

12 décembre 2013.

## MINISTÈRE DE LA JUSTICE

---

---

SECRETARIAT GÉNÉRAL  
SERVICE DES AFFAIRES EUROPÉENNES ET INTERNATIONALES  
BUREAU DU DROIT COMPARÉ

### Le système judiciaire en Russie

#### 1. Constitution et système institutionnel

Le destin de l'URSS a été scellé au mois de décembre 1991: le 8, Boris Eltsine, président de la République socialiste fédérative soviétique de Russie (RSFSR) signait avec ses homologues ukrainien et biélorusse la déclaration de Minsk qui proclamait la dissolution de l'Union soviétique et fondait la Communauté des États indépendants (CEI) ; le 21, la CEI était rejointe par sept des anciennes républiques fédérées (traité d'Alma Aty) ; le 25, tandis que Mikhaïl Gorbatchev démissionnait de la présidence de l'URSS, le Congrès votait la transformation de la RSFSR en Fédération de Russie.

La Fédération de Russie a repris, en accord avec les membres de la CEI, le siège occupé par l'URSS au Conseil de sécurité de l'ONU. Sur la scène internationale, elle apparaît également comme l'héritière de l'URSS, sans toutefois que sa situation économique et la nouvelle répartition des pouvoirs à l'échelle mondiale lui confère le même poids que son prédécesseur.

La Constitution Russe fut approuvée par référendum le 12 décembre 1993. Elle affirme dans son premier article que la Russie est un État de droit, fédéral, démocratique, ayant adopté la forme républicaine de gouvernement. Selon l'article 10, le pouvoir d'État s'exerce sur la base de la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Les organes des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire sont indépendants.

Le 26 mars 2003, un référendum sur la nouvelle Constitution, confirme l'appartenance de la Tchétchénie à la Fédération de Russie : officiellement, 85 % des Tchétchènes votent et le pourcentage de votes favorables est de 96 %.

La Fédération de Russie est une République fédérale à régime présidentiel fort. L'Assemblée fédérale, Parlement de la Fédération, est l'organe législatif de la Fédération de Russie. Elle est composée de deux chambres : le Conseil de la Fédération et la Douma d'Etat.

Le Conseil de la Fédération est formé de 178 représentants des Sujets de la Fédération (collectivités locales), appelés souvent «sénateurs». La Douma d'Etat est composée de 450 députés, élus au suffrage universel direct pour un mandat de quatre ans.

Le Gouvernement de la Fédération de Russie exerce le pouvoir exécutif de la Fédération de

Russie. Il est composé du Président du Gouvernement de la Fédération de Russie, des vice-présidents du Gouvernement et des ministres fédéraux.

## **2. Système juridique**

L'effondrement du système de droit socialiste en URSS a entraîné des réformes juridiques d'une ampleur exceptionnelle. La volonté de doter la Russie d'une économie de marché a fait apparaître des problèmes nouveaux. Les juristes ont été conscients d'un vide juridique ou d'une inadaptation des règles jusqu'alors appliquées.

La Russie n'avait jamais eu de système de droit très élaboré et la législation pré-socialiste était trop ancienne pour servir de source d'inspiration. Le droit russe, aussi bien que la pratique juridique, se sont donc tournés vers des modèles étrangers. Le système juridique russe conserve toutefois son appartenance à la famille romano-germanique. L'intégration des modèles étrangers a été désordonnée et la culture juridique nationale n'a pas été toujours prête à accepter des lois trop novatrices.

Toutes les branches du droit ont fait ou font actuellement l'objet d'une complète rénovation. Une nouvelle Constitution a été adoptée en 1993. Des codifications nouvelles sont intervenues, notamment un code civil en 1994, un code de la famille en 1995, un code pénal en 1996 et un code foncier en 2001.

Le développement de l'organisation judiciaire est marqué par l'adoption de lois importantes en 1991 et 1992 notamment la loi sur le statut des juges (26 juin 1992). Après les élections de 1995, d'autres textes sont adoptés, notamment la loi organique sur le système judiciaire (31 décembre 1996) qui est un texte plus général.

## **3. Organisation judiciaire**

### **✓ Juridictions**

Conformément à la loi fédérale constitutionnelle, un système judiciaire unique a été créé dans le pays. L'organisation judiciaire est constituée (pour les affaires pénales, civiles, commerciales, administratives) de tribunaux correspondants aux différentes circonscriptions administratives avec des juridictions arbitrales en matière économique. Ils se répartissent donc de la base au sommet en :

- tribunaux populaires d'arrondissement dans les villes divisées en arrondissements ou de villes pour les autres
- tribunaux de territoire, de région, des villes de Moscou et de Saint-Petersbourg, tribunaux de régions autonomes et de districts autonomes
- Cour suprême de la Fédération de Russie, la plus haute instance judiciaire pour les affaires civiles et pénales
- Cour supérieure d'arbitrage, compétente pour juger des litiges en matière économique
- Cour constitutionnelle qui juge de la constitutionnalité des lois et autres actes juridiques.

Ces trois dernières constituent les juridictions supérieures de la Fédération de Russie. Un projet de révision constitutionnelle est actuellement en cours d'adoption pour fusionner la Cour supérieure d'arbitrage et la Cour suprême, qui fait naître des craintes sur la pérennité des juridictions d'arbitrage, dont l'efficacité et la transparence sont pourtant unanimement reconnues. Il a suscité une véritable levée de bouclier des magistrats de la Cour supérieur d'arbitrage et de vives réactions de la part des avocats d'affaires, et apparaît plus motivé par des considérations d'ordre politique que par de réelles nécessités techniques.

## ✓ Parquet

La Prokuratura réunit l'ensemble des procureurs de la Fédération de Russie répartis comme les juges suivant les différents échelons correspondants aux circonscriptions administratives. Ils sont subordonnés hiérarchiquement au Procureur Général de la Fédération. La Prokuratura, organisation indépendante des pouvoirs locaux et centralisée, constitue une administration à part dans le système. Elle était jusqu'en 2007 investie des compétences du parquet et devait veiller à la légalité des actes d'instruction, de la procédure de jugement, de l'application des peines dans les lieux de détention.

Une grande réforme est intervenue le 5 juin 2007 qui a modifié le code de procédure pénale et la loi sur la Prokuratura en créant en son sein un Comité d'enquête chargé notamment d'enquêter sur les affaires de droit commun et de terrorisme les plus importantes, la procureure générale n'étant désormais plus chargée que du contrôle des enquêtes et du soutien de l'accusation à l'audience, l'initiative des poursuites et la conduite des enquêtes appartenant au comité des enquêtes.

## ✓ Enquête

Le Comité d'enquête de la Fédération de Russie (parfois traduit sous le vocable comité d'instruction) est depuis la loi du 28 décembre 2010 directement placé sous l'autorité du président de la Fédération. Le comité d'enquête est compétent en matière de crimes les plus graves (terrorisme, corruption notamment au sein des structures de force, criminalité organisée). Par la nature de ses pouvoirs judiciaires et ses compétences policières, cette institution n'a pas d'équivalent en France. On distingue :

- les pouvoirs judiciaires : les agents d'instruction du Comité d'enquête dispose notamment du pouvoir de
  - mettre en mouvement l'action publique
  - mettre une personne physique ou morale en examen
  - placer une personne physique sous contrôle judiciaire
  - rendre une ordonnance de non lieu
  - délivrer une commission rogatoire à d'autres services d'enquête.
- 1. les compétences policières : les agents d'instruction mènent des enquêtes, disposent du pouvoir d'entendre les témoins, d'effectuer des perquisitions et saisies avec l'autorisation du juge, ils disposent également du droit d'interpeller des personnes physiques.

Le Comité d'enquête dispose de larges prérogatives. Toutefois, un certain nombre de pouvoirs lui échappent. Ainsi, la procureure générale de la Fédération de Russie est chargée du contrôle de la légalité des actes tout au long de la procédure pénale. C'est elle et non le Comité d'enquête qui dispose du pouvoir de :

- renvoyer une affaire devant un tribunal
- demander un supplément d'information
- annuler des actes en début de procédure.

Le tribunal pour sa part dispose notamment du pouvoir de décider d' :

- émettre un mandat de dépôt
- ordonner des écoutes
- autoriser les perquisitions et saisies.

La quasi-totalité des commissions rogatoires internationales adressées par la France à la Fédération de Russie est traitée par le Comité d'enquête. Il n'y a pas de juge d'instruction en Russie.

## **4. Formation des magistrats et des personnels de Justice**

## - Magistrats

Lors de la période soviétique, n'importe quel citoyen âgé d'au moins 25 ans pouvait être élu juge. De cette période, la société russe a gardé le souvenir d'un manque de compétence professionnelle de ses juges soviétiques. De plus, lors de l'effondrement de l'URSS, de nombreux juges démissionnèrent, créant ainsi une vacance de poste très importante dans le pays qui provoqua des confusions dans l'exercice des mandats des assesseurs citoyens et des juges en poste.

Aux termes de l'article 119 de la Constitution, 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.

Les juges sont indépendants et ne sont soumis qu'à la Constitution et à la Loi fédérale (loi sur le statut des juges de la Fédération de Russie adoptée le 26 juin 1992). Ils sont inamovibles, leurs fonctions ne sont limitées par aucune durée. Un magistrat ne doit être ni député, ni membre d'aucun parti ou mouvement politique.

Diverses lois de 2001 ont augmenté sensiblement la rémunération des juges du reste du personnel judiciaire et fixé l'âge de la retraite à 65 ans. En 2000, il y avait presque 20 000 juges dont 3 500 juges supérieurs.

La réforme judiciaire récente a permis d'améliorer l'indépendance des juges tout en consacrant leur responsabilité, qu'elle soit disciplinaire ou pénale. La loi du 15 décembre 2002 apporte différentes modifications au statut des juges :

- instauration d'un concours pour accéder à la fonction
- limite d'âge maximale est prévue pour la profession (65 ans)
- délai de 6 ans est prévu pour l'exercice des fonctions de présidence de juridiction
- instauration de la responsabilité pénale, administrative et disciplinaire des juges
- nomination des juges par le Conseil de la Fédération sur proposition du Président de la Fédération de Russie, pour les juges des plus hautes juridictions ou par le Président de la Fédération de Russie sur proposition des Présidents de Cours suprêmes, pour le reste des juges ; elles requièrent l'avis des collèges de qualification des juges
- rôle important est accordé aux collèges de qualification des juges qui interviennent dans la procédure de nomination et de discipline
- obligation d'une formation continue de 3 semaines tous les 3 ans imposée par la loi.

Les candidats aux fonctions de juge doivent désormais passer un test psychologique préalable. Cette innovation expérimentée dans plusieurs régions a été introduite à l'initiative de la Cour suprême.

La loi du 17 juillet 2009 a supprimé la durée de 3 ans de la nomination initiale des juges désormais à durée indéterminée, ce faisant élargit l'application de la règle visant à renforcer la sécurité de l'emploi en tant que garantie de leur indépendance.

## - Avocats

Jusqu'à l'adoption de la loi du 31 mai 2002, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2002, il n'existait pas de loi en Russie sur le Barreau. La profession d'avocat était restée sous la tutelle du ministère de la justice et de multiples structures proliféraient. Le but de la réforme a été d'unifier les pratiques, de rendre la profession indépendante et d'améliorer les conditions de son accès, de son éthique et de sa formation. Aux termes de la nouvelle législation, le barreau russe s'administre de façon indépendante et autonome. Il est organisé en chambres régionales et en chambres fédérales et tout avocat doit désormais appartenir à ces structures. Les commissions de qualification, qui ne sont pas uniquement composées d'avocats, mais

également de juges, de représentants du ministère de la Justice et du pouvoir législatif, jouent désormais un rôle déterminant auprès des Chambres pour la sélection et l'admission des avocats à la profession et pour le traitement des procédures disciplinaires les concernant. Enfin, l'assistance juridique doit être garantie par les services de l'État.

#### - Huissiers de Justice

La profession des huissiers de Justice est en cours de réforme, dans le sens d'une libéralisation de la profession, pour permettre une meilleure exécution des décisions de justice avec la création d'une base de données patrimoniales pour que les personnes ne puissent se soustraire au paiement de leurs amendes et un système de ventes aux enchères électroniques des avoirs et des biens des débiteurs frappés par une décision de justice.

La loi fédérale du 3 décembre 2011 a ainsi étendu les pouvoirs des huissiers en leur donnant « mandat d'amener » les suspects et accusés devant les tribunaux (fonction précédemment exercée par la police) et le pouvoir d'exercer des fonctions d'enquêteurs dans des affaires civiles et administratives. Elle reconnaît aux huissiers de nouvelles compétences pour rechercher les biens des débiteurs et renforcer l'efficacité de la procédure de blocage des comptes bancaires des débiteurs.

### **5. Justice des mineurs**

Le Comité onusien des droits de l'enfant s'est inquiété, en 2005, de ce que la Russie, malgré plusieurs tentatives dans le domaine législatif, n'avait pas encore établi de procédures fédérales spécifiques et de tribunaux afin que les mineurs délinquants soient traités séparément dans le système de justice.

Le Comité avait également relevé les problèmes suivants : absence de mesures de substitution à la détention et de modalités de réinsertion pour les enfants en conflit avec la loi; manque de places adaptées pour les personnes de moins de 18 ans qui ont été privées de liberté et sont souvent détenues avec des adultes ; médiocres conditions matérielles de détention des personnes de moins de 18 ans privées de liberté ; problèmes d'accès à l'éducation rencontrés par les personnes de moins de 18 ans placées en détention ; insuffisance des mesures permettant de surveiller la situation des mineurs en conflit avec la loi mais qui n'ont pas été condamnés à une peine privative de liberté et qui ne bénéficient pas de mesures thérapeutiques et éducatives appropriées.

Il est courant que des enfants soient maintenus pendant des mois, voire des années, en détention provisoire et condamnés à de lourdes peines d'emprisonnement pour des infractions relativement mineures. Le Comité a également dénoncé la torture et les traitements cruels infligés aux mineurs, souvent lorsqu'ils sont placés en garde à vue ou en détention provisoire. Les témoignages d'enfants affirmant avoir été torturés et maltraités débouchent rarement sur des enquêtes, et plus rarement encore sur des poursuites judiciaires.

Un groupe de travail sur le thème de la création d'une justice des mineurs et d'une protection des enfants a été créé au sein du ministère de l'intérieur.

### **6. Application des peines et système pénitentiaire**

Héritier du Goulag soviétique, le système pénitentiaire se distingue par sa lourdeur et sa complexité. A titre d'illustration, il convient de rappeler que l'administration pénitentiaire (dénommée Service fédéral d'exécution des peines, « FSIN ») dépendait jusqu'en 1998 du ministère de l'Intérieur : ce n'est qu'à cette date qu'elle a été placée sur décision présidentielle sous la tutelle du ministère de la Justice, ce qui n'a pas été sans s'accompagner d'améliorations notables.

Globalement, les principaux types d'établissements qui coexistent sont les suivants :

- les maisons d'arrêt (SIZO), qui hébergent actuellement 113 600 détenus placés soit en détention provisoire, soit condamnés à de courtes peines d'emprisonnement (maximum 5 ans) ;
- les établissements de rééducation : comptant 564 800 détenus, soit environ 80 % de la population carcérale, il s'agit de colonies pénitentiaires
- les colonies : 39 700 détenus y vivent selon un régime ouvert, avec la possibilité de quitter le centre pour travailler ou rencontrer leur famille ;
- les prisons : elles ne représentent que 1100 détenus, condamnés à de lourdes peines et vivant selon un régime extrêmement strict.

Il convient d'y ajouter les établissements pour mineurs (2000 personnes).

Les caractéristiques fondamentales demeurent l'emprisonnement collectif (salles de plusieurs dizaines de lits) et l'implantation de ces établissements à grande distance des lieux de peuplement. Les conditions de vie restent dans l'ensemble précaires : vétusté des locaux, développement de maladies infectieuses, violence quotidienne et négation des droits élémentaires (privation de repas...). Le Comité anti-torture du Conseil de l'Europe a dénoncé à plusieurs reprises le recours à la torture et aux autres formes de mauvais traitements par les membres des forces de l'ordre et des forces de sécurité, tout comme la pratique, étroitement liée, des détentions illégales. Le personnel pénitentiaire (312 500 personnes au 1<sup>er</sup> septembre 2013) manque de qualification et reçoit des salaires d'un montant peu élevé ; les problèmes de corruption sont notoires.

Le décès en détention de l'avocat Sergueï Magnitski le 16 novembre 2009 a jeté une lumière sur les pratiques carcérales en Russie.

Il est à signaler que si la peine de travaux forcés, prévue par le code pénal, n'est pas encore entrée en vigueur, les détenus russes sont tous soumis à une obligation de travail en détention (comme l'a révélé le récent témoignage de la Pussy Riot Nadejda Tolokonnikova).

Sous l'influence du Conseil de l'Europe et de la société civile, le gouvernement a lancé le 14 octobre 2010 une réforme du système pénitentiaire, qui s'étend jusqu'à l'horizon 2020. Le premier but fixé est d'amener le système pénitentiaire au niveau des standards européens (à l'échéance 2017), le second de diminuer la récidive des détenus en leur apportant en détention une aide psychologique et sociale et en développant leur accompagnement après la sortie, le troisième d'humaniser les conditions de détention.

Compte tenu de ce qui a été indiqué précédemment sur l'état actuel des prisons russes, il est compréhensible que, comme le notent les ONG russes, le défi à relever prioritairement soit celui de l'humanisation des prisons. Les associations de défense des droits de l'homme, tant russes qu'étrangères, investies dans le champ carcéral, se montrent d'ailleurs préoccupées en premier lieu par les conditions de détention.

Les efforts entrepris jusqu'à présent ont consisté en particulier :

- au plan matériel, à rénover le parc pénitentiaire et à réduire progressivement les espaces collectifs au profit d'unités de vie plus petites
- à lutter contre la surpopulation carcérale : si la Russie refusait jusqu'à présent de transmettre au Conseil de l'Europe les données relatives à la surpopulation carcérale, elle a déclaré pour l'année 2012 dans le cadre du programme statistique SPACE I une population carcérale totale de 755 648 personnes, pour une capacité estimée à 903 493 places, soit un taux d'occupation de 83,6 %. Les ONG reconnaissent que la situation évolue favorablement sur ce point. La Russie comptait au 1<sup>er</sup> septembre 2013 681 600 prisonniers détenus dans les établissements pénitentiaires. La population carcérale décroît constamment depuis 2008 (887 723 personnes).
- à introduire en 2008 un contrôle civil des prisons sous la forme de commissions de

surveillance sociale régionales.

Les principaux défis qui se présentent sont ceux :

- du développement d'une véritable sphère de l'application des peines et des peines alternatives à l'emprisonnement (l'objectif fixé à l'horizon 2020 est d'atteindre le chiffre de 200 000 personnes en milieu ouvert, en recourant plus fréquemment aux peines restrictives de liberté et aux autres types de sanctions, ainsi qu'en augmentant la palette des sanctions en milieu ouvert). L'enfermement reste ne effet la référence centrale du système des peines, les fonctions de punition et d'élimination de la peine prévalant en réalité dans l'approche russe de la sanction. La conséquence en est double : les textes n'offrent que des alternatives à l'emprisonnement très réduites et les juges optent de façon privilégiée pour le prononcé de peines d'emprisonnement.
- du développement de la réinsertion sociale des prisonniers, par la création d'un service de probation au niveau fédéral rattaché au Ministère de la Justice, annoncée depuis 2010 mais par encore mise en œuvre
- du développement d'une véritable médecine pénitentiaire.

## **7. Actualité judiciaire**

### a) Réforme judiciaire

Une vaste réforme judiciaire a été entreprise en Russie début 2001. Lancée par le Président Poutine fin 2000, cette ambitieuse réforme judiciaire a été conduite par le Chef adjoint de l'administration présidentielle, M. Dimitri Kozak, nommé à la tête du groupe de travail composé de toutes les institutions concernées. Ce groupe de travail a élaboré des textes législatifs fondamentaux de réforme, lesquels ont été évalués et discutés par les experts du Conseil de l'Europe, dont faisaient partie trois experts français : M.Truche, ancien Premier Président de la cour de Cassation, Mme Frison Roche, Professeur à l'université et Mme Fishelson, Avocate.

Le nouveau code de procédure d'arbitrage, qui a remplacé celui de 1995, a été adopté par une loi du 24 juillet 2002 et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2002. Ce code prévoit des procédures différenciées et diversifiées selon la nature des litiges et facilite les modes alternatifs de règlement des litiges. Le nouveau code de procédure civile a été introduit en 2003. De nouveaux amendements aux lois sur le système judiciaire, la Cour constitutionnelle, le statut des juges, les organes de la Communauté judiciaire, la médiation ainsi que la nouvelle loi sur le barreau ont également été adoptés. Demeure encore en attente la réforme concernant l'exécution des décisions de justice, qui connaît un certain retard. Bien que formellement achevée, puisqu'elle est inscrite dans une législation désormais conforme aux normes européennes, la réforme se poursuit néanmoins: les règles nouvelles sont régulièrement amendées et un travail considérable de formation reste à effectuer afin que la réforme ne reste pas lettre morte.

La Russie s'est engagée dans une profonde modernisation de son arsenal répressif. Le nouveau code de procédure pénale adopté par la loi du 18 décembre 2001 est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2002. Il introduit une rupture radicale avec l'ancien code soviétique de 1960. Ce code consacre notamment les droits de la défense, affirme le respect de la présomption d'innocence, prévoit des possibilités de transactions judiciaires en cas d'aveu de culpabilité ou de médiation pénale, soustrait une partie des pouvoirs de la Prokuratura au bénéfice du juge pour toute mesure restrictive de liberté prise lors de l'enquête préliminaire.

Conformément au projet de loi déposé devant la Douma par le Président Medvedev et soutenu par la majorité des députés lors des débats parlementaires de janvier 2011, la loi du 25 février 2011 supprime le système "des peines planchers " (qui interdit au juge de prononcer une peine privative de liberté inférieure à un seuil minimal) pour 68 infractions pour lesquelles le code pénal russe fixait des peines d'emprisonnement minimales comprises entre 5 et 9 ans

(notamment le meurtre, le viol et la fraude).

Est en cours la réforme du droit de la propriété intellectuelle afin de renforcer la protection des détenteurs de marques et de mettre la législation en conformité avec les normes internationales. Une juridiction spécialisée a été créée en ce domaine.

Le chantier de la création d'un droit administratif et de juridictions administratives est toujours ouvert.

Parallèlement à cette réforme judiciaire, un important effort a été consenti par le Gouvernement pour donner à la justice les moyens budgétaires adéquats ainsi qu'une revalorisation du traitement des magistrats. Le transfert de la Cour constitutionnelle à Saint-Pétersbourg en 2008 et la délocalisation prévue de la Cour suprême et de la Cour supérieure d'arbitrage sont destinés à faire de cette ville, où se tient également depuis 3 ans un important Forum juridique international, la capitale juridique de la Russie.

Après plusieurs mois de travaux préparatoires et de discussions, la loi qui prétend normaliser et généraliser la procédure d'appel pour toutes les affaires civiles et pénales, a été adoptée par le parlement fin décembre 2010 et signée par le président le 3 janvier 2011. Elle est très inspirée du modèle français (première instance, appel, cassation). En matière civile elle est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2012.

#### b) Médiation

La loi sur « le processus alternatif de règlement des différends avec la participation d'un médiateur » votée le 14 juillet 2010 par la Douma, s'applique au règlement des litiges commerciaux, des conflits dans les relations du travail (à l'exclusion des conflits collectifs) et des litiges en matière civile. Elle exclut du domaine de la médiation les litiges susceptibles de mettre en cause l'intérêt de tiers ou l'intérêt public.

Cette loi pose comme condition de la médiation l'accord des parties pour son exercice. Elle pose également comme principes, celui de l'égalité des parties, de l'impartialité et de l'indépendance du médiateur. Cette loi a pour objectif de désengorger les juridictions civiles et commerciales et de réduire les délais de procédure.