ottawa, 1999, 355 p.
- ARNAULT J., *Finlande, « finlandisation », Union soviétique*, Paris : L'Harmattan, 1986, 153 p.
- ARRIGNON J.-P., *Chronique de Nestor (Récit des temps passés). Naissance des mondes russes*, Toulouse : Anacharsis, 2008, 284 p.
- AUBERT J.-F., *Traité de droit constitutionnel suisse*, tome 1, Neuchâtel : éd. Ides et Calendes, 1967, 785 p.
- AUBERT J.-F., MAHON P., *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zurich : Schulthess, 2003, 1515 p.
- BAILLARGEON N., *Anarchisme*, Montréal : L'île de la tortue, 2000, 127 p.
- BARTHALAY B., *Le fédéralisme*, Paris : PUF, 1981, 127 p.
- BARTHELEMY C., *Le régionalisme institutionnel en Europe. Droit comparé en Belgique, Espagne, Italie, Royaume-Uni, France*, Paris : L'Harmattan, 2009, 431 p.
- BAUDOIN M.-E., *Justice constitutionnelle et Etat post-soviétique*, Clermont-Ferrand : les Presses universitaires de la Faculté de droit de Clermont-Ferrand, 2005, 556 p.
- BAUER O., *La question des nationalités et la social-démocratie*, tome 1, Paris-Montréal : E.D.I.-Guérin Littérature, 1987, 331 p.
- BEAUD O., *Etat et souveraineté*, thèse de droit, Paris II, 1989, 606 p.
- BEAUD O., *La puissance de l'Etat*, Paris : PUF, 1994, 512 p.
- BEAUD O., *Théorie de la fédération*, Paris: PUF, 2007, 446 p.
- BEAUD O., LECHEVALIER A., PERNICE I., STRUDEL S. (dir.), *L'Europe en voie de Constitution. Pour un bilan critique des travaux de la Convention*, Bruxelles : Bruylant, 2004, 856 p.
- BEAUVISAGE L., *La croix et la faucille. La religion à l'épreuve du postsoviétisme*, Paris : Bayard, 1998, 257 p.
- BECK U., GRANDE E., *Pour un Empire européen*, Paris : Flammarion, 2007, 412 p.
- BERTON-HOGGE R, CROSNIER A., *Russie : la décentralisation aux prises avec l'étatisme* », Paris : la Documentation française, 1994, 166 p.
- BIBO I., *Misère des petits Etats d'Europe de l'Est*, Paris: Albin Michel, 1993, 430 p.

- BIRNBAUM P., *La France imaginée. Déclin des rêves unitaires?*, Paris: Fayard, 1998, 390 p.
- BITSCH M.-T., *Histoire de la construction européenne. De 1945 à nos jours*, 4^{ème} éd., Bruxelles : Ed. Complexe, 2004, 401 p.
- BODIN J., *Abrégé de la République*, tome 2, Londres : J. Nourse, 1755, 438 p.
- BODIN J., *Les six livres de la République*, (présentation de Mairét G.), Paris : Librairie générale française, 1993, 607 p.
- BORELLA F., *Critique du savoir politique*, Paris : PUF, 1990, 232 p.
- BOURRET J.-F., *Les Allemands de la Volga. Histoire culturelle d'une minorité 1763-1941*, Lyon : Presses universitaires de Lyon, 1986, 530 p.
- BROSSAT A., KLINGBERG S., *Le yiddishland révolutionnaire*, Paris: Syllepse, 2009, 291 p.
- BRUGMANS H., DUCLOS P., *Le fédéralisme contemporain : critères, institutions, perspectives*, Leyde : A. W. Sythoff, 1963, 191 p.
- BURDEAU G., *Traité de science politique*, tome 2 : *L'Etat*, Paris : LGDJ, 1980, 733 p.
- CABANEL P., *La question nationale au XIX^{ème} siècle*, Paris : La Découverte, 1997, 128 p.
- CAPOTORTI F., *Etude du droit des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*, New-York : Nations-Unies, 1979, 119 p.
- CARR E., *La formation de l'URSS. La Révolution bolchévique (1917- 1923)*, Paris : Les Editions de Minuit, 1969, vol.1, 452 p.
- CARRE DE MALBERG R., *Contribution à la théorie générale de l'Etat (1920)*, Paris : éd. CNRS, 1962, tome 1, 837 p.
- CARRERE D'ENCAUSSE H., *La Russie entre deux mondes*, Paris : Fayard, 2010, 328 p.
- CARRERE D'ENCAUSSE H., *La Russie inachevée*, Paris : Fayard, 2000, 360 p.
- CARRERE D'ENCAUSSE H., *L'URSS de la Révolution à la mort de Staline, 1917-1953*, Paris : éditions du Seuil, 1993, 384 p.
- CARRERE D'ENCAUSSE H., *La gloire des nations ou la fin de l'empire soviétique*, Paris : France Loisirs, 1991, 488 p.
- CARRERE D'ENCAUSSE H., *Le grand défi. Bolcheviks et Nations 1917-1930*, Paris : Flammarion, 1987, 333 p.
- CARRERE D'ENCAUSSE H., *Le pouvoir confisqué. Gouvernants et gouvernés en URSS*, Paris : Flammarion, 1980, 479 p.
- CHANTEBOUT B., *Droit constitutionnel*, 28^{ème} éd., Paris : Sirey, 2011, 654 p.

- CHRISTAKIS T., *Le droit à l'autodétermination en dehors des situations de décolonisation*, Paris : La Documentation française, 1999, 676 p.
- Commission du Comité central du P.C (b) de l'URSS, *Histoire du Parti communiste bolchevik de l'URSS*, Moscou : éd. en Langues étrangères, 1949, 408 p.
- CONSTANTINESCO V., PIERRE-CAPS S., *Droit constitutionnel*, 5^{ème} éd., Paris : PUF, 2011, 551 p.
- CONSTANTINESCO V., PIERRE-CAPS S., *Droit constitutionnel*, 3^{ème} éd., Paris : PUF, 2007, 570 p.
- COQUIN F-X., *Des pères du peuple au père des peuples. La Russie de 1825 à 1929*, Paris : Sedes, 1991, 483 p.
- COQUIN F-X., *La révolution russe*, Paris : PUF, 1962, 128 p.
- CROISAT M., *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, 3^{ème} éd., Paris : Montchrestien, 1999, 160 p.
- CROISAT M., *Le fédéralisme en Europe*, Paris : Montchrestien, 2009, 158 p.
- CUSTINE A., *La Russie en 1839*, Paris : Amyot, tome IV, 1843, 553 p.
- DAVID R., HAZARD J., *Le droit soviétique. Les données fondamentales du droit soviétique*, Paris : Librairie de droit et de jurisprudence, tome 1, 1954, 367 p.
- DE MADARIAGA I., *La Russie au temps de la Grande Catherine*, Paris : Fayard, 1987, 784 p.
- DEKKERS R., *Introduction au droit de l'Union soviétique et des Républiques populaires*, Bruxelles : éditions de l'Institut de sociologie, 1971, 2^{ème} tirage, 176 p.
- DELEU X., *Transnistrie. La poudrière de l'Europe*, Paris : Hugo et Compagnie, 2005, 240 p.
- DESOLRE G., *Les constitutions soviétiques (1918-1977)*, Paris : Savelli, 1977, 169 p.
- DIECKHOFF A., *La nation dans tous ses Etats. Les identités nationales en mouvement*, Paris: Flammarion, 2000, 355 p.
- DRESSLER W., *Le second printemps des nations. Sur les ruines d'un Empire : questions nationales et minoritaires en Pologne (Haute Silésie, Biélorussie polonaise) Estonie, Moldavie, Kazakhstan*, Bruxelles : Bruylant, 1999, 458 p.
- DROZ J., *L'Europe centrale. Evolution historique de l'idée de Mitteleuropa*, Paris : Payot, 1960, 287 p.
- DUGUIT L., *L'Etat, les gouvernants et les agents* (1903), Paris : Dalloz, 2005, 774 p.
- DUGUIT L., *Manuel de droit constitutionnel* (1923), 4^{ème} éd., réédition, Paris : Dalloz, 2007, 605 p.

- DUGUIT L., *Traité de droit constitutionnel. La théorie générale de l'Etat*, tome 1, 3^{ème} éd., Paris : De Boccard, 1927, 763 p.
- DUHAMEL O., MENY Y. (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris : PUF, 1992, 1120 p.
- DUPUIS R., *Tribus, Peuples et Nations. Les nouveaux enjeux des revendications autochtones au Canada*, Québec : Boréal, 1997, 170 p.
- DUTOIT B., *Le droit russe*, Paris : Dalloz, 2008, 130 p.
- ELTSINE B., *Sur le fil du rasoir. Mémoires*, Paris : Albin Michel, 1994, 436 p.
- ERDSTEIN D., *Le statut juridique des minorités en Europe*, Paris : Pedone, 1932, 231 p.
- ESMEIN A., NEZARD H., *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris : Sirey, tome 1, 1927, 648 p.
- FEJTÖ F., *L'héritage de Lenine. Introduction à l'histoire du communisme mondial*, Paris : Librairie générale française, 1977, 636 p.
- FELDMAN J-P., *La bataille du fédéralisme. John C. Calhoun et l'annulation (1828-1833)*, Paris : PUF, 2004, 304 p.
- FRANKLIN J., *Jean Bodin et la naissance de la théorie absolutiste (1973)*, Paris : PUF, 1993, 202 p.
- FRIEDRICH C., *La démocratie constitutionnelle*, Paris: PUF, 1958, 357 p.
- FRIEDRICH C., *Tendances du fédéralisme en théorie et en pratique*, Bruxelles : Institut belge de science politique, 1971, 205 p.
- GAUDREAU-DESBIENS J-F., GELINAS F., *Le Fédéralisme dans tous ses Etats. Gouvernance, identité et méthodologie*, Bruxelles : Bruylant, 2005, 474 p.
- GICQUEL J., GICQUEL J.-E., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 25^{ème} éd., Paris : Monchrestien, 2011, 806 p.
- GORBACHEV M., *Mémoires. Une vie et des réformes*, Monaco : Editions du Rocher, 1997, 940 p.
- GONIN O., *Evolution constitutionnelle en Espagne et au Royaume-Uni : vers une forme de fédéralisme asymétrique*, Bâle : Helbing & Lichtenhahn, 2011, 327 p.
- GRANDHAYE J., *Les décembristes. Une génération républicaine en Russie autocratique*, Paris : publications de la Sorbonne, 2011, 445 p.
- HAMILTON A., JAY J., MADISON J., *Le Fédéraliste*, Paris : Economica, 1988, 788 p.
- HAUPT G., LOWY M., WEILL C., *Les marxistes et la question nationale 1848-1914*, Paris : Librairie Maspero, 1974, 270 p.
- HAURIOU M., *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, 3^{ème} éd., Paris : Sirey, 1933, 336 p.
- HELLER M., *Histoire de la Russie et de son empire*, Paris : Flammarion, 1999, 985 p.

- HERZEN A., *Du développement des idées révolutionnaires en Russie*, Paris : A. Franck, 1851, 176 p.
- HERZEN A., *La Russie et l'Occident*, Paris : éditions des Portes de France, 1946, 195 p.
- HOESLI E., *A la conquête du Caucase. Epopée géopolitique et guerres d'influence*, Paris : Editions des Syrtes, 2006, 687 p.
- JONES M., *Le royaume désuni, Angleterre, Irlande, Ecosse, pays de Galles. Introduction à la dévolution*, Paris : Ellipses, 2003, 125 p.
- KAPPELER A., *La Russie. Empire multiethnique*, Paris : Institut d'études slaves, 1994, 415 p.
- KARPINSKI V., *Comment s'administre l'URSS. Organisation politique de l'URSS. Droits et devoirs des citoyens soviétiques*, Paris : éditions France-URSS, 1945, 56 p.
- KELSEN H., *Théorie générale du droit et de l'Etat*, Paris : LGDJ, 1997, 517 p.
- KIS T., *Le fédéralisme soviétique. Ses particularités typologiques*, Ottawa: Editions de l'université d'Ottawa, 1973, 191 p.
- KIS T., *Les pays de l'Europe de l'Est. Leurs rapports mutuels et le problème de leur intégration dans l'orbite de l'URSS*, Louvain : éditions Nauwelaerts, 1964, 272 p.
- KOSTOMAROV N., *Le livre de la genèse du peuple ukrainien* (introduction et notes de LUCIANI G.), Paris : Institut d'études slaves de l'Université de Paris, 1956, 148 p.
- LADREIT DE LACHARRIERRE G., *L'idée fédérale en Russie de Riourik à Staline (862-1945)*, Paris : Pedone, 1945, 196 p.
- LANDRY T., *La valeur de la vie humaine en Russie (1836-1936). Construction d'une esthétique politique de la fin du monde*, Paris : L'Harmattan, 2001, 213 p.
- LE FUR L., *Etat fédéral et confédération d'Etats*, Paris : LGDJ, 2000, 839 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, études et travaux n°89, Strasbourg : éd. Conseil de l'Europe, 2003, 185 p.
- LENINE, *Notes critiques sur la question nationale*, Paris : Éditions sociales, 1952, 95 p.
- LENINE, *Questions de la politique nationale et de l'internationalisme prolétarien*, Moscou : éditions du Progrès, 1968, 280 p.
- LEROY-BEAULIEU A., *L'Empire des Tsars et les Russes. Les institutions*, tome 2, Paris : Robert Laffont, 1990, 623 p.
- LERUEZ J., *Le système politique britannique: de Winston Churchill à Tony Blair*, Paris : Dalloz-Sirey, 2001, 331 p.

- LESAGE M., *La crise du fédéralisme soviétique*, Paris : La Documentation française, 1990, 160 p.
- LESAGE M., *Les institutions de la Russie*, collection Documents d'études, n° 1.02, Paris : La Documentation française, 1998, 59 p.
- LIROU R., *La Russie entre fédération et empire. Contribution à la définition constitutionnelle de l'Etat russe*, Paris : LGDJ, 2009, 614 p.
- LUXEMBURG R., *La crise de la social-démocratie*, Bruxelles : la Taupe, 1970, 248 p.
- LUXEMBURG R., *La révolution russe*, Paris : Spartacus, 1946, 47 p.
- MADISON J., HAMILTON A., JAY J., *Le fédéraliste*, Paris : Economica, 1998, 788 p.
- MAHON P., BENOIT A., *Droit constitutionnel des Etats-Unis d'Amérique. Institutions et éléments de droits fondamentaux*, Bâle : Helbing Lichtenhahn, 2011, 302 p.
- MARX K. *Le manifeste du parti communiste*, Paris : Aubier, édition bilingue, 1971, 220 p.
- MASSIAS J-P., *Droit constitutionnel des Etats d'Europe de l'Est*, Paris : PUF, 1999, 511 p.
- MAULIN E., *La théorie de l'Etat de Carré de Malberg*, Paris : PUF, 2003, 344 p.
- MAWRIZKI S., *L'industrie lourde en Union soviétique. Système de direction et de planification*, Genève : Librairie E. Droz, 1961, 155 p.
- MCROBERTS K., *Un pays à refaire. L'échec des politiques constitutionnelles canadiennes*, Québec : Boréal, 1999, 483 p.
- MENDRAS M., *Russie. L'envers du pouvoir*, Paris : Odile Jacob, 2008, 333 p.
- MIRKINE-GUETZEVITCH B., *La théorie générale de l'Etat soviétique*, Paris: Marcel Giard éditeur, 1928, 203 p.
- MONIAK-AZZOPARDI A., *La Russie orthodoxe. Identité nationale dans la Russie post-communiste*, Paris : L'Harmattan, 2009, 590 p.
- MONTESQUIEU, *De l'esprit des Lois*, livre IX, Paris : Flammarion, 2008, 1186 p.
- MOOREHEAD A., *Naissance de la Révolution russe*, Paris : Plon, 1958, 271 p.
- MOREAU X., *La nouvelle grande Russie. De l'effondrement de l'URSS au retour de Vladimir Poutine*, Paris : Ellipses, 2012, 148 p.
- MOREAU-REIBEL J., *Jean Bodin et le droit public comparé dans ses rapports avec la philosophie de l'histoire*, Paris : J. Vrin, 1931, 279 p.
- MOUSKHELY M., *L'URSS au seuil du communisme ?* Paris : Dalloz, 1962, 388 p.
- NIVAT G., *Les sites de la mémoire russe. Géographie de la mémoire russe*, tome 1, Paris : Fayard, 2007, 856 p.

- NOLDE B., *La formation de l'Empire russe* tome 1, Paris : Institut d'études slaves, 1952, 296 p.
- NOLDE B., *L'Ancien régime et la Révolution russes*, 3^{ème} éd., Paris : Armand Colin, 1948, 217 p.
- PACTET P., *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, 20^{ème} éd., Paris : Armand Colin, 2001, 638 p.
- PIERRE-CAPS S., *La multination. L'avenir des minorités eu Europe centrale et orientale*, Paris : éd. Odile Jacob, 1995, 341 p.
- PONTTHOREAU M-C., *Droit(s) constitutionnel(s) comparé(s)*, Paris : Economica, 2010, 401 p.
- PRELOT M., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 10^{ème} éd., Paris : Dalloz, 1987, 954 p.
- PROUDHON P-J., *Du principe fédératif*, Paris : Marcel Rivière, 1959, 604 p.
- RADVANYI J., *La nouvelle Russie*, Paris : Armand Colin, 2000, 418 p.
- RENAN E., *Qu'est-ce qu'une Nation ? et autres écrits politiques*, présentation par GIRARDET R., Paris : Imprimerie nationale, 1996, 260 p.
- RENNER K., *La nation, mythe et réalité*, Nancy : Presses universitaires de Nancy, 1998, 134 p.
- REY M-P., *De la Russie à l'Union soviétique: la construction de l'Empire*, Paris : Hachette, 1994, 253 p.
- RIALS S., *Destin du fédéralisme*, Paris : LGDJ, 1986, 78 p.
- RIASANOVSKY N., *Histoire de la Russie des origines à 1996*, Paris : Laffont, 2005, 872 p.
- SEIDLE LESLIE F., *A la recherche d'un nouveau contrat politique pour le Canada. Options asymétriques et options confédérales*, Québec : IRPP, 1994, 230 p.
- SCELLE G., *Manuel de droit international public*, Paris : Domat-Montchrestien, 1948, 1008 p.
- SCHMITT C., *Théologie politique*, Paris : Gallimard, 1988, 184 p.
- SCHMITT C., *Théorie de la Constitution*, Paris : PUF, 1993, 576 p.
- SCHMITT N., *L'émergence du régionalisme coopératif en Europe. Identité régionale et construction européenne*, Fribourg : Éditions Universitaires, 2002, 504 p.
- SICART G., *La doctrine publiciste française à l'épreuve des années 30*, Thèse pour le doctorat en droit public, Paris, Université de Paris 2, 2000, 660 p.
- SLOVES H., *L'Etat juif de l'Union soviétique*, Paris : les Presses d'aujourd'hui, 1982, 318 p.

- STALINE, *Le marxisme et la question nationale et coloniale*, Paris : éditions Sociales, 1949, 337 p.
- STALINE, *Les questions du léninisme*, tome 2, Paris : éditions sociales internationales, 1931, 263 p.
- STALINE, *Les questions du léninisme*, tome 3, Paris : éditions sociales internationales, 1931, 263 p.
- STRUVE N., *Les chrétiens en URSS*, Paris : Seuil, 1963, 427 p.
- STRUVE N., *Rapport secret au comité central sur l'Etat de l'Eglise en URSS*, Paris : Seuil, 1980, 190 p.
- SUKHANOV N.N., *La Révolution Russe de 1917*, Paris : Stock, 1965, 370 p.
- TOCQUEVILLE A., *De la démocratie en Amérique*, Paris : Flammarion, 2008, 1191 p.
- TROPER M., CHAGNOLLAUD D. (dirs.), *Traité international de droit constitutionnel. Distribution des pouvoirs*, tome 2, Paris : Dalloz, 2012, 805 p.
- TROTSKY L., *Histoire de la Révolution russe.2. Octobre*, traduit du russe par Maurice Parijanine, Paris : éditions du Seuil, 1967, 638 p.
- TROTSKY L., *Staline*, tome 1, Paris : Union Générale d'Editions, 1979, 379 p.
- VODOFF W., *Princes et principautés russes (X^{ème} – XVII^{ème} siècles)*, Northampton : Variorum reprints, 1989, 348 p.
- VON STORCH H., *Tableau historique et statistique de l'empire de Russie à la fin du dix-huitième siècle*, vol. 1, Bâle : J. Decker, 1801, 407 p.
- WEIBEL E., *La création des régions autonomes à statut spécial en Italie*, Genève : Droz, 1971, 467 p.
- WERTH N., *Histoire de l'Union soviétique*, 6^{ème} éd., Paris: PUF, 2008, 588 p.
- YOUSSEPOFF, *La fin de Raspoutine*, Paris : Plon, 1927, 183 p.

Ouvrages en russe

- ABDULATIPOV R. G., BOLTENKOVA L. F., ÂROV Î. F., *Federalizm v istorii Rossii [Le fédéralisme dans l'histoire de la Russie]*, Moscou : Respublika, 1992, vol. 1, 383 p.
- ADRIANOVA-PERETC V. P., *Trudy Otdela drevnerusskoj literatury, [Les actes du Département de l'ancienne littérature russe]*, tome 9, Moscou : Akademii nauk SSSR, 1953, 480 p.
- ANDERSON D., *Federalizm: vvedenie [Fédéralisme : introduction]*, Moscou : Èkonomika, 2009, 121 p.
- ANDRICENKO L.V., POSTNIKOV A.E. (dirs.), *Instituty konstitucionnogo prava [Les institutions du droit constitutionnel]*, Moscou : Ûrisprudenci, 2011, 496 p.

- ANTONENKO A.P., *Soûznoe Gosudarstvo: pravovaâ identifikaciâ, principy organizacii, organy vlasti* [L'Etat de l'Union : identité juridique, principes d'organisation, organes du pouvoir], Moscou : RGTËU, 2001, 258 p.
- ARANOVSKIJ K.V., *Gosudarstvennoe pravo zarubežnyh stran* [Droit étatique des Etats étrangers], Moscou: Forum Infra-M, 1998, 488 p.
- ARUTUNAN Û. V., DROBIZEVA L. M., SUSOKOLOV A. A., *Ètnosociologîâ* [Ethnosociologie], Moscou: Aspekt-Press, 1999, 271 p.
- ASKEROV A.A., DURMANOV N.D., KAREVA M.P., KOTOK V.F., LEVIN I.D., TRAJNIN I.P., *Sovetskoe gosudarstvennoe pravo* [Le droit de l'Etat soviétique], Moscou : Ûrid izd-vo MÛ SSSR, 1948, 496 p.
- BAGLAJ M.V., *Konstitucionnoe pravo Rossijskoj Federacii* [Droit constitutionnel de la Fédération de Russie], 9^{ème} éd., Moscou : Norma, 2011, 767 p.
- BAKOUNINE M., *Izbrannye Sočineniâ. Knuto-germanskaâ imperiâ i social'naâ revolûciâ* [Œuvres choisies. L'Empire knouto-germanique et la révolution sociale], tome 2, Moscou : Knigoizdatel'stvo golos truda, 1919, 298 p.
- BAKOUNINE, *Izbrannye Sočineniâ. Federalizm, Socializm i Antiteologizm* [Œuvres choisies. Fédéralisme, Socialisme et Antithéologisme], tome 3, Saint-Pétersbourg : Knigoizdatel'stvo golos truda, 1920, 219 p.
- BARANOV S. D., KONOV D. V., *Russkaâ naciâ. Sovremennyy portret* [La nation russe. Portrait contemporain], Moscou : Mittel' Press, 2009, 536 p.
- BORISOV A., *Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii (postatejnyj). S kommentariâmi Konstitucionnogo suda RF* [Commentaire de la Constitution de la Fédération de Russie (discussion). Avec les commentaires de la Cour constitutionnelle de la FR], 5^{ème} éd., Moscou : Knižnyj mir, 2013, 256 p.
- BIELY A., *Peterburg* [Petersbourg], Saint-Pétersbourg : Azbuka-klassika, 2008, 448 p.
- BOLTENKOVA L.F., *Rossijskaâ gosudarstvennost': sostoânie i perspektivy razvitiâ* [La structure étatique russe : état et perspectives de développement], Moscou : Respublika, 1995, 301 p.
- BONDAR' N.S., *Konstitucionalizaciâ social'no-èkonomičeskogo razvitiâ rossijskoj gosudarstvennosti (v kontekste rešenij Konstitucionnogo Suda RF)* [La constitutionnalisation du développement social-économique de l'Etat russe (dans le contexte des décisions de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie)], Moscou : Vikor-Media, 2006, 223 p.

- BORISOVA M.M., DUDKO I.G., *Konstitucionno-pravovoj status sub"ekta Rossijskoj Federacii* [Le statut constitutionnel et juridique du sujet de la Fédération de Russie], Moscou : Ůrlitinform, 2010, 264 p.
- ČESKO S.V., *Raspad Sovetskogo SoŮza: ètnopolitičeskij analiz* [L'effondrement de l'Union Soviétique : analyse ethnopolitique], 2^{ème} éd., Moscou : Rossijskaâ Akademiâ Nauk, 2000, 395 p.
- ČESNOKOV D.I., *Sovetskoe socialističeskoe gosudarstvo* [L'Etat socialiste soviétique], Moscou: Gospolitizdat, 1952, 631 p.
- ČISTAKOV O. I., *Istoriâ otečestvennogo gosudarstva i prava. Čast' 2* [Histoire de l'Etat et du droit national. Partie 2], Moscou : Ůrajt, 5^{ème} ed., 2012, 544 p.
- ČISTAKOV O.I. *Stanovlenie Rossijskoj Federacii (1917-1922 gg.)* [L'établissement de la Fédération de Russie (1917-1922)], Moscou: MGU, 1966, 326 p.
- DANILEVSKIJ N., *Rossiâ i Evropa. Vzglâd na kul'turnye i političeskie otnošeniâ Slavânskogo mira k Germano-Romanskomu* [La Russie et l'Europe. Un regard sur les relations culturelles et politiques du monde slave vers celui du monde romano-germanique], Moscou : Institut russkoj tsivilizatsii, 2008, 245 p.
- DENISOV A. I., KIRICENKO M. G., *Sovetskoe gosudarstvennoe pravo* [Droit étatique soviétique], Moscou : Gosûrizdat, 1957, 334 p.
- *Desâtyj s"ezd RKP(b). 8 marta-16 marta 1921 g.* [Dixième congrès du Parti communiste pansoviétique. 8 – 16 mars 1921], Moscou: Partizdat, 1933, 954 p.
- DONSKOJ F. S., ROBBEK V.A., DONSKOJ R.I., *Korennyye maločislennye narody Severa, Sibiri i Dal'nego Vostoka Rossijskoj Federacii v pervoj četverti XXI veka: problemy i perspektivy* [Les peuples autochtones peu nombreux du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient de la Fédération de Russie dans le premier quart du XXIème siècle : problèmes et perspectives], Âkutsk : SO RAN, 2001, 143 p.
- FILIPPOV A., *Učebnik istorii russkogo prava* [Manuel d'histoire du droit russe], Ůrev : Pečatano b tipografii K. Mattisena, vol. 1, 1907, 732 p.
- GADZIEV G., BARENBOJM P., LAFITSKIJ V., MAU V., ZAHAROV A., MAZAEV V., KRAVCENKO D., SYRUNINA T., *Konstitucionnaâ èkonomika* [Economie constitutionnelle], Moscou : Ůsticininform, 2006, 528 p.
- GADZIEV G., BARENBOJM P., LAFITSKIJ V., MAU V., ZAHAROV A., MAZAEV V., KRAVCENKO D., SYRUNINA T., *Konstitucionnaâ èkonomika* [Economie constitutionnelle], Moscou : Ůsticininform, 2010, 256 p.

- GLIGIC-ZOLOTAREVA M.V., *Teoriâ i praktika federalizma: sistemnyj podhod' [Théorie et pratique du fédéralisme : approche systémique]*, Novosibirsk: Nauka, 2009, 639 p.
- HAKIMOV R.S., HAJRUTDINOV R.R., SALIHOV R.R., BUSUEV A.S., MINNULLI I.R., *Gosudarstvennost' Respubliki Tatarstan: istoriâ i sovremennost' [Structure étatique de la République du Tatarstan : histoire et contemporanéité]*, Kazan : Institut istorii AN RT, 2010, 328 p.
- HAKIMOV R., *Rossijskij federalizm: teoriâ i praktika [Le fédéralisme russe : théorie et pratique]*, Kazan: KCFPP, 2011, 352 p.
- IVANOV V. *Putin i regiony. Centralizaciâ Rossii [Poutine et les régions. La centralisation de la Russie]*, Moscou: Izdatel'stvo "Evropa", 2006, 240 p.
- IVANOV V. *Putinskij federalizm. Centralizatorskie reformy v Rossii v 2000-2008 godah [Fédéralisme poutinien. Les réformes centralisatrices en Russie dans les années 2000-2008]*, Moscou : Territoriâ Budușego, 2008, 216 p.
- *Izbrannye mysli K. Marksa i F. Èngel'sa o religii : s predisloviem i primečaniâmi : pod redakcij « Ateista » [Pensées choisies de K. Marx et F. Engels sur la religion : avec avant-propos et annotations, sous la rédaction de « Athée »]*, Moscou : Athée, 1929, 64 p.
- KARAMZINE N., *Istoria gosudarstva rossijskogo [Histoire de l'Etat russe]*, Moscou : Olma-press Èkslibriss, 2003, 879 p.
- KIRIENKO G.S., *Territorial'nyj faktor predmetovedčeskoj differenciacii [Facteur territorial de sujet d'étude de différenciation]*, Moscou : NIC Infra-M, 2014, 199 p.
- KLIMIN I., *Belarus' i Rossiâ: Trudnyj put' k vossoedineniû [Le Belarus et la Russie : le difficile chemin vers l'unification]*, Saint-Pétersbourg : Centr istoričeskikh i gumanitarnyh issledovanij "Klio", 2001, 420 p.
- KLUCEVSKIJ V. O., *Kurs russkoj istorii [Cours sur l'histoire russe]*, tome 2, 4^{ème} éd, Moscou: Tip. T-va A. Levenson, 1916, 516 p.
- KOKOCHKINE F.F., *Avtonomiâ i federaciâ [Autonomie et fédération]*, Petrograd : Leštukovskaâ parovaâ skoropečatnâ "Svoboda", 1917, 29 p.
- *Kommunističeskaâ partiâ Sovetskogo Soûza, Ob ideologičeskoj rabote KPSS : sbornik dokumentov, [Parti communiste de l'Union soviétique, Sur le travail idéologique du PCUS]*, Moscou: Politizdat, 1977, 638 p.
- KOVALEVSKY M., *Očerki po istorii političeskikh učreždenij rossii [Essais sur l'histoire des institutions politiques russes]*, Moscou: Territoriâ budușego, 2007, 340 p.

- KREMNEV P. P., *Raspad SSSR i pravopreemstvo gosudarstv: monografiâ [Désintégration de l'URSS et succession d'Etats : monographie]*, Moscou : Ūrlitinform, 2012, 191 p.
- KURICYN M. V., *Istoriâ gosudarstva i prava Rossii 1929-1940 gg [Histoire de l'Etat et du droit de la Russie 1929-1940]*, Moscou : Meždunarodnye otnošeníâ, 1998, 232 p.
- KURILKINA O. A., LABYGINA A. V., MAMYCEV A. Ū., *Problemy federalizma i federal'noj pravovoj politiki v sovremennoj Rossii [Les problèmes du fédéralisme et de la politique juridique fédérale dans la Russie contemporaine]*, Moscou : Ūrlitinform, 2013, 168 p.
- KUTAFIN O.E., *Rossijskij konstitucionalizm [Constitutionnalisme russe]*, Moscou : Norma, 2008, 544 p.
- KUTAFIN O.E., *Rossijskaâ avtonomiâ [Autonomie russe]*, Moscou : Prospekt, 2008, 768 p.
- LAZAREVSKIJ N.I., *Avtonomiâ [Autonomie]*, Saint-Pétersbourg : Pravo, 1906, 30 p.
- LENINE, *Sočineniâ [Œuvres]*, 5^{ème} éd., Moscou : Politizdat, 1957, (52 tomes).
- LIVEN D., *Rossijskaâ imperiâ i eë vragi s XVI veka do naših dnei [L'empire russe et ses ennemis du XVI^{ème} siècle à nos jours]*, Moscou: Evropa, 2007, 688 p.
- LIVEROVSKIJ A. A., *Aktual'nye problemy federativnogo ustrojstva Rossii [Les problèmes actuels de l'organisation fédérale de la Russie]*, Saint-Pétersbourg : S.-Peterburgskogo universiteta, 2002, 150 p.
- LEVINE I. D., *Suverenitet [Souveraineté]*, Moscou : Ūrid. izd-vo Ministerstva ūsticii SSSR, 1948, 374 p.
- LYSENKO I., *Konvenciâ o standartah demokratičeskikh vyborov, izbiratel'nyh prav i svobod v gosudarstvah – učastnikah Sodružestva Nezavisimyh Gosudarstv: Dokumenty i materialy [Convention sur les normes d'élections démocratiques, les droits électoraux et libertés dans les Etats membres de la Communauté des Etats Indépendants : Documents et matériaux]*, Moscou : RCOIT, 2008, 528 p.
- MALENKOV V.V., *Gosudarstvo i pravoslavnaâ cerkov' v Rossii [L'Etat et l'Eglise orthodoxe en Russie]*, Moscou : Sputnik+, 2013, 122 p.
- MALIKOV M.K., *Problemy realizacii suvereniteta Respubliki Baškortostan (1557-1998 gg) [Les problèmes de la réalisation de la souveraineté de la République du Bachkortostan (1557-1998)]*, tome 2, Ufa : BGU, 1999, 446 p.
- MARX K., ENGELS F., *Sočineniâ [Œuvres]*, 2^{ème} éd., Moscou : Gosudarstvennoe izdatel'stvo političeskoj literatury, 1959, (50 tomes).

- MČEDLOV M. P., (DIR.), GAVRILOV Ů. A., GORBUNOV V. V., *Vera. Ètnos. Naciâ. Religioznyj komponent ètničeskogo soznaniâ [Croyance. Ethnie. Nation. La composante religieuse de la conscience ethnique]*, Moscou: Kul'turnaâ revolûciâ, 2007, 368 p.
- MILUKOV P. N., *Nacional'nyj vopros (Proishoždenie nacional'nosti i nacional'nye voprosy v Rossii) [La question nationale (l'origine de la nationalité et des questions nationales en Russie)]*, Prague : Svobodnaâ Rossiâ, 1925, 50 p.
- MIRONOV O.O., *Prava nacional'nyh men'sinstv. Narody Severa, Sibiri i Dal'nego Vostoka Rossijskoj Federacii [Les droits des minorités nationales. Peuples du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient de la Fédération de Russie]*, Moscou : Èkzamen, 2006, 317 p.
- MIRONOV V. O., *Soûznoe gosudarstvo Rossii i Belorussii v sisteme form gosudarstvennogo ustrojstva: problemy identifikacii i perspektivy razvitiâ, Avtoreferat, [L'Etat de l'Union de la Russie et de la Biélorussie dans le système de forme de construction étatique : identification des problèmes et perspectives de développement, Résumé de thèse de doctorat]*, 2007, 30 p.
- MITROHIN N. A., *Russkaâ pravoslavnaâ cerkov': sovremennoe sostoânie i aktual'nye problemy [L'Eglise orthodoxe russe : état contemporain et problèmes actuels]*, Moscou : Novoe literaturnoe obozrenie, 2004, 656 p.
- MUNCAEV Š. M., USTINOV V. M., *Istoriâ Sovetskogo gosudarstva [Histoire de l'Etat soviétique]*, 2^{ème} éd., Moscou : Norma, 2010, 720 p.
- MUZYCENKO P.P., VITMAN K.N., *Praktikum po istorii gosudarstva i prava Rossii [Travaux pratiques sur l'histoire de l'Etat et du droit de la Russie]*, Kharkov : Odissej, 2008, 512 p.
- *Narodnyj komissariat po delam nacional'nostej, Politika Sovetskoj vlasti po nacional'nym delam za tri goda (1917-XI-1920) [Commissariat du Peuple aux Nationalités, La politique du pouvoir soviétique sur les affaires nationales pendant trois ans (1917-XI-1920)]*, Moscou : Gosudarstvennoe izdatel'stvo, 1920, 250 p.
- NESMEANOVA S.È., *Osobennosti konstitucionnogo (ustavnogo) sudebnogo processa v sub"ektah Rossijskoj Federacii [Les caractéristiques de la procédure juridique constitutionnelle (statutaire) dans les sujets de la Fédération de Russie]*, Moscou : Ůrlitinform, 2012, 159 p.
- NOLDE B.E., *Nacional'nyj vopros v Rossii [La question nationale en Russie]*, Petrograd : Novos Vremâ, 1917, 30 p.

- OBICKIN G., VALK S., GAPONENKO L., *Dekrety Sovetskoj vlasti [Les décrets du pouvoir soviétique]*, Moscou : Gos. izdat-vo političeskoj literatury, 1957, vol. 1, 626 p.
- PALAMARCUK L. G., *Sovetskaâ federaciâ i nacional'nyj vopros. Aktual'nye problemy razvitiâ nacional'nyh otnosenij, internacional'nogo i patriotičeskogo vospitania [La fédération soviétique et la question nationale. Problèmes actuels de développement des relations nationales, de l'éducation internationale et patriotique]*, Kiev : Znanie, 1990, 32 p.
- PASENCEV D.A., *Konstituciâ Rossii: ètapy razvitiâ [La Constitution de la Russie : les étapes de développement]*, Moscou: Gotika, 2008, 152 p.
- PAVLOV D.B., ŠELOHAJEV V.V., *Rossijskie liberaly: Kadety i Oktâbristy [Les Russes libéraux : les Cadets et les Oktiabristes]*, Moscou : ROSSPÈN, 1996, 304 p.
- *Pervyj Vserossijskij s"ezd Sovetov rabočih i soldatskih deputatov. 1917 god v dokumentah i materialah [Premier congrès panrusse des Soviets des députés ouvriers et soldats. 1917 documents et matériaux]* sous la direction de VLADIMIRSKOGO M. F., ENUKIDZE A. S., POKROVSKOGO M. N., ÂKOVLEVA Â. A., Moscou - Leningrad : Gos. izd-vo, 1931, 489 p.
- PESTEL P., *Russkaâ Pravda [La Loi russe]*, Saint-Pétersbourg : Kultura, 1906, 244 p.
- PETROV, I. V., *Gosudarstvo i pravo Drevnej Rusi [Etat et droit de l'Ancienne Rus' (750-980)]*, Saint-Pétersbourg : Izd-vo Mihajlova V. A, 2003, 413 p.
- RUMANCEV O.G., « O rabote konstitucionnoj komissii (1990-1993 gg). Čast' pervaa: 1990 god » in *Iz istorii sozdaniâ Konstitucii Rossijskoj Federacii. Konstitucionnaâ komissiâ : stenogrammy, materialy, dokumenty, 1990-1993 gg [« Sur le travail de la Commission constitutionnelle (1990-1993). Première partie : 1990 » in De l'histoire de l'élaboration de la Constitution de la Fédération de Russie. Commission constitutionnelle : sténogrammes, matériaux, documents, 1990-1993]*, vol.1 (1990), Moscou : Wolters Kluwer, 2007, 936 p.
- RUMANCEVA O.G., *Iz istorii sozdaniâ Konstitucii Rossijskoj Federacii. Konstitucionnaâ komissiâ : stenogrammy, materialy, dokumenty (1990-1993 gg) [De l'histoire de l'élaboration de la Constitution de la Fédération de Russie. Commission constitutionnelle : sténogrammes, matériaux, documents (1990-1993)]*, vol. 2, Moscou : Wolters Kluwer, 2007, 1118 p.
- RUSINOVA S. I., RANZIN V.A., *Sovetskoe konstitucionnoe pravo [Droit constitutionnel soviétique]*, Leningrad : Izdatel'stvo Leningradskogo gosudarstvennogo universiteta, 1975, 464 p.

- ŠAHRAJ S. M., « *Priznat' sootvetstvuûšim Konstitucii... »*. *Dokumenty, stenogrammy vystuplenij, rešeniâ* [« *Reconnaître conforme à la Constitution....Documents, retranscriptions d'allocutions, arrêts*], Moscou : Olma Media Grupp, 2011, 1136 p.
- SINICYNA N. V., *Tretij Rim. Istoki i èvolúciâ russkoj srednevekovoj koncepcii (XV–XVI vv.)* [Troisième Rome. Les origines et l'évolution de la doctrine du Moyen-Age russe (XV–XVI^{ème} siècle)], Moscou : Indrik, 1998, 416 p.
- SINUKOV V. N., *Rossijskaâ pravovaâ sistema: vvedenie v obsûû teoriû*, [Le système juridique russe: introduction à la théorie générale], Saratov : Poligrafist 1994, 496 p.
- SMOLENSKIJ M.B., *Konstitucionnoe pravo Rossijskoj Federacii* [Droit constitutionnel de la Fédération de Russie], Moscou : KNORUS, 2010, 216 p.
- ŠIPANOV I., *Izbrannye social'no-političeskie i filosofskie proizvedeniâ dekabristov* [Sélection d'ouvrages socio-politiques et philosophiques des Décembristes], tome 1, Moscou: Gosudarstvennoe izdatel'stvo političeskoj literatury, 1951, 731 p.
- STALINE, *Na putâh k Oktâbrû: Stat'i i reči. Mart-oktâbr' 1917* [Sur la route d'Octobre : articles et discours. Mars-octobre 1917], Leningrad: Gosudarstvennoe izdatel'stvo, 2^{ème} ed., 1925, 221 p.
- STALINE, « Ob ob"edinenii sovetskih respublik : Doklad na X Vserossijskom s"ezde Sovetov, 26 dekabrá 1922 g » [« Sur l'Union des Républiques soviétiques : Rapport au X^{ème} Congrès panrusse des Soviets, 26 décembre 1922 »] in *Cočineniâ* [Oeuvres], Moscou : OGIZ, 1952, tome 5, 448 p.
- TISKOVA V.A., *Rossijskaâ naciâ: stanovlenie i ètnokul'turnoe mnogoobrazie* [La nation russe : émergence et hétérogénéité ethnoculturelle], Moscou : Nauka, 2011, 462 p.
- TITOVA Ŭ. P., *Istoriâ gosudarstva i prava Rossii* [Histoire de l'Etat et du droit de la Russie], Moscou : Prospekt, 2003, 544 p.
- UMANSKIJ Â. N., *Sovetskoe gosudarstvennoe pravo. Učebnik dlâ ûridičeskih vuzov* [Droit étatique soviétique. Manuel pour les établissements d'enseignement supérieur juridiques], Moscou : Gosûrizdat, 1959, 434 p.
- UMNOVA I. A., *Konstitucionnye osnovy sovremennogo rossijskogo federalizma* [Les fondements constitutionnels du fédéralisme russe contemporain], Moscou : Delo, 1998, 278 p.
- ŬREV M., *Tret'â Imperiâ. Rossiâ, kotoraâ dolžna byt'* [Troisième empire. La Russie, telle qu'elle doit être], Saint-Pétersbourg : Limbus Press, 2007, 640 p.

- VITRUK N. V., *Konstitucionnoe pravosudie v Rossii (1991-2001 gg.). Očerki teorii i praktiki [La justice constitutionnelle en Russie (1991-2001). Essais sur la théorie et la pratique]*, Moscou : Gorodec-Izdat, 2001, 508 p.
- Vladimir Putin: razgovor s Rossiej. Stenogramma "Prâmoj linii s Prezidentom Rossijskoj Federacii V.V.Putinym" ("Pervyj kanal", telekanal "Rossiâ", radio "Maâk", "Radio Rossii"), 19 dekabrá 2002 goda [Vladimir Poutine : discussion avec la Russie. Sténogramme « Ligne directe avec le Président de la Fédération de Russie V.V. Poutine » (« Pervyj kanal », chaîne de télévision « Rossiâ », radio « Maâk », « Radio Rossii »), 19 décembre 2002], Moscou : Olma-Politizdat, 2003, 126 p.
- VOEVODIN L.D., ZLATOPOL'SKIJ D.L., KOSICYN A.P., KRAVCIK S.S., *Sovetskoe gosudarstvennoe pravo. Učebnik [Droit étatique soviétique. Manuel]*, Moscou : Gosûrizdat, 1958, 311 p.
- VLASOV V.A., LEPESKIN A.I., STUDENIKIN S.S., ŠETININ B. V., *Sovetskoe gosudarstvennoe pravo [Le droit étatique soviétique]*, Moscou : Gosûrizdat, 1956, 486 p.
- XXVII S"ezd Kommunističeskoj Partii Sovetskogo Soûza, 25 fevralâ - 6 marta 1986 goda, Stenografičeskij Otčet [XXVII^{ème} Congrès du Parti Communiste de l'Union soviétique, 25 février - 6 mars 1986, compte rendu sténographique], Moscou : Izdatel'stvo političeskoj literatury, vol. 1, 1986, 655 p.
- XXIV-j s"ezd KPSS (30 marta - 9 aprilâ 1971 goda): Stenografičeskij otčet [XXIV^{ème} Congrès du Parti communiste de l'Union soviétique (30 mars - 9 avril 1971) : rapport sténographique], Moscou: Gospolitizdat, 1971, tome 1, 598 p.
- ZAHAROV A., «Spâšij institut»: Federalizm v sovremennoj Rossii i v mire [« L'institution endormie » : le Fédéralisme dans la Russie contemporaine et dans le monde], Moscou: Novoe literaturnoe obozrenie, 2012, 144 p.
- Zasedanie Verhovnogo Soveta RSFSR. 20-25.06.1946 g. (7-â sessiâ) : Stenografičeskij otčet [Session du Soviet suprême de la RSFSR. 20-25.06.1946 (7^{ème} session) : Compte rendu], Moscou : Izd. Verhovnogo Soveta RSFSR, 1946, 368 p.
- ŽELEZNOV B. A., HABIBULINA G. R., BIKTAGIROV R. T., *Pravovoj status Respubliki Tatarstan [Le statut juridique de la République du Tatarstan]*, Kazan : Tatarskoe knižnoe izd-vo, 1996, 206 p.
- ŽELEZNOV B.L., *Respublika v sisteme rossijskogo federalizma [La république dans le système fédéral russe]*, Kazan: Izd-vo Kazanskogo un-ta, 2010, 148 p.

- ZLATOPOL'SKIJ D.L., *Gosudarstvennoe ustrojstvo SSSR [Structure étatique de l'URSS]*, Moscou : Gosûrizdat, 1960, 300 p.
- ZOR'KIN V.D., LAZAREVA L.V., *Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii [Commentaire de la Constitution de la Fédération de Russie]*, Moscou : Èksmo, 2009, 1056 p.
- ŽUKOVA E.V., *Pravo korenyh maločislennyh narodov Rossii na tradicionnoe prirodopol'zovanie v sisteme ih èkologičeskikh prav [Le droit des peuples autochtones peu nombreux de Russie dans l'exploitation traditionnelle des ressources naturelles dans le système de leurs droits environnementaux]*, Moscou : Ūrlitinform, 2012, 200 p.

Ouvrages dans d'autres langues

- ABROMEIT H., *Der verkappte Einheitsstaat*, Opladen: Leske und Budrich, 1992, 137 p.
- ADORNO T., DAHRENDORF R., PILOT H., ALBERT H., HABERMAS J., POPPER. K., *The Positivist Dispute in German Sociology*, Londres: Heinemann, 1976, 351 p.
- AGRANOFF R. (éd.), *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1999, 195 p.
- AGUADO RENEDO C., *El estatuto de autonomía y su posición en el ordinamiento jurídico español*, Madrid : Centro de Estudios Constitucionales, 1996, 605 p.
- ALEXANDER M., STÖKL G., *Russische Geschichte. Von den Anfängen bis zur Gegenwart*, Stuttgart : Alfred Kroner Verlag, 2009, 924 p.
- AMBROSINI G., *L'Ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione italiana*, Bologne: Zanichelli, 1957, 190 p.
- ANTONINI L., *Il regionalismo differenziato*, Milan : Giuffrè, 2000, 418 p.
- ANZON A., *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Milan: Giuffrè, 1995, 106 p.
- BALDI B., *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Rome: Laterza, 2003, 185 p.
- BARDUSCO A., *Lo Stato regionale italiano*, Milan: Giuffrè, 1980, 252 p.
- BEHRENS K., *Die Russische Orthodoxe Kirche : Segen für die « Neuen Zaren » ? Religion und Politik im postsowjetischen Russland (1991-2000)*, Paderborn : Munich, 2002, 417 p.
- BENZ A., *Föderalismus als dynamisches System : Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat*, Opladen : Westdeutscher Verlag, 1985, 294 p.
- BIFULCO R., *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padoue: CEDAM, 1995, 466 p.

- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Diritto costituzionale*, 6^{ème} éd., Naples: Eugenio Jovene, 1962, 721 p.
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Diritto costituzionale. Istituzioni di diritto pubblico*, 15^{ème} éd., Naples: Eugenio Jovene, 1989, 930 p.
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milan : Giuffrè, 1988, 733 p.
- BOCANEGRA R., HUERGO A., *La Conferencia de presidentes*, Madrid: Iustel, 2005, 152 p.
- BOGNETTI G., *Federalismo*, Turin: UTET, 2009, 152 p.
- BOND M. (ed.), *Aspects of Devolution*, Londres: Kogan Page, 2002, 224 p.
- BOWMAN A., KEARNEY R., *State and Local Government: The Essentials*, Stamford : Cengage Learning, 2014, 352 p.
- BRUBAKER R., *Nationalism Reframed. Nationhood and the national question in the new Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, 202 p.
- BURGESS M., FINDER J. (éds.), *Multinational Federations*, Londres : Routledge, 2011, 272 p.
- BURGESS M., GAGNON A-G. (éds.), *Comparative Federalism and Federation. Competing Traditions and Future Directions*, Toronto : University of Toronto Press, 1993, 250 p.
- CALVIERI C., *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Turin: Giappichelli, 2002, 243 p.
- CARAVITA B., *La costituzione dopo la riforma del titolo 5. : Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Turin: Giappichelli, 2002, 204 p.
- CASSESE A., *Self-Determination of Peoples. A Legal Reappraisal*, Cambridge : University Press, 1995, 396 p.
- CHULOS C., PIIRAINEN T., *The Fall of an Empire, the Birth of a Nation : National Identities in Russia*, Aldershot : Ashgate, 2000, 227 p.
- COURCHENE, T., TELMER, C., *From Heartland to North American Region State*, Toronto: University of Toronto Press, 1998, 311 p.
- CUNOW H., *Die Marxsche Geschichts-, Gesellschafts- und Staatstheorie. Grundzüge der Marxschen Soziologie*, vol.2, Berlin: Buchhandlung Vorwärts, 1921, 352 p.
- D'ATENA A., *L'Italia verso il « federalismo »*, Milan : Giuffrè, 2001, 457 p.
- D'ATENA A., *Lezioni tematiche di diritto costituzionale*, 2^{ème} éd., Turin : Giappichelli, 2006, 205 p.
- D'ATENA A., *Diritto regionale*, Turin : Giappichelli, 2010, 383 p.

- DE MAGALHAES R., *Sistema constitucional brasileiro*, vol. 2, Rio de Janeiro : Coelho Branco, 1948, 908 p.
- DE VILLIERS B. (éd.), *Evaluating Federal Systems*, Dordrecht: Martinus Nijhof, 1994, 439 p.
- DEACON R., PILKINGTON C., *Devolution in Britain today*, Manchester: Manchester University Press, 2006, 268 p.
- DICEY A., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Indianapolis : Liberty Classics, 1982, 435 p.
- DI GREGORIO A., *La giustizia costituzionale in Russia. Origini, modelli, giurisprudenza*, Milan : Giuffrè editore, 2004, 397 p.
- DI GENIO G., *Stato regionale versus stato federale*, Milan: Giuffrè, 2005, 124 p.
- DOMINICI D., FALZEA G., MOSCHELLA G., *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, Milan : Giuffrè, 2004, 357 p.
- DUCHACEK I., *Comparative Federalism: the Territorial Dimension of Politics*, New York: Holt, Rinehart and Winston, 1970, 370 p.
- EGLI P., *Die Bundestreue. Eine rechtsvergleichende Untersuchung*, Zürich : Dike, 2010, 614 p.
- ELAZAR D., *Exploring Federalism*, Tuscaloosa : The University of Alabama Press, 1987, 335 p.
- ESPADALER E., REQUEJO F., *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Belgica y España*, Madrid: editorial Trotta, 1999, 352 p.
- EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, *Federal and Regional States in the Perspective of European Integration*, Collection Science and Technique of Democracy n° 27, Strasbourg : Conseil de l'Europe, 1999, 144 p.
- FRENKEL M., *Federal Theory*, Canberra: Centre for Research on Federal Financial Relations, 1986, 215 p.
- GARRARD J., GARRAD C., *Russian Orthodoxy Resurgent. Faith and Power in the new Russia*, Princeton : Princeton University Press, 2008, 354 p.
- GOEHRKE C., *Russland. Eine Strukturgeschichte*, Paderborn : Ferdinand Schöningh, 2010, 462 p.
- GOLDSTEIN L., *Constituting Federal Sovereignty : The European Union in Comparative Contexte*, Baltimore : The Johns Hopkins University Press, 2001, 256 p.
- GRENOBLE L., *Language Policy in the Former Soviet Union*, Dordrecht: Kluwer Academic Press, 2003, 237 p.

- GROPPI T., *Autonomia costituzionale e potestà regolamentare degli enti locali*, Milan: Giuffrè, 1994, 220 p.
- GROPPI T., *Principio di autonomia e forma dello Stato*, Turin : Giappichelli, 1998, 402 p.
- GROPPI T., *Il federalismo*, Rome-Bari : Editori Laterza, 2004, 178 p.
- HALL K. (éd.), *Federalism: a Nation of States. Major Historical Interpretations*, New York: Garland Publishing, 1987, 544 p.
- HALLER W. et al. (éd.), *Festschrift für Ulrich Häfelin*, Zürich : Schulthess, 1989, 583 p.
- HARRIS C., *Congress and Governance of the Nation's Capital. The Conflict of Federal and Local Interests*, Washington : Georgetown University Press, 1995, 312 p.
- HEINTZ M. (coord.), *Stat slab, cetatenie incerta. Studii despre Republica Moldova (Etat faible, citoyenneté incertaine. Etudes sur la République de Moldavie)*, Bucarest : Curtea veche, 2007, 328 p.
- HESSE K., *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg : C.F. Muller, 1988, 309 p.
- HOSKING G., *A History of the Soviet Union 1917-1991*, Londres : Fontana Press Collins, 1985, 528 p.
- HUEGLIN T., FENNA A., *Comparative Federalism. A Systematic Inquiry*, Toronto : Broadview Press, 2006, 390 p.
- Kelsen H., *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2^{ème} éd., Tübingen : J.C.B. Mohr, 1929, 119 p.
- Kelsen H., *Allgemeine Staatslehre*, Berlin : Springer, 1925, 433 p.
- KING C., *The Moldovans. Romania, Russia and the Politics of Culture*, Stanford : Hoover Institution Press, 2000, 303 p.
- KING P., *Federalism and Federation*, Londres: Croom Helm, 1982, 160 p.
- KISKER G., *Kooperation im Bundesstaat*, Tübingen : J. C. B. Mohr, 1971, 378 p.
- KOLSTO P., *Russians in the Former Soviet Republics*, Londres : Hurst & Company, 1995, 340 p.
- KOVALEVSKY M., *Russian Political Institutions: the Growth and Development of these Institutions from the Beginnings of Russian History to the Present Time*, Chicago: University Press, 1902, 299 p.
- LA PERGOLA A., *Sistema federale e « compact clause » : premesse allo studio degli accordi dagli Stati membri della Federazione statunitense*, Milan : Giuffrè, 1961, 197 p.

- LA PERGOLA A., *Tecniche costituzionali e problemi delle autonomie « garantite »*. *Riflessioni comparatistiche sul federalismo e sul regionalismo*, Padoue: CEDAM, 1987, 182 p.
- LAPIDOTH R., *Autonomy: Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*, Washington D.C.: United States Institute of Peace Press, 1997, 288 p.
- LAPONCE J. A., *Protection of minorities*, Berkeley: University of California Press, 1960, 236 p.
- LEWIS A. (éd.), *The EU and Moldova. On a Fault-Line of Europe*, Londres: The Federal Trust, 2004, 240 p.
- LOPEZ AGUILAR J-F., *Lo stato autonomico spagnolo. Stato composto asimmetrico e fatti differenziali nella Costituzione spagnola del 1978. Un'analisi dello Stato delle autonomie nella prospettiva del costituzionalismo comparato: federalismo asimmetrico e « fatti differenziali costituzionalmente rilevanti »*, Padoue: CEDAM, 1999, 155 p.
- MANFRED A., STÖKL G., *Russische Geschichte: von den Anfängen bis zur Gegenwart*, 7^{ème} éd., Stuttgart: A. Kröner, 2009, 912 p.
- MARTIN T., *The Affirmative Action Empire: Nations and Nationalism in the Soviet Union, 1923-1939*, Ithaca: Cornell University Press, 2001, 496 p.
- MCROBERTS K., MONAHAN P. (éd.), *The Charlottetown Accord, the Referendum, and the Future of Canada*, Toronto: University of Toronto Press, 1993, 361 p.
- MIEWALD R., LONGO P., *The Nebraska State Constitution: A Reference Guide*, Westport: Greenwood Press, 1993, 215 p.
- MOLDOVANU G., *Politica si planificare lingvistica: de la teorie la practica [Politique et planification linguistique: de la théorie à la pratique]*, Chişinău: ASEM, 2007, 371 p.
- MORENO L., *Federalización de España: poder político y territorio*, Madrid: Siglo XXI, 1997, 195 p.
- MORENO L., *The Federalization of Spain*, Londres: Frank Cass, 2001, 192 p.
- ORTINO S., *Diritto costituzionale comparato*, Bologne: il Mulino, 1994, 496 p.
- PALICI DI SUNI PRAT E., *Intorno alle minoranze*, 2^{ème} éd., Turin: Giappichelli, 2002, 224 p.
- PAPKOVA I., *The Orthodox Church and Russian Politics*, New York: Oxford University Press, 2011, 265 p.
- PEREZ CALVO A. (dir.), *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado*, Madrid: Ed. Tecnos, 1997, 238 p.

- PERNTHALER P., *Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates*, Vienne : Braumüller, 1992, 123 p.
- PITRUZZELLA G., BIN R., *Diritto costituzionale*, Turin: Giappichelli, 2011, 580 p.
- PLATON M., *La amenaza separatista. Mito y realidad de los nacionalismos en España*, Madrid: Temas de Hoy, 1994, 335 p.
- PRESNIAKOV A., *The Formation of the Great Russia State. A study of Russian history in the thirteenth to fifteenth centuries*, Chicago: Quadrangle Books, 1970, 414 p.
- RAEFF M., *The Decembrist Movement*, Londres : Prentice-Hall, 1966, 204 p.
- RANSONE C., *The American Governorship*, Westport : Greenwood Press, 1982, 197 p.
- REPOSO A., OLIVETTI RASON N., PEGORARO L., *Scritti giuridici. Nuova raccolta*, Padoue: CEDAM, 1990, 315 p.
- RIKER W., *Federalism. Origine, Operation, Significance*, Boston : Little Brown, 1964, 169 p.
- ROTH R., *Freistaat Bayern*, Munich : Politische Landeskunde, 1992, 381 p.
- ROWAT D. (éd.), *The Government of Federal Capitals*, Toronto : University of Toronto Press, 1973, 377 p.
- SAWER G., *Modern Federalism*, 2^{ème} éd., Carlton : Pitman, 1976, 170 p.
- SCHINDLER D., *Diritto costituzionale e struttura sociale* (1932), traduction par Bifulco R., Padoue : CEDAM, 1999, 176 p.
- SCHMIED E., *Die Staatsangehörigkeit der Tschechoslowakei*, 2^{ème} éd., Francfort-sur-le-Main: A. Metzner, 1974, 97 p.
- SEIDLER M., *Samuel Pufendorf's on the Natural State of Men*, New York : Edwin Mellen Pr, 1990, 140 p.
- SHARPE L., *The Rise of Meso Government in Europe*, Londres : SAGE, 1993, 327 p.
- SHEVTSOVA L., *Russia Lost in Transition. The Yeltsin and Putin Legacies*, Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2007, 388 p.
- SICA V., *Contributo alla teoria dell'autonomia costituzionale*, Naples: Jovene, 1951, 239 p.
- SMEND R., *Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze*, Berlin : Duncker & Humblot, 1994, 651 p.
- STAVRAKIS P.J., DEBARDELEBEN, BLACK L., *Beyond the Monolith : The Emergence of Regionalism in Post-Soviet Russia*, Baltimore : John Hopkins University Press, 1997, 259 p.
- STETTINER P., *Der Tugendbund*, Königsberg : W. Koch, 1904, 58 p.

- STEWART W., *Concepts of Federalism*, Lanham : University Press of America, 1984, 239 p.
- TÖPPERWIEN N., *Nation-State and Normative Diversity*, Bâle : Helbing & Lichtenhahn, 2001, 364 p.
- VITALE A., *La Regione Ebraica in Russia. Birobidzhan : « la Prima Israele »*, Lugano : Giampero Casagrande editore, 2005, 287 p.
- VON BEYME K., *Vergleichende Politikwissenschaft*, Wiesbaden: Vs Verlag für Sozialwissenschaften, 2010, 338 p.
- VYSHINSKY A., *The Law of the Soviet State*, New York : The Macmillan Compagny, 1951, 749 p.
- WATTS R., *Comparing Federal Systems*, 3^{ème} éd., Montréal : McGill-Queen's University Press, 2008, 205 p.
- WEBBER J., *Reimagining Canada*, Kingston: McGill-Queen's University Press, 1994, 373 p.

Articles en français

- ABEL A., « Développement et déclin de l'Etat musulman arabe » in *Recueils de la société Jean Bodin, Les grands empires*, Bruxelles : ed. de la Librairie encyclopédique, 1973, tome 21, pp. 533-554.
- AUBERT J-F., « Essai sur le fédéralisme » in *RDP*, 1963, n° 79, pp. 401- 452.
- BEAUD O., « Fédéralisme et fédération en France. Histoire d'un concept impossible ? » in *Annales de la faculté de droit de Strasbourg*, Strasbourg, 1999, n° 3, pp. 7-82.
- BEAUD O., « Fédéralisme et souveraineté. Notes pour une théorie constitutionnelle de la Fédération » in *RDP*, 1998, n° 1, pp. 83-122.
- BEAUD O., « La souveraineté dans la « Contribution à la théorie générale de l'Etat » de Carré de Malberg » in *RDP*, 1994, n° 5, pp. 1251-1301.
- BIRNBAUM P., « Pluralisme, nationalisme et multiculturalisme: l'apport d'Isaïah Berli » in *Comprendre les identités culturelles. Revue de philosophie et de sciences sociales*, 2000, n° 1, pp. 235-252.
- BON A., « Moldavie 2003. A reculons vers le fédéralisme » in *Le courrier des pays de l'Est*, 2004, n° 1, pp. 78-92.
- CARRERE D'ENCAUSSE H., « Communisme et nationalisme » in *Revue française de science politique*, 1965, n° 3, pp. 466-498.
- CARRERE D'ENCAUSSE H., « Le fédéralisme soviétique en question » in *Le débat*, 1989, n° 56, pp. 91-105.

- CARRERE D'ENCAUSSE H., « Les survivances pré-islamiques chez les musulmans de l'U.R.S.S. » in *Cahiers du monde russe et soviétique*, 1961, n° 2, pp. 212-227.
- CARRERE D'ENCAUSSE H., « Unité prolétarienne et diversité nationale. Lenine et la théorie de l'autodétermination » in *Revue française de science politique*, 1971, n° 2, pp. 221-255.
- CHAUMONT C., « Recherche du contenu irréductible du concept de souveraineté internationale de l'Etat » in *Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant*, Paris : Pédone, 1960, pp. 114-151.
- COHEN-JONATHAN G., « A propos des arrêts Assanidzé (8 avril 2004), Ilascu (8 juillet 2004) et Issa (16 novembre 2004). Quelques observations sur les notions de "juridiction" et "d'injonction" » in *Revue trimestrielle des droits de l'Homme*, 2005, n° 64, pp. 767-785.
- CZAPLINSKI W., « La continuité, l'identité et la succession d'Etats — évaluation de cas récents » in *Revue belge de droit international*, 1993, n° 2, pp. 375-392.
- DELPEREE F., « Le fédéralisme asymétrique » in *Civitas europa*, 1999, n° 1-3, pp. 135-150.
- DENISSOFF E., « Aux origines de l'Eglise russe autocéphale » in *Revue des études slaves*, 1947, tome 23, fascicule 1- 4, pp. 66-88.
- DUBOUCHET P., « L'influence de Montesquieu sur les Pères Fondateurs des Etats-Unis » in *RDP*, 1989, n° 3, pp. 813-852.
- DUCLOS P., « L'idée fédérale et ses chances » in *Recueil Dalloz*, 1947, pp. 61-64.
- FELDMAN J.-P., « Alexis de Tocqueville et le fédéralisme américain » in *RDP*, 2006, n° 4, pp. 879-901.
- FERRO M., « La politique des nationalités du gouvernement provisoire » in *Les cahiers du monde russe et soviétique*, 1961, n° 2, pp. 131-165.
- GELARD P., « L'actualité constitutionnelle en URSS, en Europe de l'Est et en Mongolie extérieure (mai-août 90) » in *Revue française de droit constitutionnel*, 1990, n° 3, pp. 517-538.
- GELARD P., « L'actualité constitutionnelle en Russie (février-avril 1993) » in *Revue française de droit constitutionnel*, 1993, n° 14, pp. 437-440.
- GELARD P., « L'actualité constitutionnelle en Russie (août-octobre 1993) » in *Revue française de droit constitutionnel*, 1993, n° 16, pp. 857-865.
- GELARD P., « La nouvelle Constitution soviétique » in *Pouvoirs*, 1977, n° 3, pp. 129-139.

- GJIDARA M., « La solution fédérale : bilan critique » in *Pouvoirs*, 1991, n° 57, pp. 93-112.
- GONNEAU P., « Sous le joug des Tatars » in *Les collections de l'Histoire*, 2003, n° 19, pp. 16-21.
- GRANDHAYE J., « Les décembristes et la Loi - Genèse d'un concept » in MARTIN S. (dir.), *Circulation des concepts entre Occident et Russie* [publication électronique].
- GRANDHAYE J., « La république chez les Décembristes : une interprétation russe des expériences politiques européennes ? », colloque *La Russie et l'Europe : autres et semblables*, Université Paris Sorbonne – Paris IV, 10-12 mai 2007 [publication électronique].
- Groupe d'étude et de recherche sur la stratégie soviétique (G.E.R.S.S.), « A la recherche d'un nouveau Traité de l'Union » in *Défense nationale*, 1992, n° 527, pp. 39-51.
- GRÜNDLER T., « La République française, une et indivisible? » in *RDP*, 2007, n° 2, pp. 445-477.
- GUEIT J., « 1992 : une crise constitutionnelle omniprésente » in BERTON-HOGGE R., CROSNIER M-A., *Ex-URSS : les Etats du divorce*, Paris : La Documentation française, 1993, pp. 109-120.
- HERAUD G., « La conception du pouvoir constituant dans l'œuvre de Carré de Malberg » in *Relation des journées d'études en l'honneur de Carré de Malberg*, Annales de la Faculté de droit de Strasbourg, Paris, 1966, pp. 78-97.
- JEFFREY C., « La dévolution au Royaume-Uni : anatomie d'un processus de réforme » in *Politique et Sociétés*, 2002, n° 1, pp. 3-23.
- KEATING M., « La dévolution au Royaume-Uni » in *Annuaire des collectivités territoriales*, 2004, n° 24, pp. 321-334.
- Kelsen H., « Les rapports de système entre le droit interne et le droit international public » in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1926, n° 4, pp. 227-331.
- Kelsen H., « La garantie juridictionnelle de la Constitution (La justice constitutionnelle) » in *RDP*, 1928, n° 45, pp. 197-257.
- KIRSCHBAUM S., « Nationalisme et fédéralisme en théorie communiste : le cas de la Tchécoslovaquie », in *Etudes internationales*, 1975, n° 1, pp. 3-29.
- LALLEMAND J-C., « Clientélisme régional en Russie : les exemples de Briansk, Smolensk et Koursk » in *Pouvoirs*, 2005, n° 112, pp. 127-140.

- LESAGE M., « Constitution de la Fédération de Russie sur le statut des régions : problèmes de l'espace juridique commun – Diversité dans l'unité des structures régionales dans la Fédération de Russie » in *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, études et travaux n° 89, Strasbourg : éd. Conseil de l'Europe, 2003, pp. 23-32.
- LESAGE M., « La Russie et l'Etat de droit. La règle juridique et les arrangements politiques » in *L'Etat de droit*, Mélanges en l'honneur de G. Braibant, Paris : Dalloz, 1996, pp. 425-439.
- MARIE-SCHWARTZENBERG N., « Le parquet et la Prokuratura dans une optique de droit comparé » in *Revue internationale de droit pénal*, 2008, n° 1-2, pp. 239-249.
- MICHALON T., « La République française, une fédération qui s'ignore » in *RDP*, 1982, n° 3, pp. 623-688.
- MOUSKHELY M., « La notion soviétique de constitution » in *RDP*, 1955, pp. 894-908.
- MOUSKHELY M., « Le fédéralisme soviétique » in *Mélanges*, Université de Strasbourg, Faculté de droit et des sciences politiques, Institut de droit et d'économie comparés, Paris : Dalloz, 1954, pp. 81-159.
- MOUSRELY M., JEDRYKA Z., « L'évolution historique de l'Etat soviétique » in *Revue internationale de droit comparé*, 1955, n° 2, pp. 324-348.
- NOGUEIRA A., *Rapport sur les relations entre les autorités centrales et les autorités locales et régionales*, Conseil de l'Europe, Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR), 2007 [version électronique].
- NOVIKOV A., « Le recul du fédéralisme en Russie : l'exemple du budget », in *Pouvoirs*, 2005, n° 112, pp. 111-125.
- PELLET A., « L'activité de la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie » in *Annuaire français de droit international*, 1992, n° 38, pp. 220-238.
- PELLET A., « Notes sur la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie » in *Annuaire français de droit international*, 1991, n° 37, pp. 329-348.
- PIERRE-CAPS S., « Réflexions de droit constitutionnel démotique » in *La démocratie constitutionnelle en Europe centrale et orientale : bilans et perspectives*, Actes du colloque tenu à Bordeaux les 28, 29 et 30 novembre 1996, Bruxelles, 1998, pp. 251-283.

- RAVIOT J-R., « Fédéralisme et gouvernement régional en Russie » in *Politique étrangère*, 1996, n° 4, pp. 803-812.
- RODOGNO D., « Réflexions liminaires à propos des interventions humanitaires des Puissances européennes au XIXe siècle » in *Relations internationales*, 2007, n° 3, pp. 9-25.
- ROSENBAUM A., « Gouvernance et décentralisation. Leçons de l'expérience » in *Revue française d'administration publique*, 1998, n° 88, pp. 507-516.
- SALMINE A., « L'Eglise orthodoxe russe et les institutions politiques soviétiques » in *Eglises et géopolitique*, revue *Hérodote*, 1990, n° 56, pp. 113-127.
- SCHMITT. N., « Intergovernmental Conference Cooperation in Switzerland: the Conference of Cantonal Governments » in *La cooperación intergubernamental en los estados compuestos*, Barcelone: Generalitat de Catalunya, 2006, pp. 61-96.
- SCHWARZ-LIEBERMANN VON WAHLENDORF H.A., « Une notion capitale du droit constitutionnel allemand: la Bundestreue (fidélité fédérale) » in *RDP*, 1979, n° 18, pp. 769-792.
- SPITZ J.-F., « La théorie du double contrat chez Grotius et chez Pufendorf » in *CAHIERS DE PHILOSOPHIE POLITIQUE ET JURIDIQUE, Des théories du droit naturel*, Caen : Centre de Publications de l'Université de Caen, 1988, pp. 77-99.
- VAN WYNSBERGHE C., « Les capitales fédérales, une comparaison » in *Revue internationale de politique comparée*, 2003, n° 1, pp. 63-77.
- WATTS R., « Les principales tendances du fédéralisme au XX^{ème} siècle » in *Revue internationale de politique comparée*, 2003, n° 1, pp.11-39.
- WEILL C., « Les Internationales et la question nationale » in BECKER J-J., CANDAR G., *Histoire des gauches en France*, vol. 1, Paris : La Découverte, 2005, pp. 489-505.

Articles en russe

- ALEKSEEV N.N., « Pravo Sovetskoi Rossii » in *Sbornik statej, sostavlennyj professorami russkogo ûrindičeskogo fakul'teta v Prage [Le droit de la Russie soviétique. Recueil d'articles des professeurs de la faculté juridique russe à Prague]*, 1^{ère} éd., Prague : Plamâ, 1925, pp. 29-120.
- BAHRY D., « Pereosmyslenie asimmetričnogo federalizma » in *Federalizm v Roccii [« Repenser le fédéralisme asymétrique » in Fédéralisme en Russie]*, Kazan : Kazanskij institut federalizma, 2001, pp. 273-284.

- DMITRIEV Ů. A, MIRONOV V. O., « Netipičnaâ forma gosudarstvennogo ustrojstva: konfederaciâ Rossii i Belarusi » in *Gosudarstvo i pravo* [*«Forme atypique d'organisation étatique : la confédération de Russie et Biélorussie» in Etat et droit*], 2012, n° 7, pp. 82-91.
- DOBRYNIN N., « Novyj federalizm i reforma gosudarstvennogo upravleniâ » in *Federalizm* [*«Le nouveau fédéralisme et la réforme de l'administration étatique» in Fédéralisme*], 2005, n° 2, pp. 5-18.
- DOROVSKIĖ E.M., « Pravovye aspekty nacional'no-âzykovoĖ politiki v RossijskoĖ Federacii » in *Źurnal rossijskogo prava* [*«Les aspects juridiques de la politique nationale-linguistique dans la Fédération de Russie» in Journal du droit russe*], 2008, n° 11, pp. 64-66.
- DURDENEVSKIĖ V.N., « Avtonomiâ respublik v sisteme Soûza SSR » in *Sbornik trudov Irkutskogo Gosudarstvennogo Universiteta*, Fakul'tet prava i mestnogo hozâĖstva. Pravovoe otdelenie [*«Les républiques autonomes dans le système de l'URSS» in Les actes de l'université d'Etat d'Irkoutsk, Faculté de droit et d'économie locale. Département juridique*], Irkoutsk : Izdatel'stvo Irkutskogo gosudarstvennogo universiteta, 1929, tome 16, vol. 1, pp. 71-87.
- DROBIZEVA L., « Rossijskaâ identičnost' v zerkale sociologičeskikh issledovanij » in HAKIMOVA R., *Perspektivy rossijskogo federalizma v XXI veke*, [*«L'identité russe dans le miroir des recherches sociologiques» in Perspectives du fédéralisme russe au XXI^{ème} siècle*], Kazan : KCFPP, 2013, pp. 448-467.
- DUSAEV, R. N. « Gosudarstvenno-pravovoj status Velikogo Knâžestva Finlânskogo, 1809-1917 gg » in *Pravovedenie* [*«Le statut étatique-juridique du Grand-Duché de Finlande, 1809-1917» in Jurisprudence*], 1975, n° 2, pp. 110-118.
- ÈBZEEV B.S, KARAPETAN L.M., « Rossijskij federalizm: ravnopravie i asimmetriâ konstitucionnogo statusa sub"ektov » in *Gosudarstvo i pravo* [*«Le fédéralisme russe : égalité et asymétrie du statut constitutionnel des sujets» in Etat et droit*], 1995, n° 3, pp. 3-12.
- GLIGIC-ZOLOTAREVA M., « Na puti k "demokratičeskomu centralizmu"? » in *Centralizm, demokratiâ, decentralizaciâ v sovremennom gosudarstve: konstitucionno-pravovye voprosy. Materialy meždunarodnoj naučnoĖ konferencii (Moskva, 7-9 aprilâ 2005 g.)*, [*«Sur le chemin du «centralisme démocratique» ?» in Centralisme, démocratie, décentralisation dans l'Etat moderne : questions constitutionnelles et juridiques. Actes de la conférence scientifique internationale (Moscou, 7-9 avril 2005)*], Moscou: TK Velbi, 2006, pp. 165-171.

- GUSTERIN P.V., « Politika Sovetskogo gosudarstva na musul'manskom Vostoke v 1917-1921 gg. » in *Voprosy istorii*, [*« La politique de l'Etat soviétique sur la question musulmane de 1917-1921 » in Question d'histoire*], 2010, n° 1, pp. 92-100.
- HERZEN A., *Kolokol [la Cloche]*, 15 octobre 1862, n° 147, pp. 1213-1215.
- HOMENKO V.V., « Organizaciâ mežbûdžetnyh otnošenij v federativnyh gosudarstvah » in *Federalizm v Rossii i mire* [*« L'organisation des relations interbudgétaires dans les Etats fédéraux » in Fédéralisme en Russie et dans le monde*], Kazan: Kazanskij institut federalizma, 2004, pp. 66-78.
- HOROSIJ N. I., « Sovetskaâ avtonomiâ i perspektivy ee razvitiâ » in *Problemy povyšeniâ èffektivnosti pravovogo regulirovaniâ na sovremennom ètape* [*« L'autonomie soviétique et ses perspectives de développement » in Les problèmes d'accroissement de l'effectivité de la réglementation juridique à l'étape actuelle*], Tomsk : Izdatel'stvo Tomskogo gosudarstvennogo universiteta, 1976, tome 260, vol. 1, pp. 36-42.
- KALININ M. I., « Evrei v SSSR (Birobidžan) » in *Revolûciâ i nacional'nosti* [*« Les juifs en URSS (Birobidjan) » in Révolution et nationalités*], 1931, n° 2-3, pp. 37-41.
- KLIMOV A., « Sub"ekty "Haute couture". Ob"edinenie regionov i problemy rossijskogo federalizma » in *Strategiâ Rossii* [*« Les sujets "Haute couture". Le regroupement des régions et les problèmes du fédéralisme russe » in Stratégie de la Russie*], 2005, n° 7, pp. 41-47.
- KOSTOMAROV N., *Mysli o federativnom načale v drevnej Rusi* [*Réflexions sur le principe fédératif de la Russie Ancienne*], publié dans le journal *Osnova*, 1861.
- KUZ'MINA N. V., « Determinaciâ i sistema profilaktiki nasil'stvennoj ètničeskoj prestupnosti v sovremennyj period » in *Ugolovnoe sudoproizvodstvo* [*« Détermination et système de prévention de la criminalité ethnique violente dans la période contemporaine » in Contentieux pénal*], 2010, n° 2, pp. 25-28.
- LEKSIN V. « Mežbûdžetnye otnošeniâ v kontekste novyh realij rossijskogo federalizma » in *Kazanskij federalist*. [*« Les relations interbudgétaires dans le contexte des nouvelles réalités du fédéralisme russe » in Fédéraliste de Kazan*], 2006, n° 3, pp. 4-16.
- LUCIN V., MOJSEENKO M., « Ispytanie federalizmom. Rol' Konstitucionnogo Suda v upročenii rossijskoj gosudarstvennosti » in *Rossijskaâ Federaciâ* [*« Essai du fédéralisme. Le rôle de la Cour Constitutionnelle dans la consolidation de la structure étatique russe » in Fédération de Russie*], 1994, n° 16, pp. 30-34.

- MALCINOV N.M., « Korennye maločislennye narody: problemy zakonodatel'stva » in MALINOV A.B., *Kul'tura i tradicii korenyh narodov Severnogo Altaï* [*Les peuples autochtones peu nombreux : les problèmes de législation* » in *Culture et traditions des peuples autochtones de l'Altai du Nord*], Saint-Pétersbourg : Dom S.-Peterb Gos Un-ta, 2008, pp. 353-359.
- MARTIN T., « Imperiâ pozitivnogo dejstviâ: Sovetskij Soûz kak vysšaâ forma imperializma ? » in *Ab Imperio* [*L'Empire de l'Affirmative Action : L'Union Soviétique comme la plus haute forme d'impérialisme ?* » in *Ab Imperio*], 2002, n° 2, pp. 55-87.
- MIHALEVA N. A., « Pravovye problemy sozdaniâ Soûznogo gosudarstva Belarusi i Rossii » in *Gosudarstvo i pravo*, [*Les problèmes juridiques de la création de l'Etat de l'Union entre la Biélorussie et la Russie* » in *Etat et droit*], 2002, n° 6, pp. 14-21.
- MITUKOV M. A., « Zaroždenie idej konstitucionnogo pravosudiâ v Rossii (XIX – načalo XXvv) » in *Konstitucionnoe pravosudie* [*L'origine de l'idée de justice constitutionnelle en Russie (XIX - début XX siècle)* » in *Justice constitutionnelle*], 2001, n° 1, pp. 57-83.
- PRIBLUDA A. S., « Kompetenciâ soveta narodnogo hozâjstva èkonomičeskogo rajona i otdel'nyh ego členov: K razrabotke Položeniâ o sovete narodnogo hozâjstva èkonomičeskogo rajona » in *Sovetskoe gosudarstvo i pravo* [*La compétence du Conseil national de l'économie de la région économique et de certains de ses membres : vers le développement du Règlement sur le conseil national de l'économie de la région économique* » in *Etat soviétique et droit*], 1964, n° 3, pp. 100-111.
- SALENKO, A. V., « Rossiâ - unitarnaâ Federaciâ : Paradoks ili real'nost' ? » in *Pravovedenie* [*La Russie – Fédération unitaire : Paradoxe ou réalité ?* » in *Jurisprudence*], 2001, n° 2, pp. 63-73.
- SINUKOV V.N., « O forme federacii v Rossii » in *Gosudarstvo i pravo* [*Sur la forme de la fédération en Russie* » in *Etat et droit*], 1993, n° 5, pp. 28-35.
- SUSLIKOV D.M., « Osobennosti pravovogo statusa "složnoustroennyh" sub"ektov Rossijskoj Federacii » in *Naučnyj žurnal* [*Caractères distinctifs du statut juridique des sujets "à structure complexe" de la Fédération de Russie* » in *Revue scientifique*], 2006, n° 2, pp. 22-26.
- SMYKALIN A.S., « Ideologičeskij kontrol' i Pâtoe upravlenie KGB SSSR v 1967-1989 gg » in *Voprosy istorii*, [*Contrôle idéologique et Cinquième direction du KGB de l'URSS dans les années 1967-1989* » in *Questions d'histoire*], 2011, n° 8, pp. 30-40.

- ŠVECOV A., « Tupiki modernizacii regional'noj politiki v usloviâh ukrepleniâ "vertikali vlasti" » in *Kazanskij federalist* [« Les impasses de la modernisation de la politique régionale dans le cadre du renforcement de la "verticale du pouvoir" » in *Fédéraliste kazanien*], 2010, n° 3-4, pp. 13- 38.
- TRANIN A.A., « Tradicionnoe prirodopol'zovanie i soblûdenie prav korenyh maločislennyh narodov Rossii » in *Gosudarstvo i pravo* [« L'exploitation traditionnelle des ressources naturelles et le respect des droits des peuples autochtones peu nombreux de Russie » in *Etat et droit*], 2010, n° 5, pp. 22-28.
- TIMOSINA E. V., « Teoriâ "Tret'ego Rima" v sočineniâh "Filofeeva cikla" » in *Pravovedenie* [« La théorie de la "Troisième Rome" dans les œuvres du « cycle de Philothée » in *Jurisprudence*], 2005, n° 4, pp. 181-208.
- VALENTEJ S., GLIGIC-ZOLOTAREVA M., LYKOVA L., « Ctarye i novye problemy rossijskogo federalizma » in *Federalizm* [« Problèmes anciens et nouveaux du fédéralisme russe » in *Fédéralisme*], 2012, n° 4, pp. 7-38.
- VASIL'EVA L.N., « K voprosu o merah po protivodejstviû kul'turnoj èkspansii inostrannyh gosudarstv na territoriû Rossijskoj Federacii » in *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo* [« Contribution à l'étude des mesures de résistance à l'expansion culturelle des Etats étrangers sur le territoire de la Fédération de Russie » in *Droit constitutionnel et municipal*], 2009, n° 3, pp. 12-13.
- VOLKOV N. A., « Sovnarhoz kak organ gosudarstvennogo upravleniâ i voprosy ego struktury » in *Pravovedenie* [« Le Conseil national de l'économie comme organe de l'administration étatique et les questions sur sa structure » in *Jurisprudence*], 1960, n° 2, pp. 42 - 50.
- VORONOV S., « Nacional'nyj vopros v pravovoj politike Vremennogo pravitel'stva Rossii v 1917 g. » in *Pravovaâ politika i pravovaâ žizn'* [« La question nationale dans la politique juridique du Gouvernement provisoire de la Russie en 1917 » in *Politique juridique et vie juridique*], 2003, n° 2, pp. 116-127.
- VOZ'MITEL' A. A., STEPANOV E. I., ÂKOVLEVA M. N., « Sostoânie i perspektivy razvitiâ integracii Rossii i Belarusi v ramkah soûznogo gosudarstva » in *Konfliktologîâ* [« Statut et perspectives de développement de l'intégration de la Russie et de la Biélorussie dans le cadre de l'Etat de l'Union » in *Conflictologie*], 2013, n° 2, pp. 78-100.
- ZAHAROV A., « Imperiâ i federaciâ » in *Svobodnaâ mysl'* [« Empire et fédération » in *Libre pensée*], 2006, n° 5, pp. 111-125.

- ZORIN V.Û, HABRIEVA T.Â., « Gosudarstvennaâ nacional'naâ politika Rossijskoj Federacii: problemy realizacii i soveršenstvovaniâ » in *Žurnal rossijskogo prava* [« *La politique nationale étatique de la Fédération de Russie : problèmes de mise en œuvre et d'amélioration* » in *Journal du droit russe*], 2003, n° 8, pp. 5-6.

Articles dans d'autres langues :

- AJA FERNÁNDEZ E., « La Conferencia de presidentes en el Estado autonómico » in AGUIAR DE LUQUE L. (coord.), *Constitución, estado de las autonomías y justicia constitucional: libro homenaje al profesor Gumersindo Trujillo*, Valence: Tirant lo Blanch, 2005, pp. 823-840.
- ARNOLD R., « Ripartizione delle potestà fra Bund e Länder alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale tedesca » in *Le Regioni*, 1988, n° 4, pp. 868-914.
- BARBERA A., « La forma di governo negli statuti regionali » in Aa. Vv., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Milan : Giuffrè, 2001, pp. 13-22.
- BASIL J., « Church-State Relations in Russia: Orthodoxy and Federation Law, 1990-2004 » in *Religion, State & Society*, 2005, n° 2, pp. 151-163.
- BASTA FLEINER L., « Federalism, Federal States and Decentralization » in BASTA FLEINER L., FLEINER T., *Federalism and Multiethnic States. The Case of Switzerland*, 2^{ème} éd., Bâle : Helbing & Lichtenhahn, 2000, pp. 1-40.
- BENELLI F., « Interesse nazionale, istanze unitarie e potestà legislativa regionale : dalla supremazia alla leale collaborazione » in *Le Regioni*, 2006, n° 5, pp. 933-945.
- BREZEZINSKI B., « The Premature Partnership » in *Foreign Affairs*, 1994, n° 2, pp. 67-82.
- CARAVITA B., « Stato, regioni e autonomie fra attuazione e riforma del Titolo V » in CARAVITA B., *I percorsi del federalismo*, Milan: Giuffrè, 2004, pp. 7-13.
- DE VERGOTTINI G., « Stati federali e stati regionali » in GAMBINO S., *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini: Maggioli, 1998. pp. 43-61.
- DE VERGOTTINI G., « Stato federale », in *Enciclopedia del diritto*, Milan: Giuffrè, 1990, pp. 831-860.
- DI ANDREA C., « Le parole nuove della Costituzione dopo l'entrata in vigore delle modifiche al titolo V della parte II », in *Nomos*, 2001, n° 1, pp. 163-171.
- ELAZAR D., « Federalism (Theory of) », in LEVY L., KARST K., (éds.), *Encyclopedia of the American Constitution*, 2ème éd., New York : Macmillan, 2000, pp. 1003-1007.

- ELAZAR D., « International and Comparative Federalism » in *Political Science and Politics*, 1993, n° 1, pp. 190-195.
- ELIA L., « Governo (forme di) », in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milan : Giuffrè, 1970, p. 670.
- FRIEDGUT T., « The unity of language and the language of unity » in *International Journal of the Sociology of Language*, 1982, n° 33, pp. 79-91.
- FROSINI T.E., « Suggestioni anglosassoni sulla forma di governo della Repubblica italiana » in *Diritto e società*, 2001, n° 1, pp. 93-109.
- GAMBLE A., « The Constitutional Revolution in the United Kingdom » in *Publius*, 2006, n° 3, pp. 19-35.
- GAUDREAULT-DESBIENS J.-F., « El consell de la Federació i els reptes contemporanis del federalisme canadenc » in *El Clip*, 2004, n° 29, pp. 2-26.
- GORNIG G., « Das Memelland – vergessenes Land im Osten. Eine völkerrechtliche und staatsrechtliche Betrachtung » in GORNIG G. (DIR), *Liber Discipulorum. Festage für Professor Dr. Dieter Blumenwitz*, Francfort sur-le-Main : Peter Lang, 1989, pp. 73-98.
- GONCALVES FERREIRA FILHO M., « Aspectos fundamentais da Constituicao de 1988 » in *Revista da Faculdade de Direito Universidade de Sao paulo*, 1993, n° 8, pp. 397-420.
- GRESS F., « Interstate Cooperation and Territorial Representation in Intermestic Politics » in *Publius*, 1996, n° 26, pp. 53-71.
- GREY I., « The Decembrists : Russia's First revolutionaries, 1825 » in *Historia Today*, 1979, n° 9, pp. 656-663.
- GRINGAUZ S., « Jewish National Autonomy in Lithuania (1918-1925) » in *Jewish Social Studies*, 1952, n° 3, pp. 225-246.
- HERNANDEZ LAFUENTE A., « Coordinación, colaboración y cooperación. El desarrollo del principio de cooperación » in AA.VV., *El funcionamiento del Estado autonómico*, Madrid: MAP, 1999, pp. 561-590.
- HERNANDEZ LAFUENTE A., « Técnicas y fórmulas de cooperación en el Estado autonómico » in Aa.Vv., *El funcionamiento del Estado autonómico*, pp. 591-613.
- HIRSCH F., « The Soviet Union as a Work-in-Progress: Ethnographers and the Category Nationality in the 1926, 1937, and 1939 Censuses » in *Slavic Review*, 1997, n° 2, pp. 251-278.
- KEATING M., « Asymmetrical Government: Multinational States in an Integrating Europe » in *Publius*, 1999, n° 1, pp. 71-86.

- KING C., «The Ambivalence of Authenticity or How the Moldovan Language Was Made» in *Slavic Review*, 1999, n° 1, pp.117-142.
- KIRKWOOD M., « Glasnost', "the National Question" and Soviet Language Policy » in *Soviet Studies*, 1991, n° 1, pp. 61-81.
- KLEIN F., « Bund und Länder nach der Finanzordnung des Grundgesetzes » in BENDA E., MAIHOFFER W., VOGEL H.J. (dir.), *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, 1994, vol. 2, pp. 1041-1091.
- KLEIN F., « Il Bund e i Länder secondo la costituzione finanziaria posta dalla Legge fondamentale » in *Amministrare*, 1996, n° 1, pp. 53-91.
- KOSELLECK R., « Bund, Bündnis, Föderalismus, Bundesstaat » in BRUNNER O., CONZE W., KOSELLECK R. (dir.), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Stuttgart: Klett-Cotta, 1972, vol. 1, pp. 582-671.
- KREINDLER I., « Soviet language planning since 1953 » in KIRKWOOD M. (éd.), *Language Planning in the Soviet Union*, Londres: Macmillan Press, 1989, pp. 46-63.
- KREINDLER I., « The changing status of Russian in the Soviet Union » in *International Journal of the Sociology of Language*, 1982, n° 33, pp.7-39.
- LAPIDOTH R., « Some Reflexions on Autonomy » in *Mélanges offerts à Paul Reuter*, Paris : A. Pedone, 1981, pp. 379-389.
- LAVILLA RUBIRA J., « Colaboración » in *Enciclopedia jurídica básica*, tome 1, Madrid: Cívitas, 1995, p. 1093.
- LIVINGSTON W., « A Note on the Nature of Federalism » in *Political Science Quarterly*, 1952, n° 67, pp. 81-95.
- LOMOVTSOVA M., HENDERSON J., « Constitutional Justice in Russia » in *Review of Central and East European Law*, 2009, n° 34, pp. 37-69.
- MACKENZIE W., CHAPMAN B., « Federalism and Regionalism. A Note on the Italian Constitution of 1948 » in *The Modern Law Review*, 1951, n° 2, pp. 182-194.
- MAUNZ T., « Verfassungshomogenität von Bund und Länder » in KIRCHOF P., ISENSEE J. (éds.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, vol. IV, Heidelberg : Müller, 1990, pp. 443-456.
- MIELE G., « La regione » in CALAMANDREI P., LEVI A. (dirs.), *Commentario Sistematico alla Costituzione Italiana*, vol. 2, Florence: Barbera Editore, 1950, pp. 225-379.
- MILNE D., « Equality or Asymmetry: Why Choose? » in WATTS R., BROWN D. (éds.), *Options for a New Canada*, Toronto: University of Toronto Press, 1991, pp. 285-307.

- MOR G., « Verso il nuovo regionalismo ? (Ridefinizione delle materie regionali ; raccordi con le autonomie locali ; apparato professionale ; ampliamento della potestà statutaria) » in *Scritti in onore di Pietro Virga*, tome 2, Milan : Giuffrè, 1994, pp. 1151-1197.
- O'NEILL M., AUSTIN D., « Democracy and Cultural Diversity » in *Parliamentary Affairs*, 2000, n° 1, pp. 2-11.
- ORTINO S., « La sfida federalista della globalizzazione » in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1996, n° 111, pp. 53-65.
- PLEINES W., *Homogenität in einer europäischen bundesstaatlichen Verfassung auf Grund der Erfahrungen mit der Homogenität in deutschen Bundesstaaten*, dissertation, Kiel, 1973, pp. 8-9.
- REZVANI D., « The Basis of Puerto Rico's Constitutional Status: Colony, Compact, or "Federacy"? » in *Political Science Quarterly*, 2007, vol. 122, pp. 115-140.
- RIKER W., « Federalism » in GREENSTEIN F., POLSBY N., *Handbook of Political Science*, 1975, n° 5, pp. 93-172.
- ROLLA G., « Il principio unitario nei sistemi costituzionali a piu livelli » in *Le Regioni*, 2003, n° 5, pp. 703-726.
- ROSENN K., « Federalism in the Americas in Comparative Perspective » in *Inter-American Law Review*, 1994, n° 1, pp. 1-50.
- SILVESTRI G., « La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto » in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, n° 1, pp. 3-74.
- SMEND R., « Verfassung und Verfassungsrecht (1928) » in *Staatsrechtliche Abhandlungen und Andere Aufsätze*, 3ème éd., Berlin : Duncker & Humblot, 1994, pp. 119-276.
- STEPAN A., « Para uma nova analise comparativa do federalismo e da democracia : federações que restringem ou ampliam o poder do Demos » in *Dados*, 1999, n° 2 [revue électronique].
- STEVENS M., « Asymmetrical Federalism: The Federal Principle and the Survival of the Small Republic » in *Publius*, 1977, n° 4, pp. 177-203.
- TARLTON C., « Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism : a Theoretical Speculation » in *The Journal of Politics*, 1965, n° 1, pp. 861-874.
- THULIN A., « "The Third Tribe" of the Rus » in *Slavia Antiqua*, 1978, tome XXV, pp. 99-139.
- TILLIN L., « United in Diversity? Asymmetry in Indian Federalism » in *Publius*, 2007, n° 1, pp. 45-67.

- TOLZ V., « Drafting the New Russian Constitution » in *RFE/RL Research Report*, 16 juillet 1993, n° 29, pp. 1-15.
- TREVES G., « Autarchia, autogoverno ed autonomia » in *Rivista Trimestriale di diritto pubblico*, 1957, pp. 277-292.
- TSCHINARICHINA G. « Föderalismus und Regionalisierung in Russland » in *Wostock*, n° 38, 1993, pp. 20-27.
- URBAN M., « The Politics of Identity in Russia's Postcommunist Transition: The Nation against Itself » in *Slavic Review*, 1994, n° 3, pp. 733-765.
- VOLPI M., « Stato federale e Stato regionale: due modelli a confronto » in *Quaderni Costituzionali*, 1995, n° 3, pp. 367-409.

Ressources électroniques

- Portail internet du Président de la Fédération de Russie : <www.kremlin.ru>
- Portail internet du Ministère des Affaires étrangères de la Fédération de Russie : <www.mid.ru>
- Base de donnée constitutionnelle, législative et jurisprudentielle du droit russe : <www.constitution.garant.ru>
- Portail de publication officielle du Gouvernement de la Fédération de Russie : <www.rg.ru>
- Portail internet de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie : <www.ksrf.ru>
- Commission de Venise du Conseil de l'Europe : <www.venice.coe.int>
- Recueil législatif de la Fédération de Russie : <www.szrf.ru>
- Service fédéral de la statistique de la Fédération de Russie : <www.gks.ru>
- Portail officiel d'information et d'analyse de l'Etat de l'Union de la Fédération de Russie et de la Biélorussie : <www.soyuz.by>
- Portail internet officiel d'information légale de la Fédération de Russie : <www.pravo.fso.gov.ru>
- Portail internet de la Communauté des Etats indépendants : <www.e-cis.info>
- Portail internet du Parlement de la République de Moldavie : <www.parlament.md>
- Portail internet de l'agence russe d'information : <www.ria.ru>
- Portail internet officiel du Patriarcat de l'Eglise orthodoxe russe : <www.patriarchia.ru>

- Portail internet du bureau d'impression du gouvernement des Etats-Unis :
<www.gpo.gov>

Principaux journaux consultés :

- Journal *Komersant*
- Journal *Sovetskaâ Rossiâ*
- Journal *Nezavisimaâ Gazeta*
- Journal *Parlamentskaâ Gazeta*
- Journal *Republika Tatarstan*
- Journal *Rossiiskaya Gazeta*
- Journal *Le Figaro*
- Journal *Le Monde*
- Journal *Actualités soviétiques*
- *Sodružestvo. Informacionnyj vestnik Soveta glav gosudarstv i Soveta glav pravitel'stv SNG [Communauté. Bulletin d'information du Conseil des chefs d'Etats et du Conseil des chefs de gouvernement de la CEI]*
- *Bûlleten' meždunarodnyh dogovorov [Bulletin des accords internationaux]*

Lois fédérales et lois constitutionnelles fédérales mentionnées (à partir de 1993) :

- Loi fédérale du 17 juin 1996 n° 74-FZ, SZRF, 1996, n° 25, art. 2965.
- Loi fédérale du 26 septembre 1997 n° 125-FZ, SZRF, 1997, n° 39, art. 4465.
- Loi fédérale du 18 juin 1998 n° 84-FZ, SZRF, 1998, n° 25, art. 2833.
- Loi fédérale du 4 janvier 1999 n° 4-FZ, SZRF, 1999, n° 2, art. 231.
- Loi fédérale du 30 avril 1999 n° 82-FZ, SZRF, 1999, n° 18, art. 2208.
- Loi fédérale du 24 juin 1999 n° 119-FZ, SZRF 1999, n° 26, art. 3176.
- Loi fédérale du 6 octobre 1999 n° 184-FZ, SZRF, 1999, n° 42, art. 5005.
- Loi fédérale du 7 mai 2001 n° 49-FZ, SZRF, 2001, n° 20, art. 1972.
- Loi fédérale du 16 avril 2001 n° 46-FZ, SZRF, 2001, n° 17, art. 1645.
- Loi fédérale du 11 juillet 2001 n° 95-FZ, SZRF, 2001, n° 29, art. 2950.
- Loi constitutionnelle fédérale du 17 décembre 2001 n° 6-FKZ, SZRF, 2001, n° 52, art. 4916.
- Loi fédérale du 12 juin 2002 n° 67-FZ, SZRF, 2002, n° 24, art. 2253.
- Loi fédérale du 11 décembre 2002 n° 165-FZ, SZRF, 2002, n° 50, art. 4926.
- Loi fédérale du 4 juillet 2003 n° 95-FZ, SZRF, 2003, n° 27, art. 2709.

- Loi fédérale du 10 novembre 2003 n° 136-FZ, SZRF, 2003, n° 46, art. 4432.
- Loi constitutionnelle fédérale du 25 mars 2004 n° 1-FKZ, SZRF, 2004, n°13, art. 1110.
- Loi fédérale du 11 décembre 2004 n° 159-FZ, SZRF, 2004, n° 50, art. 4950.
- Loi constitutionnelle fédérale du 14 février 2005 n° 6-FKZ, SZRF, 2005, n° 42, art. 4212.
- Loi constitutionnelle fédérale du 12 juillet 2006 n° 2-FKZ, SZRF, 2006, n° 29, art. 3119.
- Loi constitutionnelle fédérale du 21 juillet 2007 n° 5-FKZ, SZRF, 2007, n° 30, art. 3745.
- Loi fédérale du 22 juillet 2007 n°199-FZ, SZRF, 2007, n° 31, art. 3996.
- Loi constitutionnelle fédérale du 30 décembre 2008 n° 6-FKZ, SZRF, 2009, n°1, art. 1.
- Loi fédérale du 28 décembre 2010 n° 406-FZ, SZRF, 2011, n° 1, art. 18.
- Loi fédérale du 2 mai 2012 n°40-FZ, SZRF, 2012, n° 19, art. 2274.
- Loi fédérale du 2 avril 2013 n° 30-FZ, SZRF, 2013, n° 14, art. 1638.
- Loi fédérale du 2 juillet 2013 n°185-FZ, SZRF, 2013, n° 27, art. 3477.
- Loi constitutionnelle fédérale du 5 février 2014 n° 2-FKZ, SZRF, 2014, n° 6, art. 548.
- Loi constitutionnelle fédérale du 21 mars 2014 n° 6-FKZ, SZRF, 2014, n°12, art. 1201.
- Loi constitutionnelle fédérale du 21 juillet 2014 n° 11-FKZ, SZRF, 2014, n° 30 (partie 1), art. 4202.

Arrêts de la Cour constitutionnelle russe mentionnés (à partir de 1993) :

- KSRF du 31 juillet 1995 n° 10-P, SZRF, 1995, n° 33, art. 3424.
- KSRF du 20 décembre 1995 n° 17-P, SZRF, 1996, n° 1, art. 54.
- KSRF du 30 novembre 1995 n° 16-P, SZRF, 1995, n° 50, art. 4969.
- KSRF du 18 janvier 1996 n° 2-P, SZRF, 1996, n° 4, art. 409.
- KSRF du 1^{er} février 1996 n° 3-P, SZRF, 1996, n° 7, art. 700.
- KSRF du 14 juillet 1997 n° 12-P, SZRF, 1997, n° 29, art. 3581.
- KSRF du 10 décembre 1997 n° 19-P, SZRF, 1997, n° 51, art. 5877.
- KSRF du 9 janvier 1998 n° 1-P, SZRF, 1998, n° 3, art. 429.
- KSRF du 27 avril 1998 n° 12-P, SZRF, 1998, n° 18, art. 2063.
- KSRF du 7 juin 2000 n° 10-P, SZRF, 2000, n° 25, art. 2728.
- KSRF du 18 juillet 2003 n° 18-P, SZRF, 2003, n° 30, art. 3101.
- KSRF du 16 novembre 2004 n° 16-P, SZRF, 2004, n° 47, art. 4691.
- KSRF du 1^{er} février 2005 n° 1-P, SZRF, 2005, n° 6, art. 491.
- KSRF du 21 décembre 2005 n° 13-P, SZRF, 2006, n° 3, art. 336.