

LES CITOYENS ET LA JUSTICE EN RUSSIE : DU DIVORCE A LA RÉCONCILIATION ?

PAR

Anne GAZIER

Maître de conférences à l'Université de Picardie Jules Verne

La période soviétique a été particulièrement sombre pour les relations entre les citoyens et la justice en Russie. En schématisant et en caricaturant quelque peu, on peut dire que les tribunaux avaient une fonction essentiellement répressive et ne jouissaient d'aucune indépendance à l'égard du pouvoir politique. Ainsi, leurs compétences en matière civile et administrative étaient fort limitées. Notamment, jusqu'à la perestroïka, les actes administratifs ne pouvaient, sauf rares exceptions, être contestés devant eux. Surtout, ces tribunaux, formés de juges élus par les soviets, étaient soumis, tout comme les autres institutions soviétiques, à la volonté des organes du PCUS (volonté qui s'exprimait couramment par ce que l'on appelait le "droit téléphoné", c'est-à-dire les injonctions que les responsables du Parti téléphonaient aux juges pour leur dicter la solution des affaires¹).

Au service des juridictions plus que de leurs clients, les avocats dépendaient également du pouvoir grâce, en particulier, à leur rattachement au ministère de la justice. Au sein de ce système, cependant, une institution se

1. Sur le "droit téléphoné" et, d'une manière plus générale, sur l'absence d'indépendance des tribunaux dénoncée dans la presse soviétique à compter de 1986, voir notamment, Berton-Hogge (R.), de Lapparent (D.), "Le pouvoir soviétique à la recherche d'un consensus", *Problèmes politiques et sociaux*, n° 556, 20 mars 1987, pp. 16-22 ; Lesage (M.), "L'URSS vers un Etat de droit", *Problèmes politiques et sociaux*, n° 597, 9 décembre 1988 ; du même auteur, "L'URSS : de la légalité socialiste à l'Etat de droit", *Revue du droit public*, n° 2, mars-avril 1989, pp. 271-298.

distinguait par sa relative autonomie et par sa puissance : la "Prokuratura". Composée de procureurs formant une hiérarchie entièrement distincte de celle des juges, elle exerçait un double rôle : celui de ministère public et celui dit de "surveillance générale" de l'exécution des lois par l'ensemble des citoyens, entreprises, administrations et organisations soviétiques (à l'exception du PCUS, bien sûr). Au titre de cette dernière mission, elle offrait une certaine protection aux droits des citoyens qui pouvaient la saisir afin qu'elle exige des institutions contrôlées le rétablissement de la légalité. Toutefois, cette protection était limitée car la Prokuratura avait pour vocation de contribuer au maintien de l'ordre et de la discipline (et non de défendre les droit de l'homme)².

Ainsi, les individus, qui disposaient de fort peu de droits (malgré les énumérations impressionnantes de droits figurant dans les Constitutions soviétiques, mais qui étaient tantôt garantis avec des réserves très importantes³, tantôt liés, pour leur mise en œuvre, à la politique du gouvernement⁴), ne pouvaient guère les faire valoir auprès des tribunaux. Une telle absence de confiance entre les citoyens et le pouvoir judiciaire renforçait encore le "nihilisme juridique" de la population, c'est-à-dire le sentiment selon lequel le droit ne jouait et ne pouvait jouer qu'un rôle négligeable dans la régulation des rapports sociaux.

A compter de la perestroïka, deux grands changements sont intervenus : on a assisté d'une part à la multiplication des droits et des libertés reconnus aux citoyens et, d'autre part, au lancement d'une vaste réforme du système judiciaire. Tout d'abord, les réformes économiques et politico-administratives ont entraîné un accroissement considérable des droits des individus. Les mesures prises afin de passer à une économie de marché ont ainsi provoqué la reconnaissance de nouveaux droits subjectifs au profit des citoyens (principalement le droit de propriété de la terre et d'autres biens immeubles), de nouvelles libertés (telle la liberté d'entreprendre) et la détention par un nombre croissant d'entre eux de droits liés au développement des rapports marchands (comme les droits de créance). De même, la Constitution de la Fédération de Russie du 12 décembre 1993 et différentes lois adoptées avant (sous la perestroïka) ou après, ont consacré de nombreux droits et libertés -individuels, politiques, sociaux- qui soit n'existaient pas auparavant (comme le droit de grève), soit étaient reconnus mais avec des limites telles qu'ils restaient purement formels (libertés de conscience, d'information, d'expression, d'association, etc.).

2. Pour une présentation de la Prokuratura, voir notamment Marie (N.), *Le droit retrouvé ? Essai sur les droits de l'homme en URSS*, P.U.F., Paris, 1989, pp. 28-33.

3. Ainsi, l'article 50 de la Constitution de l'URSS du 7 octobre 1977 garantit aux citoyens les libertés de parole, de la presse, de réunion, de meeting, de défilé et de manifestation de rue "conformément aux intérêts du peuple et afin de consolider et de développer le régime socialiste".

4. Tel était le cas des droits économiques et sociaux (droit au travail, droits au repos, à la protection sociale, à la sécurité matérielle, droit au logement).

Après des débuts timides sous la perestroïka, la réforme du système judiciaire a fait l'objet d'un plan d'ensemble, très ambitieux, en octobre 1991. Ce plan, approuvé par le Président et le Soviet Suprême de la Russie, prévoyait de refondre le statut des juges, des avocats et de la Prokuratura, de créer de nouvelles juridictions et de réorganiser les anciennes afin d'instaurer une justice indépendante du pouvoir politique, accessible et efficace, qui protégerait au mieux les intérêts et droits légitimes des justiciables. La réforme ainsi lancée a été comparée, pour son ampleur et ses objectifs, à celle de 1864 menée sous Alexandre II. Cependant, tout comme cette dernière, elle a rencontré d'importants obstacles et, cinq ans après son adoption, elle ne s'est pas encore traduite par des changements majeurs. Certes, des avancées importantes ont été réalisées. Les juges sont devenus inamovibles et sont nommés et non plus élus ; les avocats ont vu leur rôle augmenter et échappent désormais à la tutelle du ministère de la justice ; les citoyens sont associés — à titre expérimental, il est vrai — à l'exercice de la justice pénale grâce à l'instauration de jurys populaires dans un nombre limité de cours ; de nouvelles juridictions ont été créées (tribunaux d'arbitrage, Cour constitutionnelle et, tout récemment, juges de paix). Mais d'une part, la réforme est loin d'être achevée (le statut des avocats est, en particulier, encore largement dans le flou), d'autre part, malgré des propositions visant à ne plus faire exercer à la Prokuratura que son rôle de ministère public et donc à lui retirer ses prérogatives en matière de "surveillance générale", une loi du 17 novembre 1995 est venue réaffirmer le double rôle de cette institution.

La reconnaissance de droits nouveaux au profit des individus et les changements, non négligeables bien que limités, apportés au système judiciaire, ont-ils rapproché la justice des citoyens ? La réponse paraît positive si l'on s'en tient à l'opinion exprimée par Tatiana Morehtchakova, Vice-Président de la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie, dans une interview publiée dans le quotidien *Rossiïskaïa gazeta* du 2 août 1996 : *"Je me souviens, il y a cinq ans — je travaillais alors dans la recherche —, nous cherchions à savoir combien de citoyens allaient saisir les tribunaux en se fondant sur la loi permettant de contester en justice les agissements des fonctionnaires. Et bien, pour toute l'Union Soviétique, il y avait moins de 2000 affaires de ce type. A l'heure actuelle, on trouve des milliers de ces affaires devant les tribunaux de la Russie. Et cela n'est pas dû au fait que l'on se serait mis à porter plus souvent préjudice à autrui. Simplement, les gens ont commencé à faire confiance aux tribunaux. Ils ont pris conscience que l'on pouvait trouver une protection auprès d'eux. D'ailleurs, les tribunaux eux-mêmes sont devenus beaucoup plus audacieux et indépendants ; ils ne craignent pas d'annuler des décisions illégales du pouvoir exécutif"*⁵.

Pour tenter de voir dans quelle mesure ce jugement, résolument optimiste, rend compte de l'état actuel des relations entre les citoyens et la justice, il convient d'envisager l'attitude des citoyens non seulement à l'égard du pou-

5. Voir *Rossiïskaïa gazeta*, 2 août 1996, p. 5.

voir judiciaire proprement dit, des tribunaux, mais aussi vis-à-vis des acteurs de la justice, des juges, procureurs et avocats. Or, il apparaît que les citoyens demeurent assez méfiants envers la justice (même si cette méfiance a tendance à diminuer) et que les professions judiciaires ont de moins en moins de prestige et d'attrait auprès d'eux.

I - UNE MÉFIANCE PERSISTANTE ENVERS LES TRIBUNAUX

L'accent sera mis ici sur la justice civile (qui englobe en Russie la justice administrative) car c'est à son égard et non vis-à-vis de la justice pénale que les citoyens peuvent le plus changer de comportement. Ainsi, à compter de la perestroïka, la justice civile est devenue plus facile d'accès. Pourtant, malgré cette ouverture, les citoyens ont encore peu souvent recours à elle.

A) Une justice de plus en plus accessible

Deux phénomènes ont conjugué leurs effets pour faciliter l'accès à la justice : la création de nouvelles juridictions et la multiplication des possibilités offertes aux citoyens de saisir le juge. En 1991 sont apparues, en plus des juridictions ordinaires (aux attributions pénales, civiles et administratives) des juridictions issues d'anciens organes administratifs (les tribunaux d'arbitrage, créés à partir des organes de l'arbitrage d'Etat et chargés essentiellement de juger "les litiges économiques", c'est-à-dire les litiges survenant entre les entreprises ou les opposant à l'administration) et une juridiction entièrement nouvelle : la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie⁶ (qui a des compétences très larges puisqu'elle est appelée à statuer sur la constitutionnalité non seulement des lois mais aussi d'un grand nombre d'autres normes, dont les actes réglementaires du Président et du gouvernement de la Fédération de Russie, et qu'elle peut, dans certains cas, être saisie par les citoyens par la voie de l'exception d'inconstitutionnalité⁷).

Surtout, les textes reconnaissant de nouveaux droits aux citoyens ont donné à ces derniers la possibilité de les faire valoir en justice. Ainsi, l'article 46 § 1 de la Constitution de 1993 comprend une disposition générale selon laquelle "A chacun est garantie la protection judiciaire de ses droits et de ses

6. Pour un schéma d'ensemble du système judiciaire russe avant l'intervention de la loi du 31 décembre 1996 "Sur le système judiciaire de la Fédération de Russie", voir Gazier (A.), "Russie : le droit en construction", *Problèmes politiques et sociaux*, n° 753, 18 août 1995, pp. 36-37.

7. Selon l'article 125 de la Constitution de 1993, les citoyens peuvent soulever, à l'encontre de lois, l'exception d'inconstitutionnalité en cas de violation de leurs droits et libertés constitutionnels. Pour une présentation complète des attributions de la Cour constitutionnelle, voir Lesage (M.), "La Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie. Présentation de la Cour", *Les cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 1, 1996, pp. 43-45.

libertés". On retrouve une formule analogue, s'agissant des droits civils, à l'article 11 du nouveau Code civil. En matière administrative, une évolution législative a permis aux particuliers d'attaquer un nombre croissant d'actes de l'administration devant les tribunaux. En effet, une loi du 30 juin 1987 a, pour la première fois, donné aux citoyens la possibilité de contester en justice les agissements des fonctionnaires portant illégalement atteinte à leurs droits. Les recours, qui ne pouvaient initialement être formés qu'à l'encontre des agents pris individuellement, ont pu, à compter d'une loi du 2 novembre 1989, être également dirigés contre les actes individuels adoptés par les organismes collégiaux puis, à partir d'une loi du 27 avril 1993, contre tous les actes de l'administration violant les droits et libertés des citoyens (à l'exception toutefois de ceux qui peuvent être déférés à la Cour constitutionnelle ou faire l'objet d'un autre recours). Enfin, depuis une loi du 14 décembre 1995, l'inaction de l'administration peut aussi être attaquée devant le juge.

Cependant, cette ouverture comporte des limites importantes. En effet, la répartition des compétences entre les différentes juridictions — tribunaux ordinaires, tribunaux d'arbitrage, Cour constitutionnelle — est particulièrement complexe et obscure, ce qui entraîne une certaine confusion. En particulier, les lois prévoient fréquemment que la protection de tel ou tel droit est assurée "par le tribunal ordinaire ou le tribunal d'arbitrage", sans plus de précision⁸. De plus, les individus restent encore démunis à l'égard de certaines décisions administratives. Notamment, les particuliers n'ont toujours pas la possibilité d'attaquer en justice les actes réglementaires importants, comme ceux du Président ou du gouvernement de la Russie, qui ne peuvent être contestés que devant la Cour constitutionnelle par certaines autorités⁹.

En dépit de ces limites, l'accès aux juridictions est devenu beaucoup plus facile qu'auparavant. Pourtant, force est de constater que les citoyens ne se sont pas précipités pour défendre leurs droits en justice.

B) Un recours encore peu fréquent aux tribunaux

On observe une augmentation certaine du nombre d'affaires civiles et administratives dont sont saisis les tribunaux. Ainsi, les statistiques judiciaires

8. On peut citer, à titre d'exemple, l'article 46 de la loi du 28 août 1995 "Sur les principes généraux de l'organisation de l'auto-administration locale dans la Fédération de Russie" qui donne aux citoyens la possibilité d'attaquer "devant le tribunal ordinaire ou devant le tribunal d'arbitrage" les actes normatifs portant atteinte aux "droits de l'auto-administration locale". Voir *Sobranie zakonodatelstva Rossijskoï Federatsii*, 1995, n° 35, art. 3506.

9. Ces autorités sont : le Président de la Fédération de Russie, le Conseil de la Fédération, la Douma d'Etat, un cinquième des membres du Conseil de la Fédération ou des députés de la Douma d'Etat, le gouvernement de la Fédération de Russie, la Cour suprême de la Fédération de Russie, la Cour supérieure d'arbitrage de la Fédération de Russie, les organes du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif des sujets de la Fédération (article 125 de la Constitution de 1993).

relatives à l'activité des juridictions ordinaires indiquent non seulement un accroissement du nombre d'affaires civiles mais aussi un changement dans leur répartition : les litiges liés au droit de la famille, qui demeurent majoritaires, tendent à diminuer en valeur relative au profit des affaires liées au droit du travail, à la privatisation du logement et, dans une moindre mesure, à la privatisation des entreprises¹⁰. Quant aux affaires administratives proprement dites et notamment celles qui relèvent de la loi permettant de contester en justice les agissements et les décisions de l'administration portant atteinte aux droits des citoyens, elles ont connu une hausse non négligeable : on est passé d'environ 6600 recours en 1991 à plus de 34000 en 1995¹¹.

Cette augmentation traduit bel et bien une volonté croissante de la part des citoyens et, ce qui est plus nouveau, d'associations de citoyens, de faire appel à la justice pour défendre leurs droits. On peut citer l'exemple des comités de mères de soldats qui cherchent à obtenir le respect du droit, proclamé dans la Constitution, de faire un service civil à la place du service militaire et qui incitent les jeunes auxquels le bénéfice de ce droit est refusé à saisir les tribunaux¹².

Toutefois, le nombre d'affaires civiles et, surtout, administratives demeure modeste pour une population de 150 millions d'habitants. Les citoyens utilisent beaucoup plus fréquemment d'autres voies de recours que la saisine des tribunaux lorsqu'ils ont un litige avec l'administration. Ils font, en particulier, appel à la Prokuratura qui, selon une estimation datant de 1993, est saisie de telles affaires dix fois plus souvent que les tribunaux¹³. En outre, les litiges entre particuliers sont souvent réglés en dehors de la justice, par des moyens plus ou moins légaux.

S'efforçant de comprendre les raisons de cette réticence envers les tribunaux, les chercheurs et les praticiens russes considèrent qu'elle serait due très largement au mauvais fonctionnement du système judiciaire et à sa faible efficacité. En plus de sa lenteur, la justice souffrirait, en effet, de deux défauts majeurs : l'inexécution de ses décisions et l'absence de véritable indépendance. Le premier défaut, qui tient pour partie au nombre insuffisant d'huissiers

10. Ainsi, les tribunaux ordinaires ont été saisis de 2571 affaires liées à la privatisation du logement en 1992, puis de 10005 en 1993 et de 16142 en 1994 ; les affaires liées à la privatisation des entreprises ont augmenté moins nettement et restent à un niveau très modeste : 156 en 1992, 652 en 1993, 954 en 1994. Il ne faut pas oublier, dans ce dernier domaine, que les tribunaux d'arbitrage peuvent également être compétents. Voir *Rossüskaïa justitsia*, 1995, n° 6, p. 52.

11. L'accroissement a été particulièrement important à compter de l'adoption de la loi du 27 avril 1993 : on est passé d'environ 10100 recours en 1992 à environ 20300 en 1993 et 27800 en 1994. Voir *Rossüskaïa justitsia*, 1995, n° 6, p. 52 et 1996, n° 8, p. 48.

12. Sur l'action de ces comités de mères de soldats, voir notamment Daucé (F.), "Les mouvements de mères de soldats à la recherche d'une place dans la société russe", *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 28, n° 2, juin 1997, à paraître.

13. Voir Suharev (A.), "La crise de la légalité menace les réformes", *Rossüskaïa federatsia*, 1994, n° 5, p. 57.

et à la faiblesse de leurs moyens, est alarmant : selon un chiffre donné en janvier 1996 par le ministre de la justice de la Fédération de Russie, environ la moitié des décisions de condamnation à des dommages-intérêts resteraient inexécutées¹⁴. Certains n'hésiteraient plus à recourir à des organisations criminelles pour faire exécuter les jugements...¹⁵ Quant au manque d'indépendance des tribunaux, il serait particulièrement net à l'égard des pouvoirs régionaux et locaux. Deux explications sont avancées : l'importance du financement local (les versements fédéraux étant tout à fait insuffisants pour permettre aux juridictions de fonctionner¹⁶) et le rôle joué par les autorités régionales dans la désignation des juges (bien que leur nomination soit, en principe, une prérogative du Président de la Fédération de Russie).

La confusion qui a présidé au choix des juges ne devait, en toute hypothèse, pas contribuer à rendre plus positive l'image de la profession auprès des citoyens, bien au contraire.

II - UNE DÉSAFFECTION CROISSANTE ENVERS LES PROFESSIONS JUDICIAIRES

Les tribunaux ont été largement négligés durant la période soviétique. Ils avaient des moyens très limités et étaient, comme nous l'avons vu, à la solde du Parti. Les juges et les avocats, en conséquence, n'avaient que bien peu de prestige auprès de la population. Seuls les procureurs, étant donné leurs vastes pouvoirs et leur autonomie relative, imposaient un certain respect. On aurait pu s'attendre, avec les changements intervenus à compter de la perestroïka, à une amélioration de cette image des professions judiciaires. Or, elle s'est plutôt détériorée, notamment en raison des contradictions et incertitudes de la politique menée à l'égard de ces professions.

A) Une image de plus en plus négative

Il faut rappeler que les bouleversements politiques et la réforme du système judiciaire ont permis aux juges et aux avocats de se libérer de l'emprise du Parti et d'acquérir une certaine indépendance vis-à-vis du pouvoir (avec les limites vues plus haut). En particulier, tant la Constitution de 1993 que la loi

14. Voir *Rossiïskaïa gazeta*, 25 janvier 1996, p. 5.

15. Voir les propos du Président de la Cour suprême de la Fédération de Russie, V. Lebedev in : *Kommersant*, 11 avril 1997, p. 1.

16. Bien que le financement des tribunaux doive, conformément à l'article 124 de la Constitution, provenir exclusivement du budget fédéral, la crise des finances fédérales fait que les "aides" locales, parfois considérables, sont indispensables au fonctionnement de la justice. Ainsi, par exemple, cette aide s'est élevée en 1995 à environ 68 milliards de roubles à Moscou, 8 milliards à Riazan, un milliard à Tchéliabinsk. Voir l'interview de Iouri Sidorenko, président du Conseil des juges de la Fédération de Russie in : *Rossiïskaïa gazeta*, 16 juillet 1996, p. 6.

sur le statut des juges, dans sa version de juin 1995, ont consacré l'inamovibilité des juges et soumis leur nomination au respect d'exigences importantes (âge minimum de 25 ans, formation juridique supérieure, exercice d'une profession juridique durant au moins cinq ans, réussite à l'examen d'aptitude à la fonction de juge, recommandation par un collège de qualification des juges, etc.). Quant aux avocats, ils constituent désormais une profession libérale et les dispositions du Règlement de 1980 (non abrogées mais totalement dépassées) relatives au contrôle exercé sur eux par les organes de l'Etat, ne s'appliquent plus.

A ces changements affectant les professions judiciaires s'est ajouté le développement des études de droit. En effet, on assiste, depuis cinq ans environ, à une augmentation très importante du nombre d'étudiants et à une multiplication des établissements proposant des formations juridiques¹⁷. Pourtant, malgré ces deux phénomènes, l'opinion des citoyens à l'égard des acteurs de la justice ne s'est pas améliorée. Selon Anatoli Jerebtsov, président du Collège supérieur de qualification des juges de la Fédération de Russie, "*une partie de la population pense que les juges sont peu compétents, douteux moralement, pas objectifs, enclins à se conformer non pas au droit mais à la volonté des puissants*"¹⁸. Ce jugement négatif peut être étendu, mais avec des atténuations, aux avocats et même aux procureurs, dont le prestige a nettement tendance à baisser¹⁹.

Mal considérées, les professions judiciaires n'attirent guère les citoyens. Il en résulte deux conséquences. Tout d'abord, il n'y a pas suffisamment de juges et d'avocats. Le nombre de postes de juge vacants et qui ne parviennent pas à être pourvus est considérable, même s'il tend à diminuer (pour les juridictions ordinaires, fin 1996, sur un total de plus de 12000 postes, 1241 étaient inoccupés ; pour les tribunaux d'arbitrage, à la même période, 24 % des postes restaient libres²⁰). En dépit d'une augmentation non négligeable ces derniers temps, le nombre d'avocats demeure assez faible et s'élevait, au 1er janvier 1997, à 26309²¹. Ensuite, ce ne sont pas les meilleurs juristes qui choisissent les carrières judiciaires²² et, surtout, celle de juge. Les incidences en sont multiples : le niveau insuffisant de compétence de nombreux juges, le

17. En cinq ans, le nombre d'étudiants admis dans les facultés de droit et dans les écoles supérieures de droit de la Russie a été multiplié par deux (sans compter ceux qui ont choisi les établissements privés). Voir *Rossiïskaïa gazeta*, 12 juillet 1996, p. 27.

18. Voir *Rossiïskaïa justitsia*, 1996, n° 5, p. 9.

19. Voir notamment Rozanov (A.), "Les personnes qui forment la Prokuratura de la Russie", *Zakonnost*, 1997, n° 2, p. 4.

20. Fin 1995 étaient vacants environ 2000 postes pour les juridictions ordinaires et 35 % des postes pour les tribunaux d'arbitrage. Pour l'ensemble de ces chiffres, voir *Rossiïskaïa justitsia*, 1996, n° 2, p. 3 et p. 5 ; 1997, n° 2, p. 5 et p. 16.

21. Soit 2943 avocats de plus qu'en 1995. Voir *Advokat*, 1997, n° 4, p. 5.

22. Parmi les étudiants en droit, peu se destinent à une carrière judiciaire. Ainsi, Vladimir Terebilov, enseignant à l'Université d'Etat de Moscou estime que seuls 3 à 5 % des étudiants de la faculté de droit de cette Université envisagent d'exercer une profession judiciaire. Voir *Zakonnost*, 1996, n° 3, p. 40.

manque de stimulation dans le travail (les stages de perfectionnement sont rarement suivis ; les cas de graves négligences sanctionnées pénalement ont plutôt tendance à augmenter, etc.)²³.

A quoi tient cette désaffection envers les professions judiciaires ? L'héritage soviétique ne peut suffire à l'expliquer puisque le phénomène est plus grave qu'il ne l'était lorsque l'URSS existait encore. Les raisons paraissent diverses mais se rattachent le plus souvent à l'attitude adoptée par le pouvoir central à l'égard de ces professions.

B) Les effets d'une politique peu cohérente

Comme nous l'avons vu plus haut, la réforme du système judiciaire lancée en 1991 était particulièrement ambitieuse. Or la question — pourtant essentielle — de la sélection des membres des professions judiciaires a fait l'objet de mesures partielles et, souvent, peu satisfaisantes.

Ainsi, les autorités politiques sont les premières à reconnaître qu'un effort insuffisant pour rendre les carrières judiciaires attractives a été consenti dans le domaine des salaires. Notamment, la rémunération des juges et des procureurs ne peut se comparer à celle offerte aux juristes travaillant pour des firmes privées. En outre, les conditions de travail au sein des tribunaux sont devenues très difficiles à cause d'un manque dramatique de moyens (allant jusqu'à provoquer la paralysie de certaines juridictions)²⁴.

De même, on s'accorde à considérer que les conditions d'accès aux professions de juge et d'avocat ne permettent pas de recruter les meilleurs juristes. Sont notamment dénoncés les effets pervers des nouvelles exigences posées pour devenir juge. En particulier, la nécessité, vue plus haut, que les futurs juges aient acquis une expérience professionnelle dans le domaine juridique d'au moins 5 ans, empêche de les recruter à la sortie des grandes écoles. S'agissant des avocats, l'absence de nouvelle loi sur la profession et le flou qui entoure les procédures de recrutement donnent aux différents collèges d'avo-

23. Voir les articles d'Anatoli Jerebtsov publiés dans la revue *Rossiïskaïa justitsia* : 1996, n° 5, pp. 8-9 ; 1997, n° 3, pp. 2-3. Chaque année des dizaines de juges sont sanctionnés sur les plans pénal et disciplinaire pour ivrognerie, négligences, falsifications, abus de pouvoir, etc. (ces deux dernières années, plus de 230 juges ont été poursuivis pour de tels faits et, parmi eux, 130 ont été révoqués).

24. Par exemple, lors du IV^{ème} Congrès des juges de la Fédération de Russie, en décembre 1996, Anatoli Tchoubaïš, alors chef de l'administration du Président, a vigoureusement condamné la situation "où les tribunaux ne peuvent plus non seulement payer le loyer des locaux qu'ils occupent mais encore adresser des convocations par la poste". Voir *Rossiïskaïa justitsia*, 1997, n° 2, p. 4. Les juridictions de base (et notamment les tribunaux d'arrondissement) sont, en effet, dans une situation financière plus que critique depuis déjà au moins deux ans. Voir, en particulier, *Rossiïskaïa justitsia*, 1996, n° 2, p. 3.

cats un pouvoir discrétionnaire en la matière, la seule condition à respecter étant que le candidat ait une formation juridique supérieure²⁵.

Surtout, aucune mesure n'a été prise pour opérer un véritable renouvellement des membres des professions judiciaires. Au contraire, les aménagements apportés aux modes de recrutement ont permis aux anciens qui le souhaitaient de continuer à exercer leurs fonctions sans avoir à fournir de grands efforts d'adaptation. La composition des juridictions, de la Prokuratura et de la profession d'avocat est ainsi marquée par une importante continuité.

En ce qui concerne les juges, ceux des tribunaux ordinaires ont été élus pour la dernière fois par les soviets des différents niveaux territoriaux en 1990. La suppression des soviets, en septembre 1993, a bel et bien mis fin à leur mandat mais, conformément à un décret présidentiel du 25 décembre 1993, ils devaient rester en poste jusqu'à ce qu'ils soient nommés de la nouvelle procédure ou bien remplacés par d'autres personnes. Or, comme nous l'avons signalé plus haut, une grande confusion a caractérisé la désignation des juges. En effet, selon l'article 128 de la Constitution de 1993, il revient au Président de la Fédération de Russie de nommer l'ensemble des juges des "juridictions fédérales". L'interprétation large de cette dernière expression (comme comprenant pratiquement toutes les juridictions situées sur le sol russe), qui a été retenue par le Président, était loin de faire l'unanimité. Il a fallu attendre la loi "Sur la réforme du système judiciaire de la Fédération de Russie" du 31 décembre 1996 pour qu'elle soit consacrée sans ambiguïtés par le législateur. Entre-temps, les juges ont été au cœur d'une véritable bataille politique opposant le pouvoir central aux autorités régionales, dont certaines ont procédé à la nomination des membres des tribunaux situés sur leur territoire²⁶. La composition des juridictions ordinaires n'a pas manqué de souffrir de cette rivalité. Quant aux tribunaux d'arbitrage, leur création ne s'est pas faite dans un souci de rupture avec les institutions soviétiques puisque 34 % des juges de ces tribunaux sont d'anciens membres des organes de l'arbitrage d'Etat²⁷.

Les changements paraissent avoir encore moins affecté les procureurs qui demeurent nommés, de la base au sommet, par leur supérieur hiérarchique (l'accord des "sujets de la Fédération" est toutefois requis pour la nomination des procureurs régionaux par le Procureur général, ce dernier étant désigné par le Conseil de la Fédération sur proposition du Président de la Fédération de Russie). Une certaine continuité caractérise, là encore, le personnel de la profession même si des départs sont signalés, notamment vers d'autres fonctions judiciaires comme celle de juge, par exemple²⁸.

25. Voir notamment "Les organes de protection du droit de la Fédération de Russie", éd. Spark, Moscou, 1996, p. 237.

26. Voir à ce propos les extraits de l'article de Iouri Feofanov "Pas plus l'Etat que la milice n'aiment les juges indépendants" (*Izvestia*, 25 août 1994) publiés in : Gazier (A.), "Russie : le droit en construction", *op. cit.*, pp. 45-47.

27. Voir *Rossüskaïa justitsia*, 1996, n° 2, p. 5.

28. *Ibid.*, p. 4 et p. 5.

Les avocats, enfin, ont vu l'apparition, à côté des anciens collèges, dits "traditionnels", de collèges concurrents, appelés "parallèles". Créés dès 1990, ces nouvelles structures ne comprennent cependant qu'une petite minorité d'avocats (environ 3000 contre 21000 dans les collèges traditionnels, fin 1995²⁹). Certes, l'évolution va dans le sens d'un développement de ces nouvelles formes d'organisation mais on est encore loin du renouveau nécessaire à la mise en œuvre d'une véritable réforme du système judiciaire.

Au terme de cette étude, il apparaît que l'absence de réconciliation entre les citoyens et la justice que l'on constate en Russie à l'heure actuelle s'explique autant par des causes profondes comme la persistance du traditionnel "nihilisme juridique" russe ou le poids de l'héritage soviétique que par l'attitude contradictoire des autorités politiques vis-à-vis du système judiciaire. D'un côté, en effet, une réforme ambitieuse de la justice a été lancée afin d'en faire un véritable troisième pouvoir et des mesures importantes ont été prises en ce sens. De l'autre, la politique menée par le centre freine, à bien des égards, l'apparition de ce pouvoir : la *Prokuratura* voit ses fonctions inchangées ; la situation matérielle des juridictions ne cesse de se dégrader ; les efforts réalisés pour mieux former et renouveler les membres des professions judiciaires demeurent très insuffisants. La volonté, clairement affirmée début mars 1997 par Boris Eltsine dans son message à l'Assemblée fédérale, de faire du renforcement du système judiciaire une priorité, permettra-t-elle de sortir de cette contradiction ? Le dessein, en tout cas, est vaste puisqu'il s'agit de contribuer à "*un changement radical dans la conscience juridique des gens*"³⁰.

29. Voir "Les organes de protection du droit de la Fédération de Russie", *op. cit.*, p. 242.

30. Voir *Rossüskaïa gazeta*, 7 mars 1997, p. 7.