

Le 30 septembre dernier, a été autorisée la prolongation de l'état d'urgence. Comme nous l'avons vu plus haut, la Constitution prévoit une telle possibilité pour un maximum de soixante jours, avec l'accord du *Sejm*. Il est important de souligner que deux jours avant le scrutin, le *Sejm* a modifié son règlement, en remplaçant la majorité absolue des voix nécessaire pour donner son autorisation par la majorité simple. La raison pour laquelle le gouvernement lance cette idée est la pression incessante des migrants sur la frontière polonaise. Les autorités affirment que depuis le mois d'août, plus de 9 000 tentatives de franchissement illégal de la frontière ont été enregistrées et que parmi les personnes détenues figurent des personnes soupçonnées d'avoir des liens avec des groupes terroristes, des infractions pénales et le trafic d'êtres humains.

Il est inquiétant que les autorités recourent à des mesures juridiques qui ne sont pas justifiées, ou qu'il y ait un manque d'arguments suffisants et convaincants, dans le contexte d'une couverture médiatique fiable des choix effectués. Il est d'autant plus étonnant qu'après le changement de régime politique en 1989, aucune décision n'ait été prise pour imposer l'état d'exception, alors que les circonstances semblaient parfois l'exiger (par exemple, lors d'inondations ou récemment, dans le cadre de la pandémie de Covid-19). Dans le cas des problèmes à la frontière entre la Pologne et le Belarus, le plus regrettable c'est que le coût important des décisions politiques est supporté par des personnes qui sont indubitablement lésées dans leurs droits les plus fondamentaux.

Katarzyna KUBUJ

*Professeur adjoint
à l'Institut des Sciences Juridique,
Académie Polonaise des Sciences, Varsovie*

LA RUSSIE UN AN APRÈS LA GRANDE RÉFORME CONSTITUTIONNELLE : MISE EN ŒUVRE LÉGISLATIVE, FERMETURE IDENTITAIRE ET FRAGILITÉ POLITIQUE

I – Implémentation de la réforme constitutionnelle et restriction des libertés civiles et politiques

L'année 2021 pourrait être considérée en Russie comme étant encore pire que l'année précédente, malgré la pandémie plus ou moins maîtrisée (grâce au brevetage et à la production de divers vaccins) et l'approbation de la grande réforme constitutionnelle de Poutine. Les inquiétudes du régime sont nombreuses, tant sur le plan interne qu'international, et cela génère des comportements particulièrement répressifs, notamment en termes de régulation des libertés civiles et politiques, continuant à lutter contre l'opposition « non systémique » avec de nouvelles restrictions imposées à l'activité des ONG, notamment en ce qui concerne leur participation aux manifestations publiques et aux élections.

En ce qui concerne la question constitutionnelle, on a assisté à un travail important d'adaptation de la législation et des institutions à la grande réforme de Poutine de 2020. Il s'agit d'amendements apportés à plus de cent lois fédérales constitutionnelles et ordinaires, à d'innombrables actes infralégislatifs, ainsi qu'à une myriade d'actes au niveau des sujets fédérés, pour ne citer que les

transformations les plus importantes¹⁴. Certains de ces changements ont une portée limitée car les innovations en question étaient soit déjà contenues dans la législation (puisque, comme déjà noté¹⁵, la réforme a constitutionnalisé de nombreux aspects présents dans la législation, la jurisprudence et la pratique politique), soit il s'est agi de changements de dénominations ou de forme (par exemple « sénateurs » au lieu de « membres du Conseil de la Fédération ») ou, encore, il s'est agi de modifications purement reproductives du texte de la réforme, telles que l'adaptation des codes pour introduire la supériorité de la Constitution sur les décisions des organes interétatiques qui lui seraient contraires. Dans d'autres cas, le contenu des changements constitutionnels a été élargi. À titre d'exemple, pourraient être citées : la modification de la loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle interdisant la publication d'opinions dissidentes sur le Web et de critiquer publiquement les décisions de la Cour¹⁶ ; la suppression, avec la réforme de la loi constitutionnelle sur le système judiciaire, des cours constitutionnelles des sujets de la Fédération ; l'insertion de garanties d'immunité supplémentaires pour les anciens présidents dans la loi fédérale y relative (l'immunité s'étend désormais aux actes commis en dehors des fonctions présidentielles). Le travail d'adaptation normative n'est pas encore terminé, l'insertion de certains changements relatifs

aux aspects identitaires et culturels ayant été réservée pour un calendrier plus proche des élections à la Douma d'État¹⁷.

La plupart des « paquets » législatifs devant assurer la mise en œuvre de la réforme constitutionnelle – principalement d'initiative présidentielle – ont été présentés et rapidement approuvés par l'Assemblée fédérale lors de la session d'automne, et précisément entre septembre et décembre 2020. Un premier groupe de huit projets de loi, présenté le 22 septembre 2020, concernait le fonctionnement de certains organes : la nouvelle loi constitutionnelle sur le gouvernement, l'amendement des lois constitutionnelles sur la Cour constitutionnelle et le plénipotentiaire pour les droits de l'homme, des amendements aux lois fédérales sur le pouvoir judiciaire (en particulier, pour prévoir les nouvelles procédures de révocation des juges), sur le bureau du parquet (pour introduire les nouvelles procédures de nomination et de révocation des procureurs), sur la sécurité, sur le Service fédéral de sécurité, sur le renseignement extérieur, etc.

Le deuxième paquet, présenté le 14 octobre 2020, comprenait six projets de loi dont cinq modifiant une série de codes fédéraux afin d'assurer la supériorité de la Constitution sur les actes et décisions des instances internationales en cas de conflit et le sixième fut celui de la loi sur le Conseil

¹⁴ Voir les statistiques communiquées par B. NOBLE, N. PETROV, « From Constitution to Law : Implementing the 2020 Russian Constitutional Changes », *Russian Politics*, n° 6, 2021.

¹⁵ A. DI GREGORIO, « Dinamiche di contesto e caratteristiche generali della Legge di Emendamento della Costituzione della Russia del 14 marzo 2020 », *Nuovi Autoritarismi e Democrazie : Diritti, Istituzioni e Società*, vol. 2, n° 1, 2020 ; C. FILIPPINI, « L'introduzione in Russia del procedimento di modifica della Costituzione in deroga », *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020 ; M. GANINO, « Tempi e modi rituali della revisione costituzionale di Putin. Continuità e varianti », *Nuovi Autoritarismi e Democrazie : Diritti, Istituzioni e Società*, vol. 2, n° 1, 2020.

¹⁶ La révision de la loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle du 9 novembre 2020 a été la plus

vaste de toutes. Outre la mise en œuvre des dispositions de la réforme constitutionnelle (en particulier, la Cour acquiert plusieurs nouvelles compétences, même si elle agit sur demande du président de la Fédération ou d'autres organes et est clairement devenue encore plus un instrument du pouvoir) la composition de la Cour a été modifiée, introduisant – suite à la diminution du nombre de juges, passé de 19 à 11 – une réduction de la collégialité et de la transparence. En effet, le quorum décisionnel est abaissé et les débats en salle du conseil deviennent plus fréquents. En outre, l'obligation de répondre aux appels dans des délais précis est supprimée.

¹⁷ B. NOBLE, N. PETROV, *op. cit.*

d'État (organe auparavant régi uniquement par un décret présidentiel qui, d'ailleurs, était beaucoup plus détaillé). Le troisième paquet, présenté le 31 octobre 2020, contenait deux modifications législatives concernant la composition de la chambre haute avec l'introduction des sénateurs à vie (les anciens présidents). Le quatrième, présenté le 30 novembre 2020, contenait deux projets portant sur les restrictions imposées aux agents publics en matière de citoyenneté, de résidence et de comptes bancaires ouverts à l'étranger.

D'autres initiatives parlementaires ont été ajoutées aux quatre paquets d'initiative présidentielle, notamment : des amendements à la loi sur les garanties des anciens présidents ; la loi fédérale sur le premier territoire fédéral Sirius ; des amendements au Code pénal et au Code des infractions administratives pour punir les personnes qui violent ou incitent à la violation de l'intégrité territoriale ; une proposition de modifier la loi de lutte contre l'extrémisme pour aligner la notion d'activité extrémiste à celle inscrite dans le texte constitutionnel, etc. Toutes ces réformes de la législation ont été rapidement approuvées et promulguées entre novembre et décembre 2020, le Parti communiste ayant le seul à s'y être opposé à chaque fois¹⁸.

D'autres modifications législatives importantes ont été adoptées au cours de cette même période, entraînant une limitation supplémentaire des libertés politiques (de vote, de réunion, d'association), soit en raison des protestations déclenchées par l'affaire Navalnyj, soit en vue des élections à la Douma d'État des 17-19 septembre 2021. Il s'agit d'une série de mesures rajoutées à d'autres similaires, introduites les années

précédentes dans les mêmes lois : la loi du 19 juin 2004 portant sur les réunions, rassemblements, manifestations, marches et piquets ; la législation électorale (loi-cadre sur les élections, loi sur les élections de la Douma, Code des infractions administratives, dans la partie concernant les contestations des résultats ou des procédures électorales).

Les mesures approuvées entre le 23 mai et le 31 juillet 2020 ont restreint le droit de vote passif, empêchant les candidats d'être éligibles pendant cinq ans à compter de la révocation ou de l'extinction de la peine pour des délits non seulement graves mais également de gravité moyenne. Il s'agit notamment de la violation répétée des règles d'organisation et de conduite des événements publics¹⁹. Des restrictions supplémentaires ont été introduites pour les candidats indépendants, telles que des règles plus strictes pour la collecte de signatures afin de pouvoir s'inscrire en tant que candidats (alors que les candidats des partis déjà représentés dans les assemblées au niveau fédéral, régional ou local sont dispensés de collecter des signatures). Par ailleurs, tous les modes de vote ont été facilités (vote électronique, vote par correspondance, vote anticipé, vote hors bureau de vote), avec l'introduction également du vote sur trois jours au lieu d'un seul. Il s'agit de mesures déjà utilisées pour faciliter le déroulement du « vote panrusse » du 1^{er} juillet 2020 en vue de la révision de la Constitution fédérale (à cette occasion, les citoyens ont pu voter pendant une semaine entière, alors que le pays était en pleine période de pandémie) et qui sont désormais prévues pour d'autres types de scrutins dans le but de rendre l'exercice du droit de vote plus sûr, plus accessible et plus « confortable ». Elles risquent toutefois de

¹⁸ Pour plus d'informations, voir I. GALIMOVA, « L'approvazione delle leggi di attuazione della riforma costituzionale e le altre iniziative della Duma alla fine del 2020 », *Nomos. Le attualità nel diritto*, n° 3, 2020.

¹⁹ Pour un commentaire sur les changements de mai 2020, voir E. SCHULMANN, « The Russian Parliament and the Pandemic », *PONARS Eurasia Policy Memo*, n° 690, January 2021.

rendre les procédures électorales encore moins contrôlables. En outre, un nouvel amendement à la loi portant sur l'élection des députés à la Douma, en vigueur dès le 4 juin 2021, prévoit l'interdiction de participer aux élections pour les personnes ayant pris part aux activités d'organisations extrémistes et terroristes pendant une période allant de trois à cinq ans (selon le rôle exercé) suivant la décision de dissolution de l'organisation concernée (cette mesure entraînera probablement des restrictions supplémentaires aux activités des organisations proches de Navalnyj).

Dès la fin de l'année 2020 et au cours des six premiers mois de l'année 2021, d'autres restrictions ont été introduites aux libertés fondamentales de la presse, d'expression, de parole, de réunion, d'association et de vote en connexion avec le fameux statut d'« agent étranger », introduit pour la première fois en 2012 par l'amendement des lois « Sur les organisations à but non lucratif » et « Sur les organisations sociales ». Il s'agit d'un statut qui, malgré les assurances des autorités (dont une décision de la Cour constitutionnelle du 8 avril 2014²⁰) sur la neutralité du statut, qui ne ferait référence qu'à la transparence sur les financements reçus de l'étranger, introduit un discrédit

évident qui est devenu, ces derniers mois, une accusation de préjudice potentiel aux intérêts nationaux russes. Le statut d'« agent étranger », qui se manifeste par l'existence de registres spéciaux dans lesquels sont répertoriés les agents étrangers, par l'obligation de s'identifier avec un statut spécial dans tous les documents et supports utilisés et diffusés, et par l'obligation de déclarer les étrangers reçus et les modalités de leur utilisation, a été progressivement étendu des ONG à d'autres sujets (aux médias en 2017, aux personnes physiques en 2020) avec l'introduction de sanctions en cas de non-respect des obligations légales, rendues progressivement plus strictes²¹.

Plus récemment, une série d'interdictions liées expressément à l'activité politique ont été ajoutées aux obligations existantes. La loi du 30 décembre 2020 renforce le contrôle sur les associations ou les individus soutenus par des financements étrangers qui entendent participer aux processus politiques en Russie. Par ailleurs, la notion d'activité politique est clarifiée : cette activité peut également être exercée dans le cadre du processus d'observation du déroulement des manifestations publiques, des élections, du fonctionnement des partis politiques, etc. A été également introduit un nouveau

²⁰ La Cour considère que les critères prévus par la loi pour attribuer la qualification d'« agents étrangers » aux ONG seraient clairs. L'obligation pour une ONG de notifier le démarrage de son activité à des fins d'enregistrement aurait pour but de permettre une transparence maximale. De cette façon, les sources extérieures de financement des ONG qui mènent des activités politiques et qui, en influençant l'opinion publique, entendent influencer les décisions politiques seraient claires dès le départ. Peu importe dans ce cas que l'ONG soit en faveur ou contre les politiques de l'État. La réglementation législative elle-même n'indiquerait donc pas une ingérence de l'État dans les activités de ces associations. Par ailleurs, la définition d'« agents étrangers » ne signifie pas que la loi entend attribuer à ces associations une qualification négative, comme si elles étaient dangereuses pour la société et l'État. Les tentatives pour trouver un sens négatif à la définition d'« agent étranger » dériveraient des stéréotypes soviétiques et n'auraient aucun fondement dans le droit

constitutionnel. Cependant, on ne peut pas exclure que des sponsors étrangers tentent d'exploiter les ONG pour leurs propres intérêts. Ainsi, la loi contestée défendrait la souveraineté de l'État et les intérêts publics. Pour un commentaire, voir A. DI GREGORIO, « La giurisprudenza costituzionale della Russia nel biennio 2014-2015 », *Giurisprudenza costituzionale*, n° 5, 2016.

²¹ Parmi celles-ci, les sanctions administratives, le blocage des comptes courants, etc. Sur le site Web du ministère de la Justice, on trouve les registres des « agents étrangers », faisant respectivement référence aux médias étrangers qui exercent les fonctions d'agents étrangers (<https://minjust.gov.ru/ru/documents/7755/>) et aux ONG russes qualifiées d'agents étrangers (<http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx>). Sur lesdits sites, figurent également de grands sites d'information indépendants (dont Meduza) ou des associations de défense des droits de l'homme (Nasiliyu.net, Memorial, Levada- Centre, Golos, etc.).

registre spécifique des personnes physiques qui, « dans l'intérêt d'une source étrangère », participent à l'activité politique et collectent des informations sur l'activité technico-militaire de l'État. Ces personnes ont des obligations de déclaration précises et ne peuvent occuper de fonctions publiques ou exercer des missions liées au secret d'État.

Les modifications de la législation électorale approuvées le 20 avril 2021 introduisent les notions de « candidat qui exerce les fonctions d'agent étranger » et de « candidat qui est affilié à une personne morale qui exerce les fonctions d'agent étranger », prévoyant les modalités pour informer les électeurs de l'existence de ce statut, ainsi que les règles relatives à la candidature de ces personnes par les associations électorales et pour le déroulement de la propagande électorale. De même, sont imposées des règles de transparence sur le financement électoral des citoyens inscrits sur la liste des candidats indépendants, qui sont considérés comme exerçant les fonctions d'agent étranger.

Les modifications législatives adoptées le 30 avril 2021 introduisent la responsabilité administrative pour les médias russes, y compris les sites Web, qui diffusent des informations issues de médias étrangers exerçant les fonctions d'« agent étranger » et/ou des personnes physiques russes exerçant les fonctions d'agent étranger sans indiquer expressément que ces informations ont été créées et diffusées par un média étranger ou une personne physique russe qui exerce les fonctions d'agent étranger figurant sur les listes spéciales dédiées à cet effet. De même, le

30 décembre 2020, de nouvelles restrictions à la loi sur les manifestations publiques ont soumis à l'obligation d'autorisation préalable les piquetages (jusqu'à présent le seul type d'événement public sans autorisation préalable) effectués par des particuliers mais qui sont liés d'une manière ou d'une autre. Des restrictions supplémentaires ont été également introduites pour les journalistes qui suivent les manifestations, les sources de financement pouvant être utilisées pour les manifestations, la propagande des manifestations. D'autres restrictions ont concerné le fonctionnement du Web (après la grande vague de restrictions introduites les années précédentes²²), avec des dispositions punissant les *social media* étrangers (notamment Twitter, Facebook, Youtube) à qui on reproche de bloquer le contenu des médias russes sur leurs plateformes.

Le 30 décembre 2020, le Code pénal a été révisé pour punir plus largement et plus sévèrement la diffamation (y compris avec des peines d'emprisonnement, ce qui n'était pas prévu auparavant). La punition couvre également la calomnie diffusée sur les sites Web et frappe les commentaires offensants ou les messages destinés à des groupes indéterminés de personnes. L'accusation injustifiée de la commission d'un délit sexuel est également qualifiée de calomnie (règle anti « me too »). Un amendement au Code pénal est actuellement débattu à la Douma en vue de déclarer une ONG étrangère ou internationale « indésirable sur le territoire de la Fédération de Russie » si elle mène des activités qui menacent les fondements de

²² Au cours de l'année 2019, ont été adoptés trois « paquets » législatifs restreignant les libertés numériques : la loi contre les *fake news* ; la loi qui introduit des sanctions pour la diffamation des autorités publiques et la calomnie commise à l'encontre de la nation et de ses symboles ; la loi sur l'Internet « souverain » ou ru.net. La logique générale des trois lois est claire : on essaye de contrôler encore plus le web en vue des prochains rendez-vous

électorales. Les restrictions apportées aux libertés numériques ont en tout cas commencé en 2003, alors qu'elles étaient justifiées par la nécessité de lutter contre le terrorisme. En 2008, le Service fédéral de surveillance des communications ou *Roskomnadzor* a été créé par décret présidentiel pour surveiller le contenu des médias. Le renforcement des contrôles s'est accompagné de l'extension des raisons pour lesquelles l'information peut être considérée comme illégale.

l'ordre constitutionnel, la sécurité ou la défense de l'État. Les citoyens russes ne sont pas autorisés à participer aux activités de ces ONG, même en dehors des frontières de la Russie. La note explicative du projet de loi mentionne, entre autres, des organisations terroristes telles que l'ISIS²³.

Il convient de mentionner, en raison de la possibilité d'influencer la liberté de la recherche (notamment du point de vue de la diffusion publique de la recherche) ainsi que la collaboration scientifique et universitaire internationale, une modification de la loi sur l'éducation entrée en vigueur le 1^{er} juin 2021, qui précise ce que l'on entend par « activité de diffusion publique », par qui notamment elle peut être réalisée (avec une préférence pour les organismes publics) et quelles sont les limites de cette activité²⁴.

En ce qui concerne les élections à la Douma et la prise de précautions, avec l'introduction d'une série impressionnante de mesures qui limitent le droit de vote, le déroulement du vote et le scrutin ainsi que les libertés connexes telles que la liberté de manifestation et de protestation et la propagande électorale, quelques réflexions s'imposent. D'un point de vue politique, ces élections ne changeront pas les équilibres existants, la Douma étant un organe totalement inféodé à la logique du pouvoir malgré son apparent renforcement avec la réforme constitutionnelle de 2020²⁵. La Douma, comme toutes les institutions politiques fédérales ou régionales les plus importantes, est une « courroie de transmission », un fidèle exécuteur des messages présidentiels, comme en témoigne la rapidité dont elle a fait preuve dans la mise en œuvre de la réforme

constitutionnelle. Cependant, un peu comme à l'époque soviétique, les élections jouent un rôle symbolique, elles doivent démontrer l'adhésion populaire aux partis « de régime » (Russie unie et les trois autres partis de l'opposition « systémique »). Le pouvoir exécutif craint aussi les protestations et l'activité des différents mouvements de la société civile, qui au cours des vingt dernières années se sont renforcés précisément au rythme des cycles électoraux. En plus, à partir de 2018, le taux de contestation a augmenté, à cause des problèmes sociaux profondément ressentis, tels que la réforme des retraites, ou les problèmes environnementaux, ainsi que les restrictions introduites dans le cadre de la lutte contre la propagation de la pandémie et pour manifester le soutien à certaines personnalités politiques ou journalistes anti-establishment.

Les outils pour encadrer les mouvements protestataires et obtenir les résultats électoraux souhaités sont désormais pleinement établis. Leur efficacité a déjà été démontrée dans des pays voisins, le cas biélorusse ou hongrois pouvant être cité à titre d'exemple. Il s'agit notamment de restreindre le périmètre des contestations autorisées, en apportant des modifications aux lois portant sur les manifestations publiques, sur les ONG, sur les médias et sur la lutte contre l'extrémisme. Toute manifestation sortant de ce périmètre devient donc réprimable. En période de pandémie, l'introduction de nouvelles restrictions a été plus facile.

²³ <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1165661-7>.

²⁴ Les implications pratiques de ces limites deviendront claires seulement après l'adoption des règles d'application.

²⁵ Comme expliqué à d'autres occasions, la lecture croisée des différentes innovations de la réforme

révèle un affaiblissement supplémentaire des chambres parlementaires, du gouvernement, du Premier ministre et des tribunaux face à un renforcement évident du président. Voir A. DI GREGORIO, « Russia, 2020 Global Review of Constitutional Law », à paraître.

II – Le message présidentiel du 21 avril 2021 et la confrontation avec l'Occident

Le durcissement du nationalisme, qui est clairement souligné dans le texte de la réforme constitutionnelle de 2020, va de pair avec la dégradation progressive des relations internationales, constante au moins depuis 2014 (annexion de la Crimée). Certaines circonstances ont engendré leur aggravation : l'élection du président Biden (Poutine a été parmi les derniers à le féliciter) et la fermeté du nouveau président américain visant les questions qui relèvent des relations internationales (il a qualifié Poutine d'assassin) ; les questions biélorusses et ukrainiennes, l'affaire Navalnyj, le scandale des espions russes en Italie, la détérioration des relations diplomatiques avec les pays baltes, la Pologne et la République tchèque, les sanctions américaines et européennes et les contre-sanctions russes, etc. En 2019, la Douma a créé une commission d'enquête spéciale pour déterminer l'ingérence étrangère dans le processus électoral russe et en mai 2021, une première liste de « pays ennemis » a été approuvée, qui ne comprend pour l'instant que les États-Unis et la République tchèque. Mais les tons sont de plus en plus durs.

La confrontation avec le soi-disant « camp occidental » est continue et concerne également certains des anciens pays satellites de l'URSS (beaucoup d'initiatives de l'Union européenne dérivent des pressions de la Pologne et des pays baltes). Au contraire, l'axe avec les pays asiatiques se renforce, tandis que le *soft power* est utilisé grâce à la vente des vaccins (également à certains pays européens, comme la Hongrie ; en Slovaquie une tentative similaire a provoqué une crise gouvernementale) mais aussi le *hard power*, par l'ingérence active dans certains conflits locaux (la

médiation dans le cadre du conflit en Haut-Karaback, ainsi que les cas de l'Ukraine et de la Biélorussie) ou plus lointains comme la Syrie, la Libye, et enfin, dans le conflit arabo-israélien.

Dans le dernier message présidentiel adressé aux deux chambres parlementaires le 21 avril dernier²⁶, il y a des passages inquiétants dans la partie concernant les relations avec les pays occidentaux, même si ledit message commence par souligner qu'il sera consacré aux questions « internes ». Les urgences à traiter sont en effet nombreuses (lutte contre la pandémie, réformes économiques, soutien aux familles et aux jeunes, défense de l'environnement). C'est aussi l'occasion de renouveler la fidélité aux valeurs « traditionnelles », mais aussi sociales (respect de la patrie, solidarité, volontariat) alors que seule la dernière partie du message est consacrée aux relations internationales et à la défense.

La lutte contre la pandémie est présentée comme un grand effort collectif de solidarité combiné aux extraordinaires capacités technico-scientifiques du pays, démontrées par la production rapide des vaccins. La solidarité s'est manifestée à travers les actions de millions de volontaires (l'initiative panrusse « Nous ensemble » qui a réuni les représentants de différentes professions et âges, par exemple). Selon les mots du président, « au cours de toute l'histoire, notre peuple a gagné, il a réussi les provocations et défis grâce à son unité. Et même maintenant pour nous en premier lieu, il y a la famille, l'amitié, l'entraide, la compassion, la cohésion. Les valeurs morales et religieuses, déjà oubliées dans nombre de pays, se sont au contraire renforcées ici. Et nous défendrons toujours ces valeurs ».

²⁶ <http://www.kremlin.ru/events/president/news/65418>

Une longue partie du message est consacrée à l'assistance sociale, qui est étroitement liée aux valeurs familiales (« La préservation du peuple de Russie est notre plus haute priorité nationale. Cette priorité est établie par toutes les dispositions de la Constitution réformée : sur la protection de la famille, sur le rôle très important des parents dans l'éducation de leurs enfants, sur le renforcement des garanties sociales, sur le développement de l'économie, de l'éducation et de la culture »). En fait, des protections encore plus renforcées sont promises aux femmes avec enfants, notamment en cas de difficultés matérielles, prévoyant des prestations fédérales pour le troisième enfant jusqu'à l'âge de trois ans. Dans ce cas également, le Président trouve un lien avec les valeurs constitutionnelles renouvelées : « les dispositions sur le développement démographique, la protection de la famille et des enfants sont indiquées dans la Constitution réformée de la Russie et doivent trouver une application pratique dans le travail de tous les niveaux du pouvoir ». Un soutien à l'éducation des jeunes est promis. À cet égard, Poutine estime qu'il est important que les jeunes soient éduqués au respect de leurs ancêtres et à l'amour pour la patrie, ainsi que dans l'effort de contribuer à son développement. Les enfants doivent connaître l'histoire du pays et sa culture multinationale, les réalisations dans le domaine de la science et de la technologie, de la littérature et de l'art. Cependant, le président constate des lacunes inquiétantes dans les manuels scolaires, dans lesquels même aucune mention n'est faite de la bataille de Stalingrad. D'où la promesse d'augmenter les fonds pour l'éducation et la culture (y compris une augmentation du nombre de bourses pour entrer à l'université).

Une grande partie du message présidentiel est consacrée aux questions climatiques et à la protection de l'environnement. Y est notamment

évoquée la nécessité de perfectionner la législation sur la pollution de l'environnement, d'obliger les entreprises qui polluent à payer une taxe spécifique d'assainissement de l'environnement. Est aussi prévue la mise en œuvre de nouvelles politiques énergétiques, pharmaceutiques et climatiques qui agissent comme un puissant stimulant pour une modernisation globale de tous les secteurs économiques et sociaux et qui créent de nouveaux emplois.

Le président a brièvement évoqué les élections à la Douma de septembre 2021, en remerciant toutes les forces sociales constructives du pays pour leur effort patriotique en période de pandémie qui a permis « d'assurer la stabilité de l'État et du système politique de la Russie ». En vue de la préparation des élections, cette attitude « qui unit autour de tâches communes » est définie comme particulièrement importante.

La partie du message sur les relations avec les pays étrangers a suscité la consternation de la part de la communauté internationale, en raison de l'attitude agressive, accusatrice et provocatrice envers les pays occidentaux. Selon le président, la Russie aurait une approche fortement ouverte et collaborative sur la scène internationale, dans le but d'assurer la paix et la sécurité. La Russie a cependant ses propres intérêts qui seront toujours poursuivis dans le respect du droit international, comme le font d'autres États : « si quelqu'un refuse de comprendre cette chose évidente, et ne veut pas dialoguer, choisit un ton égoïste et prétentieux, la Russie trouvera toujours le moyen de poursuivre sa position ».

La politique des sanctions économiques, politiquement motivée, n'aurait pas produit de résultats. Poutine révèle que les services secrets russes ont appris un fait grave et dangereux, à savoir une tentative d'organiser un coup d'État en Biélorussie et

d'assassiner le président Loukachenko. Ce sont des actions qui n'auraient pas été condamnées par le « soi-disant Occident en général ». Des actions similaires ont été tentées dans le passé contre Maduro au Venezuela et Yanoukovitch en Ukraine. Indépendamment des relations politiques avec le président biélorusse, Poutine estime qu'une tentative de coup d'État est un acte grave qui aurait pu faire de nombreux morts. Des tentatives de blocage de Minsk, de ses infrastructures et de son approvisionnement énergétique ont été signalées, y compris une tentative de cyberattaque massive.

Les dirigeants occidentaux, selon Poutine, persistent à rejeter les innombrables propositions russes d'engager un dialogue international dans le domaine de la cybersécurité. Au lieu de poursuivre le dialogue, les pays occidentaux accusent la Russie d'être impliquée dans les choses les plus néfastes. Malgré cela, dit Poutine, « nous ne voulons pas brûler les ponts. Mais si quelqu'un prend nos bonnes intentions pour indifférence ou faiblesse et a l'intention de brûler ou même de faire sauter ces ponts, il doit savoir que la réponse de la Russie sera asymétrique, rapide et dure. Les organisateurs de toute provocation, menaçant les intérêts de notre sécurité, regretteront ce qu'ils ont fait comme ils ne l'ont jamais regretté ». Ce sont des mots très durs. Poutine ajoute que « nous avons de la patience, de la responsabilité, du professionnalisme, de la confiance dans notre conviction que nous avons raison de prendre n'importe quelle décision. Mais j'espère que personne ne songe à franchir la soi-disant ligne rouge à l'égard de la Russie. Et là où cela doit arriver, nous l'évaluerons nous-mêmes dans chaque cas concret ».

III – Sclérose du pouvoir et paranoïa identitaire

La violation de la légalité constitutionnelle est chaque jour plus évidente, comme le montre la manière dont la réforme de 2020 a été adoptée, qui est révélatrice de la transformation du régime poutinien en un système pratiquement autoritaire²⁷. La mise en œuvre de la réforme confirme que le Parlement soutient la machine présidentielle, qui est à l'initiative de presque toutes les réformes provenant des bureaux de l'administration présidentielle.

Du point de vue de la gestion du pouvoir, certaines questions politiques fondamentales restent suspendues, comme le sort de la présidence et les intentions de Poutine. Ce dernier n'a pas encore levé la réserve sur sa future candidature. Pour l'instant, il s'est assuré une série d'options possibles : éventuelle re-candidature (pour deux mandats supplémentaires, même non consécutifs), siège sénatorial, immunité renforcée, participation au Conseil d'État (organisme configuré par la loi de décembre 2020 comme simple appui aux fonctions du Président en exercice). Le président a « accepté » l'amendement Tereshkova pour mettre un terme au ballet d'intrigues sur la succession présidentielle en cours parmi les membres les plus proches du cercle présidentiel, ou plutôt pour le reporter.

Une autre conséquence de la réforme, et du projet plus général de réorganisation politique qui l'accompagne, est la restructuration de la composition des élites. Il s'agit non seulement de la soi-disant « nationalisation » des élites (interdiction d'avoir la nationalité ou la résidence à l'étranger et d'avoir des comptes à

²⁷ Pour un résumé du contenu de la réforme, voir A. DI GREGORIO, « La réforme constitutionnelle en Russie et la consolidation de l'autoritarisme : un

besoin déclaré de stabilité en période de fortes transformations mondiales », *Lettre de l'Est*, n° 20-2020 : https://dice.univ-amu.fr/sites/dice.univ-amu.fr/files/article/lettre_de_lest_20_1.pdf.

l'étranger pour tous les hauts fonctionnaires fédéraux et locaux) mais aussi d'une série de remplacements importants à partir de celui du Premier ministre (Medvedev a démissionné immédiatement après l'annonce de la réforme constitutionnelle et occupe actuellement le poste de Vice-président du Conseil de sécurité). En novembre 2020, avant même la réforme du règlement parlementaire, un remaniement ministériel a été opéré en appliquant (de manière créative) les nouvelles dispositions constitutionnelles sur la formation du gouvernement « ordinaire » (c'est-à-dire le gouvernement « convenu » entre le président et la Douma) remplaçant ainsi une série de ministres. La procédure s'est caractérisée par une plus grande visibilité au Parlement des candidatures présentées par le Premier ministre, avec un système rappelant les auditions au Sénat américain. D'autres remplacements ont concerné les chefs d'une série d'organes proches du président (par exemple, les services de sécurité intérieure et étrangère, certaines commissions, etc.) ainsi que le Procureur général et deux des Vice-présidents de la Cour suprême, ainsi qu'une série de gouverneurs régionaux (révoqués pour « perte de confiance » par le président, ou arrêtés : le cas le plus connu est celui de Sergej Furgal, ancien gouverneur du Parti libéral-démocrate et homme politique très apprécié du territoire de Khabarovsk).

On assiste ainsi à un rééquilibrage entre différentes pièces des élites, une sorte de « division des sphères d'influence » dans le cercle le plus proche du président pour redistribuer les mandats et les avantages. Un substitut du principe de répartition des pouvoirs, désormais définitivement vidé de son contenu, avec l'inscription du principe de l'« unité du pouvoir public » dans le texte constitutionnel. La centralisation était déjà présente en pratique et dans la législation (voir la verticale exécutive) mais jusqu'à présent, l'autonomie locale n'avait pas été formellement incluse. Dans ce cas également, comme dans bien d'autres

(principe de laïcité, division des pouvoirs, principe d'égalité, supériorité des traités internationaux sur les lois, etc.), la réforme viole les mêmes principes constitutionnels contenus au chapitre 1 du texte de 1993, qui les constituants voulaient faire échapper au processus de révision ordinaire en en faisant une sorte de « super Constitution ».

Quant à la « rhétorique du régime », elle semble se transformer en une obsession identitaire, souveraine et anti-occidentale qui rappelle les pires moments de la période soviétique. C'est une escalade continue, qui se transforme en paranoïa, dans une guerre d'espions pourtant souvent maladroits (comme en témoignent les tentatives de boycott des élections partout ou d'attaques avec la cyberguerre).

Parmi les mesures à caractère « idéologique » à nette empreinte « anti-occidentale », figure la modification du Code pénal (art. 3541) du 5 avril 2021 qui sanctionne des actes tels que la diffusion publique d'informations manifestement fausses sur les vétérans de la Grande Guerre Patriotique, la diminution de leur honneur et de leur dignité, l'atteinte à la mémoire des défenseurs de la patrie en les considérant comme des crimes de « réhabilitation du nazisme ». La peine peut aller jusqu'à cinq ans de prison. C'est une disposition qui fait suite aux dispositions constitutionnelles concernant certains éléments identitaires tels que la protection de la mémoire des défenseurs de la Patrie (art. 67¹, paragraphe 3 « La Fédération de Russie honore la mémoire des défenseurs de la Patrie, garantit la protection de la vérité historique. Il est interdit de minimiser l'importance des actions héroïques du peuple dans la défense de la Patrie »), qui ont été introduits en réponse à la résolution du Parlement européen du 19 septembre 2019 « Sur l'importance de la mémoire européenne pour l'avenir de l'Europe ». Dans celle-ci, le nazisme et le stalinisme ont

été assimilés, en attribuant la responsabilité du déclenchement de la Seconde Guerre mondiale conjointement à l'URSS et à l'Allemagne (pacte Ribentrop-Molotov) et en accusant les dirigeants russes actuels d'inventer un récit d'exaltation du passé totalitaire sans condamner expressément le régime soviétique et sans punir ses crimes.

Sur l'aggravation de tous les indicateurs visant l'état de la démocratie en Russie pèse une série de problèmes sur la scène internationale, mais aussi la « sclérose » du pouvoir et les luttes internes dans l'entourage du président. La pandémie a compliqué encore plus les conditions sociales et économiques, mais les remèdes que le régime postsoviétique connaît sont toujours les mêmes : perpétuation du pouvoir à tout prix, compactage et loyauté des élites, rhétorique conservatrice appuyée par l'orthodoxie, persistance sur les droits sociaux pour plaire aux personnes qui souffrent. Ce n'est pas un hasard si ces derniers aspects ont été particulièrement renforcés, « caressant le ventre populaire plus traditionaliste » pour dissimuler le renforcement du pouvoir présidentiel.

Les forces d'opposition « non systémiques » sont peu nombreuses, désorganisées et facilement contrôlables avec des instruments de répression, y compris législatifs. Les protestations des gouvernements étrangers et de l'opinion publique internationale ne semblent pas toucher, du moins pour l'instant, le noyau dur du soutien du régime. Le mérite, cependant, n'est pas seulement dû à la propagande et à la répression. Le désintérêt populaire séculaire pour les libertés, combiné au traditionnel nihilisme juridique russe, joue également un rôle important.

En ce qui concerne les difficultés du système politique actuel, une certaine inquiétude se manifeste au moins à partir de 2018, peu après le renouvellement du quatrième et dernier (à l'époque) mandat

présidentiel. La succession présidentielle, dans un système désormais autoritaire, donc organisé autour des réseaux clientélistes et néo-patrimoniaux et surtout de manière non transparente, avec une forte présence des phénomènes de corruption et de conflits d'intérêts, n'est pas un problème qui concerne seulement le titulaire de la présidence. Il ne s'agit pas seulement de garantir l'avenir de Poutine mais aussi du réseau dense de clientèle qui soude les élites poutiniennes. Les stratégies de Navalnyj et de l'opposition « non systémique » ont eu l'avantage de montrer aux Russes non seulement les violations permanentes des droits de l'homme, mais également le système corrompu du pouvoir, les richesses acquises en toute illégalité, la répartition des ressources de l'État, causant de la sorte un coup terrible à l'image de Poutine. La faiblesse de l'appareil de sécurité a également été montrée, ce qui est encore plus dangereux.

Deux aspects principaux qui affectent les institutions de la Russie peuvent être relevés : la vocation impériale et le syndrome sécuritaire « de l'encerclement », d'où découle la méfiance des étrangers. Ce sont des aspects qui traversent l'histoire de la Russie au fil des siècles et que l'on retrouve également dans la Grande Réforme poutinienne et sa mise en œuvre. Il suffit de regarder les mots-clés de la réforme : territoire, conservation, identité, Patrie, famille, religion. Dans l'oscillation cyclique entre la prédominance des thèmes nationalistes-slavophiles et l'attraction (limitée) à l'égard des signes du progrès occidental, on est aujourd'hui à l'un des points les plus bas atteints au niveau de la défiance vis-à-vis des étrangers qui génère paranoïa et fermeture.

À travers le vide idéologique de la Russie postsoviétique et la contestation globale des valeurs de l'Occident libéral, on voit le retour d'un conservatisme fort, qui peine à construire un message cohérent et attractif,

surtout pour les nouvelles générations qui ne peuvent pas avoir la nostalgie du passé soviétique, malgré les récits des grands-parents, et qui se projettent dans un monde globalisé. Dans ce contexte, qui est tout de même complexe, rien n'a été trouvé de mieux que de condamner la décadence morale de l'Occident pour défendre une famille traditionnelle, qui n'existe plus en Russie depuis un certain temps, poursuivant comme objectif de réveiller le patriotisme et la solidarité d'origine soviétique pour « une régénération morale » grâce au soutien de toutes les religions traditionnelles du pays. Si la dénonciation de la décadence de l'Occident s'inscrit dans une tradition slavophile, comme certains l'ont soutenu²⁸, et semble reprendre l'idée de Moscou « Troisième Rome », le contraste entre les bons Russes, et les mauvais Européens et Américains, ne semble aujourd'hui suffisant pour compacter le peuple russe qui, au-delà de ses racines traditionnelles et de son habitude de subordination au pouvoir centralisé, conserve également une certaine attitude révolutionnaire contre l'immobilisme. Il est impossible de prévoir le moment où la coupe sera pleine, mais cela pourrait être le cas dans un futur assez proche.

Angela DI GREGORIO

Professeur de droit comparé
à l'Université de Milan

LE CONTRÔLE DE CONSTITUTIONNALITÉ DES ARRÊTÉS PARLEMENTAIRES VISANT LA RÉVOCACTION DANS LA FONCTION PUBLIQUE EN ROUMANIE

Dans un article publié dans le n° 23/2021 de *Lettre de l'Est*, j'ai déjà écrit sur l'imminence de la révocation de l'Avocat du peuple et des conseils d'administration des services publics de télévision et de radio. Dans le présent numéro, je voudrais présenter trois décisions de la Cour constitutionnelle de la Roumanie portant sur la révocation du médiateur (décision n° 455/2021) et la nomination d'un directeur général intérimaire après la révocation des conseils d'administration des services publics de télévision (décision n° 429/2021) et de radio (décision n° 428/2021), qui ont été décidées par la majorité parlementaire en mai-juin 2021.

Le médiateur a été révoqué par l'arrêté n° 36/2021²⁹ adopté par les deux chambres du Parlement dans le cadre d'une séance conjointe du 16 juin 2021. Les rapports annuels d'activité des services publics de télévision et de radio pour les années 2017, 2018 et 2019 ont été rejetés par la majorité parlementaire lors de la séance conjointe du 11 mai 2021. Conformément aux dispositions de l'article 46 alinéa (7) de la loi n° 41/1994³⁰, le rejet des rapports annuels entraîne la révocation de plein droit du conseil d'administration. À la suite de la révocation, la majorité parlementaire a nommé un directeur général intérimaire pour la Société roumaine de télévision par

²⁸ B. LHOTELLIER, « Le "manifeste" de K. Bogomolov : une plateforme idéologique pour le pouvoir russe ? », *Regard sur l'Est*, <https://regard-est.com/le-manifeste-de-k-bogomolov-une-plateforme-ideologique-pour-le-pouvoir-russe>.

²⁹ L'arrêté a été adopté en tenant compte du rapport élaboré par les commissions juridiques des

deux chambres à la demande des groupes parlementaires du Parti National Libéral, l'Union Sauvez la Roumanie et l'Union Démocrate Hongroise de Roumanie.

³⁰ Concernant l'organisation et le fonctionnement de la Société roumaine de télévision et de la Société roumaine de radio.