

RUSSIE. REFORME POLITIQUE

Dès le 4 septembre 2004 , dans son adresse aux citoyens à l'occasion de la tragédie de Beslan, Vladimir Poutine a indiqué ses objectifs: préparer un ensemble de mesures orientées vers le renforcement de l'unité de l'Etat, créer un nouveau système de coopération des forces et des moyens assurant le contrôle de la situation au Nord Caucase, créer un système d'administration anti-crise efficace.

Le 13 septembre, il a pris plusieurs mesures d'effet immédiat et annoncé les orientations d'une réforme politique plus profonde.

1. Les mesures immédiates: les décrets du 13 septembre

1. La Commission pour la coordination dans le district fédéral du sud

Par décret du 13 septembre V. Poutine a créé une «Commission pour les questions de coordination de l'activité des organes fédéraux du pouvoir exécutif dans le district fédéral du sud» présidée par le nouveau représentant plénipotentiaire du Président dans le district Dmitri Kozak. Cette commission est composé de 4 ministres fédéraux (développement économique et commerce, finances, santé et développement social, enseignement et recherche) et des premiers vice-ministres des secteurs chargés du maintien de l'ordre (défense, protection civile, Sécurité de l'Etat, intérieur). Elle doit, à la fois, d'une part, en vue du développement économique et social dans le district, assurer la coopération entre les organes fédéraux du pouvoir exécutif, les organes du pouvoir exécutif des sujets de la Fédération et les organes de l'autonomie locale (3 niveaux) et d'autre part, en vue la prévention et de la répression des actes terroristes et de la recherche des causes permettant leur préparation et leur commission, assurer dans le district la coordination de l'activité des organes fédéraux du pouvoir exécutif et des organes exécutifs des sujets de la Fédération (2 niveaux). Le quotidien Kommersant en déduit que Dmitri Kozak dirige le gouvernement de la Russie du Sud¹.

2. Le ministère du développement régional

Par décret du 13 septembre, V.Poutine a créé un ministère du développement régional. Et il a nommé ministre Vladimir Iakovlev, jusqu'alors représentant plénipotentiaire du Président dans le district fédéral.

¹ 15 septembre 2004

Le ministère est créé dans la catégorie des ministères dirigés par le Gouvernement et non directement par le Président. «Beaucoup de questions entreront dans mes attributions, a expliqué V.Iakovlev. C'est le développement de l'économie régionale, les relations inter-budgétaires, les programmes fédéraux et spécifiques, la politique nationale, les kazaks, la politique régionale, l'emploi de la jeunesse. De tout cela nous avons parlé d'une manière détaillée avec le Président et le premier ministre lorsque ma candidature a été discutée»².

3. Les mesures de lutte contre le terrorisme

Le décret du 13 septembre «sur les mesures immédiates pour accroître l'effectivité de la lutte contre le terrorisme» se borne à fixer des missions dans ce domaine au gouvernement et aux «ministères de la force».

2. Les lois projetées

1. Le mode d'élection des gouverneurs

V.Poutine propose que les autorités supérieures des sujets de la Fédération soient **élues par les assemblées législatives des territoires sur proposition du chef de l'Etat**. Il justifie cette proposition par la nécessité, «pour assurer l'unité du pouvoir d'Etat, d'une participation conjointe de la Fédération et de ses sujets dans la formation des organes exécutifs du pouvoir dans les territoires (c'est à dire dans les oblasts et les républiques) de la Russie.

Cette proposition constitue une double innovation: le remplacement de l'élection par les électeurs par l'élection par l'assemblée régionale, l'intervention directe du Président dans la procédure de l'élection.

1. L'élection par l'assemblée législative

L'article 77 § 1 de la Constitution précise que le système des organes du pouvoir d'Etat des républiques, des territoires, des régions, des villes d'importance fédérale, de la région autonome, des districts autonomes, est établi par les sujets de la Fédération de façon autonome, mais il doit être conforme à la fois aux fondements de l'ordre constitutionnel de la Fédération de Russie et aux principes généraux

² Un ministre pour 89 régions
Rossiiskjia Gazeta, 15 septembre

d'organisation des organes représentatifs et exécutifs du pouvoir d'Etat fixés par la loi fédérale.

Cette loi sur les principes généraux d'organisation n'a pas été adoptée immédiatement et les régions ont donc décidé seules de leur organisation, sous le contrôle de la Cour Constitutionnelle.

Dans sa décision du 18 janvier 1996, la Cour constitutionnelle relève que la Constitution de la Fédération de Russie ne contient pas d'indication directe quant au mode d'élection des chefs des organes exécutifs du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération, mais elle se fonde sur les articles 3 et 32 pour affirmer que «l'autorité supérieure, formant l'organe du pouvoir exécutif, reçoit son mandat directement du peuple et est responsable devant lui.

Ce n'est qu'en 1999, plus de 5 ans après l'entrée en vigueur de la Constitution, qu'a été adoptée, le 14 octobre 1999, la loi sur les principes généraux d'organisation des organes représentatifs et exécutifs du pouvoir d'Etat, qui a prévu l'élection au suffrage universel direct (art.18).

Dans la mesure où l'élection au suffrage universel n'est pas expressément prévue par la Constitution, on peut concevoir que l'Assemblée fédérale modifie l'interprétation qu'elle a donnée en 1999.

2. La présentation par le Chef de l'Etat

Par cette proposition, V.Poutine se montre un adepte de Sieyès, pour qui, comme on le sait, « la confiance vient d'en bas, le pouvoir d'en haut », mais depuis Napoléon, les conceptions de la démocratie ont évolué, et les limitations à l'autonomie régionale ainsi apportées devraient être justifiées. Pour assurer l'unité du pouvoir exécutif dans l'ensemble de la Fédération, la loi du 29 juillet 2000 N° 106 modifiant 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», a donné au pouvoir fédéral un pouvoir de sanctions à l'égard des autorités régionales qui ne respecteraient pas les décisions fédérales. Ce pouvoir n'a pas été utilisé et il n'a pas été prouvé qu'il était insuffisant.

V. Poutine a annoncé la présentation d'un projet de loi avant la fin de l'année, et invité le Gouvernement, les chefs des régions russes et les organes représentatifs à participer à la préparation de ce document.

2. Le mode d'élection à la Douma d'Etat

Dans l'intérêt du renforcement du système politique, V. Poutine estime nécessaire d'introduire le système proportionnel d'élection à la Douma d'Etat et présentera prochainement les projets de lois correspondants à la Douma d'Etat. Il voit en effet dans les partis à l'échelon national, un mécanisme «assurant un dialogue réel et une coopération de la société et du pouvoir dans la lutte contre le terrorisme» et c'est donc à cette fin qu'il reprend l'idée d'élection des députés au système proportionnel. Cette proposition a été présentée par la Commission électorale centrale. Celle-ci, dans sa séance du 31 août 2004, a approuvé les grandes lignes du rapport «Sur la pratique de la tenue des élections fédérales, des élections dans les organes du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération de Russie en 2002-2004 et les propositions de modifier et de compléter certaines dispositions de la législation de la Fédération de Russie sur les élections et les référendum³». La Commission électorale a décidé d'organiser une discussion du rapport en septembre-octobre-2004 et proposé à la Commission sur la législation constitutionnelle et de l'organisation de l'Etat de la Douma d'Etat d'organiser à la mi-octobre 2004 des auditions parlementaires sur ce thème.

A. Vechniakov, Président de la Commission Electorale centrale, explique à propos des réformes annoncées, qu'il faut d'abord préparer les projets de lois et que comme ceux-ci sont l'objet de la compétence conjointe de la Fédération et de ses sujets, la procédure de concertation prendra un certain temps. Il considère que les lois entreront en vigueur au plus tôt au début de l'année prochaine. VA. Vechniakov considère qu'il faut adopter les innovations du système électoral présentées par le Président en même temps que les amendements aux lois sur l'élection des députés à la Douma d'Etat, sur la garantie des droits électoraux, sur les principes généraux d'organisation du pouvoir dans les sujets de la Fédération et de beaucoup d'autres⁴

3. Les «Chambres sociales»

La même idée de participation de la société à la lutte contre le terrorisme conduit V. Poutine à proposer la création de «chambres sociales», comme «places pour un

³ préparé par le groupe de travail pour la synthèse (monitoring) de la pratique de l'application de la législation fédérale sur les élections, formé conformément à l'ordonnance du Président de la Commission Electorale Centrale de la Fédération de Russie du 28 novembre 2003 N° 178-r

⁴ *Rossijskjaa Gazeta*, 15 septembre

large dialogue, où peuvent être présentées et discutées les initiatives des citoyens et, ce qui n'est pas moins important, cette chambre doit être le lieu de conduite de l'expertise sociale des décisions clefs de l'Etat, et avant tout des projets de lois qui concernent les perspectives de développement de tout le pays, qui ont une importance nationale». «Il s'agit en fait du contrôle civique de l'activité de l'appareil d'Etat y compris les services de maintien de l'ordre et les services spéciaux» ajoute V. Poutine qui plaide également pour la création de «structures volontaires pour la protection de l'ordre public».

Cette proposition appelle une double remarque: V. Poutine est silencieux sur le contrôle des services de police par les assemblées élues. Il ne met pas en garde contre les déviations, bien connus à l'époque socialiste, d'un tel système de «contrôle social (délation, etc.)

Les propositions de V.Poutine soulève d'autres questions, en particulier en ce qui concerne l'autonomie locale. «Les dirigeants des régions doivent, dans les cadres prévus par la loi, avoir une plus grande influence sur la formation des organes de l'autonomie locale», a-t-il déclaré.

En conclusion, s'il n'y pas de violation flagrante du texte de la Constitution, les propositions de V. Poutine modifient substantiellement l'équilibre des pouvoirs. D. Kozak a consulté le Conseil de l'Europe sur les projets de lois relatifs à la répartition des compétences entre la Fédération, les sujets de la Fédération et l'autonomie locale. Ce thème connaît une nouvelle actualité et il se double d'un autre problème fondamental pour le Conseil de l'Europe: les restrictions aux principes nécessaires dans la lutte contre le terrorisme

Michel Lesage

16.09. 04