

VIE INSTITUTIONNELLE

**LA RÉFORME CONSTITUTIONNELLE EN RUSSIE
ET LA CONSOLIDATION
DE L'AUTORITARISME : UN BESOIN DÉCLARÉ
DE STABILITÉ EN PÉRIODE DE FORTES
TRANSFORMATIONS MONDIALES**

Le projet de réforme de la Constitution russe présenté à la Douma d'État le 20 janvier 2019¹¹³ a rapidement achevé son processus procédural, étant destiné à être soumis à la consultation populaire « panrusse » le 22 avril 2020 (le référendum a été reporté en raison de l'urgence du coronavirus). Selon les médias, cette « réforme » aurait dû résoudre le problème de la transition du pouvoir en 2024, à savoir la fin de la présidence de Vladimir Poutine (qui a toujours refusé la suppression de la limite des mandats) et son maintien au pouvoir pour d'autres fonctions. Le coup de théâtre final, lors de l'approbation du projet en deuxième lecture à la Douma le 10 mars dernier, avec l'insertion d'un amendement présenté par l'ancienne astronaute Valentina Terechkova qui réinitialise, après l'entrée en vigueur de la réforme, les mandats exécutés par le Président en exercice, a mis fin aux spéculations. Le Président Poutine a gracieusement accepté la possibilité de se présenter aux élections présidentielles pour deux autres mandats, à condition que la Cour constitutionnelle, impliquée dans une procédure factice pour sauvegarder la légitimité constitutionnelle formelle, donne son consentement. Ce qu'elle a rapidement fait : l'avis qui confirme la constitutionnalité du contenu de la loi d'amendement et de la procédure d'approbation a été publié le lundi

16 mars, deux jours après la demande de Poutine, présentée le samedi 14. Si d'un point de vue formel, l'ensemble du processus de réforme semble être au moins une « rupture » d'avec la Constitution actuelle, d'un point de vue substantiel, il s'agit de la constitutionnalisation de la pratique autoritaire progressivement établie au cours des vingt ans d'exercice du pouvoir par Vladimir Poutine.

Le texte constitutionnel « réformé » intervient sur des points cruciaux relatifs aux compétences et aux relations mutuelles des principaux organes constitutionnels (avec un renforcement supplémentaire du rôle du chef de l'État), au système au sens large des contre-pouvoirs (juges, procureurs, pouvoirs régionaux et locaux), à des éléments identitaires (langue, culture, religion, rôle historique du pays héritier de l'URSS, famille, enfance), souverains (relations avec les organisations supranationales et le droit international, exigences pour les titulaires de responsabilités publiques, interdiction d'aliénation de parties du territoire) et social (salaire minimum, indexation des pensions, volontariat, etc.). L'ensemble du processus de réforme s'est déroulé dans une atmosphère surréaliste avec les différents sous-acteurs (parlementaires, experts, autorités locales, citoyens et associations), respectueux et acclamant le Chef de l'État, qui a accepté avec bienveillance les changements proposés dans une direction encore plus centralisatrice.

Cette loi d'amendement n'intervient certainement pas soudainement car diverses hypothèses de réforme constitutionnelle ont été suggérées au cours des mois précédents. En effet, depuis l'élection présidentielle de 2018, il y a eu des spéculations sur la succession de Poutine à la fin de son quatrième mandat non consécutif (soi-disant « dilemme 2024 »). De ce point de vue, différents

¹¹³ Projet de loi de la Fédération de Russie modifiant la Constitution de la Fédération de Russie n° 885294-7.

scénarios avaient été émis, parmi lesquels deux étaient les plus accrédités : la suppression de la limite des mandats présidentiels (comme cela s'est produit dans les anciennes Républiques soviétiques d'Asie centrale et en Biélorussie) ou un transfert de pouvoirs vers le Premier ministre et le gouvernement (afin de permettre à Poutine de passer dans cette position), tel que préconisé par le président de la Douma d'État Volodine dans une interview accordée à *Parlamentskaya Gazeta* le 17 juillet 2019. Mais ce deuxième scénario s'était déjà produit avec la Constitution inchangée au cours de la période 2004-2008 (dite « tandemocratie » entre Poutine et Medvedev).

Comme le projet n'a pas été encore validé par le peuple, nous allons limiter notre étude à quelques observations sur son ratio, sur les méthodes d'adoption et sur le contexte dans lequel il se situe, compte tenu des logiques constitutionnelles particulières de la Russie¹¹⁴.

Notons tout d'abord l'extrême confidentialité maintenue jusqu'au dernier moment sur le contenu de la réforme. S'il était évident que cette dernière avait été préparée depuis un certain temps, il a été pris grand soin de ne pas divulguer le moindre détail. En effet, tant lors de la conférence de presse de fin d'année du 19 décembre 2019, que lors de la rencontre avec les dirigeants des groupes parlementaires du 24 décembre 2019, Poutine s'était fermement tenu dans le vague, comme d'ailleurs les deux dernières années, sans exclure de modifications de la partie de la Constitution concernant la structure de l'État.

¹¹⁴ Pour une analyse des conditions générales de la réforme, voir aussi : n° 1/2020, Revue « NAD. Nuovi Autoritarismi e Democrazie », <https://riviste.unimi.it/index.php/NAD/about>.

Deuxièmement, le processus a été très rapide. L'annonce de la réforme est faite dans le message annuel du Président aux deux Chambres du Parlement du 15 janvier 2020. Le même jour, le Président, avec sa propre ordonnance, a nommé un groupe de 75 experts¹¹⁵ qui, en quelques réunions, ont produit un projet présenté à la Douma le 20 janvier, qui a été approuvé en première lecture le 23 (à l'unanimité). La deuxième lecture, initialement annoncée pour le 11 février, a ensuite été reportée au 10 mars pour tenir compte des nombreux amendements intervenus entre-temps. Avant la deuxième lecture, le 4 mars, le Président a soumis à la Douma un ensemble compact « d'amendements à la loi d'amendement ». Cependant, le texte voté en deuxième lecture était encore plus robuste car il y avait de nouveaux ajouts à l'initiative parlementaire, en particulier sur la discipline de formation du gouvernement et sur les relations gouvernement-Douma-président. C'est également à l'occasion de la deuxième lecture que l'amendement proposé par Terechkova mentionné ci-dessus a été inclus. La troisième lecture a eu lieu le 11 mars (en deuxième et troisième lectures, les communistes se sont abstenus) et l'approbation par le Conseil de la Fédération a eu lieu le même jour. Entre le 12 et le 13 mars, toutes les assemblées législatives des sujets fédérés ont approuvé la loi d'amendement (les résultats ont été proclamés par décret de la chambre haute le 14 mars). Cependant, cette procédure ne concernait qu'une partie de la loi de modification, à savoir l'article 3,

¹¹⁵ Ordonnance du président de la Fédération de Russie du 15 janvier 2020 « Sur le groupe de travail pour la préparation des propositions d'insertion d'amendements à la Constitution de la Fédération de Russie » (www.kremlin.ru/acts/news/62589). Le groupe, composé de quelques vrais experts (neuf juristes au total), mais principalement de personnalités publiques de titres divers (certains athlètes et intellectuels, représentants de la société civile et plusieurs politiciens, parlementaires fédéraux ou régionaux), a produit le texte en quatre jours et quatre réunions.

qui est entré en vigueur après la signature du président. Après l'intervention de la Cour constitutionnelle mentionnée ci-dessus, il ne reste plus qu'à attendre l'approbation populaire, initialement prévue le 22 avril, puis reportée à une date indéterminée en raison de l'urgence du coronavirus.

Un troisième aspect à signaler est l'irrégularité de la procédure d'amendement qui, tout en conservant un cachet présidentiel fort, a vu l'intervention non réglementée de divers acteurs (de la société civile au sens large) qui ont proposé des modifications au projet initial, en partie acceptées par les amendements officiels de Poutine. Les modalités d'entrée en vigueur de la loi d'amendement, donnant lieu à une fragmentation de ses trois articles (le premier contenant le texte des articles réformés, le second introduisant et régissant la consultation populaire dans les moindres détails et le troisième concernant les modalités complexes d'approbation des trois articles, les distinguant dans des procédures différenciées), représentent une construction juridique abstruse avec l'implication non seulement de l'électorat, mais aussi de la Cour constitutionnelle dans une procédure alambiquée pour vérifier la conformité du contenu de la réforme (y compris l'amendement sur la candidature du président en exercice), aux chapitres I, II et IX de la Constitution, qui composent la soi-disant « super Constitution »).

Comme en témoigne la lecture de la documentation disponible sur les sites officiels (en particulier celui de la Douma¹¹⁶) le cadre initial du projet a subi une transformation d'une certaine importance dans le passage de la première à la deuxième lecture avec l'inclusion d'éléments fortement

identitaires et « souverainistes », ainsi que la nouvelle accentuation des profils sociaux (probablement pour solliciter le consensus populaire, en éclipsant les transformations bien plus sérieuses des structures institutionnelles). Il ressort des débats qui ont eu lieu à divers niveaux officiels (notamment au sein des Chambres et du groupe d'experts) que la réforme est considérée comme une concrétisation du contenu « proclamatoire » du texte de 1993, nécessaire pour surmonter la phase d'urgence à laquelle ce texte a été conçu et pour rendre les références au caractère social de l'État plus conformes à la réalité et aux besoins du pays.

L'esprit général de la réforme semble donc être celui de perfectionner certains aspects, sans dénaturer la structure constitutionnelle d'origine. En fait, cela n'est certainement pas faux en ce qui concerne les modes de gestion du pouvoir exécutif (avec une redistribution apparente des pouvoirs du président et des deux Chambres du Parlement) et du pouvoir fédéral par rapport aux périphéries (en accentuant encore plus le centralisme déjà introduit dans la législation et la pratique). Les contre-pouvoirs ont été complètement éliminés, avec des limitations supplémentaires de l'autonomie des juges et des procureurs, tandis que les aspects sociaux et identitaires, renforcés en vue de la deuxième lecture, reflètent un sentiment social alimenté par la rhétorique officielle avec une forte empreinte anti-occidentale et conservatrice du côté de valeurs (Dieu, famille traditionnelle, terre). La réforme s'inscrit donc pleinement dans le sillage de la tradition russe puisque le texte de 1993, ambigu et contradictoire sur certains aspects (catalogue de droits conforme aux normes occidentales et supériorité proclamée du droit international des droits de l'homme), avait été désavoué par la pratique, en supprimant les quelques éléments libéraux et surtout une certaine (quoique limitée)

¹¹⁶ La documentation et le contenu du projet sont disponibles à l'adresse suivante : <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7>.

division des pouvoirs, horizontale et verticale. Si les déclarations officielles présentent la réforme comme une dislocation du pouvoir vis-à-vis du Parlement et des partis (maintenant la société politique est mûre, dit-on, avant elle ne l'était pas), en réalité c'est un renforcement des tendances centralistes et autoritaires qui ont marqué les vingt ans de pouvoir de Vladimir Poutine.

En ce qui concerne l'initiative des amendements proposés, il convient de noter que, comme lors des précédentes occasions limitées de 2008 et 2014, la réforme a été « abaissée » par le haut et la consultation populaire finale peut bien être considérée comme un appel plébiscitaire, considérant qu'elle ne fait pas partie de la procédure d'amendement constitutionnel conformément à l'article 136 de la Constitution. En effet, pour organiser cette consultation (définie comme le « vote panrusse »), une disposition *ad hoc* a été introduite dans la même loi d'amendement, précisée par les amendements proposés le 4 mars et des actes ultérieurs (dont une modification du Code pénal qui pénalise les actes d'obstacle à l'exécution du vote). L'appel au peuple a été justifié par Poutine par le fait que la réforme, sans affecter les principaux aspects du texte constitutionnel, aurait concerné le fonctionnement des trois pouvoirs de l'État (comme Poutine l'a dit dans le message aux Chambres du 15 janvier). Dans les jours qui ont suivi, le président a ajouté que, d'une part, la procédure de révision constitutionnelle conformément à l'article 136 serait trop simple et, d'autre part, qu'il n'aurait pas promulgué une loi d'amendement non positivement approuvée par le peuple.

L'entière procédure d'amendement a donc respecté seulement partiellement les dispositions de la Constitution, de la législation d'application et de la

jurisprudence (loi du 4 mars 1998, arrêts de la Cour constitutionnelle du 31 octobre et du 28 novembre 1995), ainsi que les règlements parlementaires. Le chemin a été rapide, comme mentionné, mais extrêmement complexe (et opaque) avec l'implication d'une série d'acteurs dont l'intervention n'était pas réglementée. On ne se réfère pas tant à l'appréciation de la « chambre sociale », organe représentatif de divers sujets « sociaux » (prévu par la loi qui discipline cet organe), mais plutôt à la nomination du groupe de 75 « experts », aux relations entre ce groupe et le Comité pour la législation de la Douma (les présidents des Comités pour la législation des deux Chambres ainsi que plusieurs parlementaires et les leaders des 4 partis représentés à la Douma ont été inclus dans le groupe), aux rapports avec un certain nombre d'autres acteurs non étatiques (citoyens, associations professionnelles, institutions régionales ou locales) dont les contributions ont été évoquées lors des réunions et des rapports officiels sans expliquer comment ils ont été entendus ou consultés. Les modalités de présentation des modifications à la loi d'amendement et la manière dont elles ont été prises en compte ne sont pas bien clarifiées. C'est finalement le président lui-même qui a mis fin au ballet des amendements (environ 1 000) en sélectionnant ceux qu'il jugeait acceptables et en proposant un texte révisé pour la deuxième lecture, reproduit sans modification à la troisième.

Quant au contenu du projet, il s'agit d'un texte complexe qui, en partie, amène au niveau constitutionnel ce qui avait déjà été introduit par la législation, la jurisprudence ou la pratique. Mais l'aspect macroscopique est représenté par la disposition transitoire en vertu de laquelle « la disposition établie par les paragraphes 3 et 3¹ de l'article 81 de la Constitution, dans la version de cette loi modifiant la Constitution, relative au nombre de mandats admissibles qu'une

même personne peut exercer dans la fonction de président de la Fédération de Russie n'empêche pas la personne qui occupe et/ou a occupé cette fonction à la date d'entrée en vigueur de cet amendement de participer en tant que candidat à l'élection présidentielle après l'insertion de cette version dans le texte de la Constitution pour le nombre de mandats autorisés par l'amendement, quel que soit le nombre de mandats déjà exercés au moment de l'entrée en vigueur de cet amendement ».

Avec cette disposition transitoire, Poutine est autorisé, s'il le souhaite, à demander un cinquième ou sixième mandat présidentiel. Il s'agit d'une solution qui n'avait probablement pas été prise en considération lors de la présentation du projet de réforme, qui semblait ambiguë quant au futur rôle constitutionnel de Poutine, mais qui semble avoir mûri ensuite, lorsque la réflexion sur les alternatives pour Poutine et pour la fonction présidentielle (absence d'un digne successeur) n'a laissé aucune lueur pour une solution différente. Cependant, nous aurions tort de penser qu'il ne s'agit que d'un désir de pouvoir personnel ou d'une peur de représailles. La peur de l'instabilité et du vide du pouvoir s'est accrue ces derniers temps en Russie face au désordre mondial (notamment le spectre de l'épidémie du coronavirus, jusque-là freiné par les autorités russes). Conscients des événements du passé (notamment les troubles qui ont suivi la fin de l'URSS mais aussi la période eltsinienne), les Russes – compris à la fois comme citoyens et comme groupes de pouvoir – ne peuvent pas se permettre de perdre un bastion de stabilité et de solidité comme le pouvoir poutinien qui n'est pas transmissible aux autres car, jusqu'à présent, il n'y a pas d'« autres » à l'horizon.

C'est une solution autoritaire, inacceptable aux yeux des observateurs occidentaux, mais la seule capable de rassurer les Russes, effrayés par les troubles de la mondialisation et la dégradation des démocraties occidentales, bien plus que par leur propre crise sociale, économique et culturelle.

Angela DI GREGORIO

Professeur à l'Université de Milan (Italie)

Lettre de l'Est

Sous l'égide
de l'Institut Louis Favoreu-
GERJC CNRS UMR 7318 (DICE)

et de l'Association
Francophone des Chercheurs
sur les Pays de l'Est

Équipe de rédaction :

Snejana SULIMA
Peter KRUSLICH
Nataşa DANELCIUC-COLODROVSKI
Angela DI GREGORIO

Maquette :
Catherine SOULLIÈRE

ISSN électronique
2428-4718

Contact rédaction :
afcpe.asso@gmail.com

