

La Fédération de Russie sous Putin : de fédéralisme coopératif à fédéralisme coercitif ?

Alexander N. Domrin

La haute complexité de la structure fédérale russe est maintenant un problème important, mais des réformes imminentes pourraient bientôt y remédier. Le président Vladimir Putin, réélu en mars 2004, a entamé son deuxième mandat en mettant de l'avant une initiative d'envergure visant une nouvelle répartition des compétences entre le gouvernement central et les régions, ainsi qu'une diminution du nombre d'unités constituantes de la Fédération de Russie. Les modifications actuelles sont le prolongement des tentatives de M. Putin visant à renforcer la fédération à partir du centre et à mettre en place un « pouvoir vertical » plus fort au pays.

L'adoption de la Constitution fédérale de 1993 ne fut pas le point culminant de l'histoire de la Russie ou de son développement constitutionnel. Ce fut plutôt le tout début de l'expérience fédérale de la Russie. **Même s'il est bien peu probable que la Russie abandonne complètement le fédéralisme dans un avenir rapproché, l'ingérence actuelle du gouvernement fédéral dans tous les aspects de la vie peut être vue comme un indice de la transition du pays d'un fédéralisme de type « coopératif » (basé sur des traités entre le centre fédéral et les sujets de la fédération) à un fédéralisme de type « coercitif » (basé sur la Constitution fédérale et sur l'observation stricte de ses termes par les sujets de la fédération).**

La Fédération de Russie est une république présidentielle. Le président russe – officiellement « garant » de la Constitution ainsi que des droits et libertés des citoyens – est le chef de l'État et représente la Fédération de Russie au pays ainsi que sur le plan des relations internationales. Il est autorisé à prendre des mesures visant à protéger la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité des frontières de la Fédération de Russie, à assurer la coordination des opérations des agences dotées du pouvoir de l'État et leurs interactions, ainsi qu'à définir les orientations de base des politiques intérieures et étrangères de la Fédération de Russie en vertu de la Constitution et des lois fédérales.

Il existe trois différents types de tribunaux en Russie : 1) la Cour constitutionnelle (créée en 1991) ; 2) les tribunaux « ordinaires » ou de compétences générales (incluant les tribunaux militaires) ; et 3) les tribunaux d'arbitrage (*arbitrazh*) ou tribunaux commerciaux. Il faut également souligner que la Russie n'est pas dotée d'une seule cour suprême : ses trois plus hautes cours – la Cour constitutionnelle, la Cour suprême (la plus haute cour des cours de compétences générales) et la Cour suprême d'arbitrage – ont toutes le même statut.

Le Parlement russe est devenu bicaméral peu après la désintégration de l'Union soviétique, à la suite de l'amendement constitutionnel de 1990, et la Constitution de 1993 a conservé cette structure bicamérale. Le Parlement, ou Assemblée fédérale, est composé de deux Chambres : la *Douma* et le Conseil de la fédération. La *Douma* comprend 450 députés ; le Conseil de la fédération, 178 membres (parfois appelés sénateurs), soit deux délégués de chacun des 89 sujets de la Fédération de Russie.

La Constitution divise les sujets de la fédération en trois principaux groupes : les républiques, les unités territoriales nationales (régions et zones autonomes) et les unités territoriales administratives (incluant les régions, les territoires et les deux villes fédérales du pays, Moscou et Saint-Pétersbourg). On parle de « sujets » plutôt que d'unités constituantes de la Fédération de Russie. La Constitution donne les mêmes droits et responsabilités, ainsi que toutes les compétences étatiques à chacune des 89 unités constituantes du pays. Dans la pratique

cependant, certains sujets bénéficient davantage de ces compétences que d'autres, ce qui fait de la Russie une fédération asymétrique.

Les questions liées au fédéralisme sont parmi les éléments de base des récentes réformes d'envergure en Russie. Premièrement, un système de scrutin proportionnel a été instauré à la *Douma* et le prochain scrutin se fera uniquement selon des listes de parti. Cette nouvelle loi stipule que tout parti politique doit être composé d'au moins 50 000 membres et comprendre des sections régionales composées chacune d'au moins 500 personnes. Deuxièmement, le système de scrutin régional a été révisé. De nouvelles lois électorales stipulent expressément que, à partir de maintenant, tous les gouverneurs de territoires devront être élus par les corps législatifs de ces territoires suivant les recommandations du président. Troisièmement, les autorités russes ont entamé un processus de fusion des unités fédérées du pays. Ces deux derniers types de réformes sont expliqués plus avant ci-dessous.

Le gouvernement fédéral russe a entrepris nombre de mesures visant à éliminer le « fédéralisme ethnoterritorial » au pays. Il a modifié le statut des républiques à base ethnique et leur a donné le même statut que les régions russes ordinaires. La *Douma* a adopté une loi qui donne au président le pouvoir de destituer des dirigeants régionaux élus au vote populaire, y compris les présidents des républiques à base ethnique. De plus, dans le but de joindre des entités ethniques et non ethniques au sein de districts fédéraux, la Russie a été divisée en sept districts fédéraux, comprenant chacun 10 à 12 sujets de la fédération. Ces districts sont supervisés par des représentants du président fédéral.

La tragédie de Beslan en 2004, au cours de laquelle des terroristes tchétchènes et ingouches ont pris environ 1 200 personnes en otage dans une école de la ville de Beslan et tué 330 personnes (dont un tiers était des enfants), a poussé M. Putin à proposer de nouvelles réformes relatives aux autorités régionales. Le président proposa que les gouverneurs soient nommés plutôt qu'élus par scrutin direct, ainsi que d'autres initiatives visant à mobiliser la société, renforcer l'État russe, améliorer l'administration des sujets de la Fédération de Russie et les rendre aptes à répondre adéquatement aux menaces et défis actuels. Le 7 décembre 2004, le Conseil de la fédération a approuvé une nouvelle loi visant à éliminer l'élection des gouverneurs par scrutin direct partout au pays. Depuis l'entrée en vigueur de la loi, 18 gouverneurs russes ont été renommés par le président et 4 ont été destitués. Cette tendance vers une plus grande centralisation du pouvoir est considérée comme nécessaire par le gouvernement fédéral russe, l'élite politique du pays et le grand public afin que l'intégrité du pays soit maintenue.

Le 2 juillet 2005, le président Putin a annoncé qu'il comptait signer un décret redonnant aux gouverneurs plusieurs des compétences qui leur avaient été retirées par ses politiques régionales. Lors d'une séance du Conseil d'État à Kaliningrad traitant de l'amélioration des relations fédérales, M. Putin a souligné que le transfert de compétences additionnelles aux régions n'était pas un but en soi, mais plutôt une façon d'assurer la croissance économique des régions. Les compétences devant être transférées concernent les forêts, la politique environnementale, les manifestations culturelles, l'éducation et la science. Selon certains observateurs, la dernière initiative du président Putin redonnera en gros aux gouverneurs 114 des compétences qu'ils avaient auparavant.

En dépit de cette nouvelle approche visant à redonner des compétences aux gouverneurs, la tendance générale du pays à la centralisation demeure. En fait, le « rapport de Kaliningrad » de M. Putin appuyait l'idée d'établir la gouvernance fédérale directe dans les régions financièrement insolubles. Le fait que les autorités d'une région ne soient pas en mesure d'utiliser adéquatement leurs multiples compétences et de s'assurer que les fonds alloués soient utilisés adéquatement ne

fait qu'aggraver les problèmes économiques de la région, augmenter le taux de chômage et, à la longue, favoriser l'extrémisme. Ces affirmations étayent l'idée que la gouvernance fédérale directe par Moscou est une mesure nécessaire et justifiée.