

## La séparation des pouvoirs et le droit électoral en Russie\*

Dr. Iur. Sergueï Kouznetsov\*\*

Après la chute de l'URSS, les nouveaux dirigeants de la Russie l'emportent sur les forces conservatrices et communistes de leur pays parce qu'ils arrivent à rallier aux réformes une grande partie de l'administration publique soviétique (*la nomenklatura*). Le Président de la Fédération de la Russie, Eltsine, arrive à combiner habilement un discours démocratique, qui comprend les promesses d'une démocratie libérale et d'une place plus importante pour les élites locales avec l'idée de la souveraineté nationale et l'adaptation de l'appareil d'Etat à la nouvelle réalité politique. A quelques exceptions près, la Russie n'adopte pas les mesures de lustration comme ce fut le cas dans beaucoup de pays post-communistes d'Europe centrale ou Baltes et ne réforme pas l'administration publique. Les nouveaux dirigeants, qui dans leur majorité sont issus eux-mêmes de «l'ancien régime», veulent maintenir le contrôle de l'Etat central sur l'ensemble de leurs territoires au sein de la fédération (les sujets) et des ressources naturelles depuis Moscou.

En dépit d'une volonté de réformer le pays et de la nouvelle Constitution démocratique adoptée en 1993, la Russie reste confrontée 24 ans après la chute de l'URSS, au problème d'un cadre juridique insuffisant

---

\* Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que son auteur.

\*\* Chef de la Division de coopération avec les Etats voisins de la Commission de Venise.

pour garantir la protection des droits de l'homme prévue par sa propre constitution et peu adapté pour l'intégration complète et rapide des mécanismes de protection des droits, prévus entre autres par la Convention européenne des droits de l'homme, qu'elle a ratifiée au moment de son adhésion au Conseil de l'Europe. Si la Fédération de Russie veut maintenir son engagement à bâtir une société basée sur la primauté des droits et libertés fondamentaux, ce cadre doit être réformé davantage. Les Présidents russes continuent à détenir un pouvoir démesuré qui n'a pas de contrepoids dans le système constitutionnel russe, ce qui retarde les réformes démocratiques indispensables pour la société russe.

En Fédération de Russie, la puissance du Chef d'Etat n'est pleinement révélée que vers la fin des années 90: le «vice caché» de la Constitution de 1993, c'est la prééminence du pouvoir exécutif en général et du Président de la Fédération de Russie en particulier. En plaçant le Président de la Fédération de Russie en tant que garant de la Constitution, le texte constitutionnel lui confère *de facto* des pouvoirs qui font de lui un véritable Chef de l'exécutif. Dans ce cas, les auteurs de la Constitution créent une situation paradoxale. En tant que Chef de l'exécutif, le Président devrait assumer la responsabilité morale et politique de l'action de l'ensemble de l'administration publique, mais en réalité, en cas d'échec de l'exécutif, il est intouchable puisqu'il garantit la constitutionnalité et l'équilibre entre les différentes institutions.

Cette réalité a une influence fondamentale sur le développement du droit électoral russe. Depuis 1996<sup>1</sup>, l'exécutif exerce une pression croissante sur le système électoral ainsi que sur les droits individuels tels que le droit des citoyens de choisir librement leurs représentants, la liberté de réunion et d'association (y compris le droit de créer des partis politiques) et autres droits constitutionnels. Comme conséquence de cette prééminence de l'administration, les élections à tous les niveaux sont gérées en conformité avec la « raison d'Etat ».

L'étude de l'évolution du système électoral de la Fédération de Russie depuis l'adoption de la Constitution russe en 1993 doit commencer par une analyse de la séparation des pouvoirs en Russie. La première partie

---

<sup>1</sup> L'élection présidentielle remportée par M. B. Eltsine.

de cette réflexion se concentrera sur les carences constitutionnelles en matière de pouvoirs octroyés au Président de la Russie. Il existe une contradiction entre son rôle de «garant» de la Constitution et sa capacité réelle à définir la politique internationale et interne qui fait de lui un véritable chef du pouvoir exécutif. Ensuite, il sera démontré que ces pouvoirs excessifs permettent au président de contrôler efficacement l'appareil administratif de l'Etat, ce qui à son tour lui permet d'obtenir une position prédominante face aux législateurs.

La deuxième partie sera consacrée à l'évolution du système électoral proprement dit. Les réformes successives de la législation en matière électorale ne font qu'adapter les législatures des différents niveaux aux besoins du pouvoir exécutif. Les élections successives se caractérisent par la diminution du nombre des partis politiques «admis» au sein de l'Assemblée fédérale et les législatures des sujets de la fédération. L'administration publique compose le corps législatif de sorte à assurer la pérennité du système de la «verticale du pouvoir» qui échappe au contrôle des législateurs.

## **A. Le déséquilibre de la séparation des pouvoirs dans la Constitution de 1993**

La Russie de 1993 voulait intégrer l'espace européen. Pour ce faire, elle s'est fixé comme objectif la modernisation de son ordre constitutionnel et l'intégration de l'expérience démocratique des autres pays. La séparation des pouvoirs, l'Etat de droit et la protection des droits et libertés fondamentales doivent s'insérer dans le système juridique du pays. Toutefois, la Russie a toujours peur de répéter le destin de l'URSS. Elle est toujours hantée par sa tradition politique autoritaire et par le mythe de son destin particulier et messianique. Pour remédier à ces peurs et aux frustrations de la période marquée par les problèmes économiques des années 90, les Russes continuent à croire qu'un pays de la taille de la Russie ne peut pas survivre s'il n'est pas gouverné par un exécutif fort. Cette erreur a de lourdes conséquences pour le respect des droits et libertés individuelles en général et le droit constitutionnel de tous les citoyens d'élire leurs représentants en particulier. Les

événements des années récentes amènent à doute que les priorités de démocratisation affichées avec autant d'insistance et même grande-éloquence en 93 soient toujours d'actualité pour les dirigeants de la Russie d'aujourd'hui.

La société civile placée sous contrôle de l'administration, les restrictions toujours plus draconiennes aux droits aussi importants que les libertés d'association, de réunion, de la presse, du procès équitable, ne sont que quelques éléments de recul de l'état de droit en Russie.

### **1. Le Président: arbitre entre le législateur et l'exécutif ? Question de contrepoids**

Comme dans n'importe quelle constitution d'un Etat démocratique la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire est déclarée par l'article 10 de la Constitution de la Fédération de Russie<sup>2</sup>. Toutefois, en pratique, le Chef de l'Exécutif dispose des pouvoirs constitutionnels qui lui permettent *de facto* d'imposer sa décision aux deux autres branches. Le Président et les structures du pouvoir public directement dépendantes de lui ont remplacé, en quelque sorte, le parti communiste de l'ancienne URSS aussi bien sur le plan de l'étendue de leurs pouvoirs formels (d'après la lettre même de la Constitution) ainsi que sur leur capacité d'intervention réelle dans la gestion du pays (les pouvoirs qui découlent de la norme écrite comme résultat de l'interprétation large).

Une série importante d'attributions présidentielles réside dans la fonction d'arbitrage en cas de conflit entre les différentes institutions de l'Etat. Ces pouvoirs mettent davantage en relief sa fonction de garant de la Constitution. L'article 85 traite des litiges pouvant surgir entre les organes du pouvoir d'Etat et les composantes de la Fédération russe. Le Président doit s'efforcer de chercher un accord entre les parties intéressées, ou, faute d'un tel accord, de soumettre le litige à l'examen de la Cour constitutionnelle, ce qui le place en situation d'arbitre politique ne pouvant empiéter sur le domaine judiciaire. Un critère analogue est applicable lorsque les actes des organes publics des

---

<sup>2</sup> Le texte de la Constitution de la Fédération de Russie (traduction officielle) [www.constitution.ru/fr/](http://www.constitution.ru/fr/).

Sujets de la Fédération de Russie contreviennent à la Constitution, aux lois fédérales ou aux obligations internationales de la Fédération; ou encore, lorsqu'ils violent les droits et libertés de l'homme. Ce sont des formules nouvelles dans l'ordre constitutionnel russe. Elles sont pertinentes dans la mesure où elles apportent une réponse concrète et conforme à la séparation des pouvoirs instituée par l'article 10 de la Constitution.

La réalité est tout autre. En plaçant le Président de la Fédération de Russie en tant que garant de la Constitution, le texte constitutionnel lui octroie des pouvoirs qui font de lui un véritable Chef de l'exécutif. Les auteurs de la Constitution créent ainsi une contradiction au niveau de la norme constitutionnelle. En tant que pouvoir qui nomme les hauts dignitaires de l'exécutif, le Président devrait assumer la responsabilité morale et politique de l'action de l'ensemble de l'administration publique russe, mais en réalité, en cas d'échec de la politique de la branche exécutive, il n'est pas responsable puisqu'il garantit la constitutionnalité et les institutions. En cas de problème majeur, il peut éventuellement faire démissionner le Gouvernement. Par contre, la procédure de révocation des pouvoirs du Président par le Parlement est tellement complexe que cette action est presque impossible.

L'article 93 alinéa 1 de la Constitution prévoit que *«le Président de la Fédération de Russie ne peut être destitué par le Conseil de la Fédération que sur la base de l'accusation, présentée par la Douma d'Etat, de haute trahison ou d'une autre infraction grave, confirmée par l'avis de la Cour suprême sur l'existence dans les actes du Président des critères de l'infraction et de l'avis de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie sur le respect de la procédure fixée pour la mise en accusation.»*

La composition du Conseil de la Fédération telle qu'elle apparaît dans le texte constitutionnel de 1993, permet au Président, au début des réformes, d'avoir indirectement l'influence sur cette Chambre. Le mécanisme de désignation des membres de cette chambre jouera un rôle important dans la lutte contre les forces centrifuges au sein de la Fédération de Russie. La composition du Conseil de la Fédération varie en nombre. Il est composé de deux représentants par Sujet: un représentant de l'organe législatif et une personne nommée par l'exécutif de la république ou région concernée (l'assemblée régionale

pouvant s'opposer à la nomination par un vote à la majorité des 2/3)<sup>3</sup>. La conséquence directe de cette situation – la moitié du Conseil de la Fédération est indirectement dépendante du Président<sup>4</sup>.

En ce qui concerne la chambre basse – la Douma – un des principaux points de sa faiblesse par rapport au pouvoir exécutif, est son rôle très limité dans le processus de nomination du gouvernement. D'après l'article 103 elle ne donne que son accord sur la nomination du Chef du gouvernement et ne participe pas à la nomination des autres membres du gouvernement. C'est le Président qui nomme les ministres (article 83 alinéa «e»). Si la Douma refuse le candidat au poste de Premier Ministre, elle est dissoute par le Président en vertu de l'article 111. La Douma peut aussi être dissoute si elle vote une motion de censure contre le Gouvernement (article 117). Si, dans ce dernier cas, il y a une condition limitant le pouvoir du Président de dissoudre la chambre basse – elle ne peut pas être dissoute pendant un an après son élection, dans le cas de nomination du chef du gouvernement, le Président peut dissoudre la Douma sans limitation quelconque. Ainsi, il a un pouvoir considérable (en tant que chef de l'exécutif) pour gouverner le pays sans le législateur ou obliger ce dernier d'accepter un candidat si celui-ci plaît au Chef de l'Etat. Le pouvoir de la Douma d'initier une procédure de destitution du Président n'est qu'éphémère, ce qui a été clairement démontré dans les années 90 quand la Douma, dominée pourtant par l'opposition de l'époque (principalement le parti communiste), n'a pas réussi à rassembler le quorum nécessaire pour lancer la procédure<sup>5</sup>. Toutefois, ce risque n'existe plus depuis que la Douma est contrôlée par le parti de la «*Russie unifiée*»<sup>6</sup> qui «remporte» sans peine les élections législatives depuis bien des années.

<sup>3</sup> Loi fédérale «*sur la composition du Conseil de la Fédération*» adoptée en 2000 (rédaction de 2011). Voir le texte sur le site officiel du Conseil de la Fédération sur: [http://www.council.gov.ru/about/status\\_proxy/2000\\_113fz/](http://www.council.gov.ru/about/status_proxy/2000_113fz/).

<sup>4</sup> Comme résultat de la réforme de la procédure de nomination des gouverneurs en 2005 (ils sont nommés directement par le Président), cette dépendance est directe. En 2011, le Président Medvedev prend la décision de revenir en arrière et propose un projet de loi qui ré-établit leur élection directe.

<sup>5</sup> Voir Compte rendu de la session de la Douma le 18.05.99 (en russe), «*Zavtra*» N°20. Репортаж из Государственной думы // *Завтра*, № 20 (285) 18.05.99.

<sup>6</sup> En décembre 2011, lors des élections législatives, ce parti a obtenu plus de 49 % ce qui lui donne la majorité des sièges à la Douma.

Dans le cas du pouvoir judiciaire, l'article 83, alinéa «e», confère au Président le droit de proposer au Parlement des candidats au poste de Président de la Cour constitutionnelle, de la Cour suprême, et de Procureur général. Tous les autres juges des tribunaux de rang inférieur sont nommés par le Président.

La conclusion que l'on peut tirer des exemples cités est la suivante: l'exécutif et le Président de la Fédération de Russie, gardent des moyens efficaces, presque illimités, de faire pression sur les autres branches du pouvoir. Dans le cadre de ses rapports avec le législateur, la composition du Conseil de la Fédération et les attributions assez réduites de la Douma, notamment en ce qui concerne le choix du gouvernement, les complexités de la procédure de destitution du Chef de l'Etat, permettent au Président d'imposer sa volonté à l'Assemblée fédérale (le Parlement russe composé de deux chambres). L'expérience de l'Assemblée fédérale depuis 1993 démontre que même si les partis qui ne soutiennent pas le Chef de l'Etat avaient la majorité dans la chambre basse, ils n'ont pas d'instruments adéquats pour défier le Président de la Russie. Une situation de cohabitation, comme par exemple en France, ne semble pas possible en Russie car l'exécutif dans n'importe quelle configuration au sein des Chambres, *de facto* dépend toujours du Président et de son entourage immédiat.

Cette réflexion peut être développée en suggérant que le texte même de la Constitution de 1993 prévoit que le Président est à la fois juge et partie; donc, il ne peut pas perdre face à un autre pouvoir même s'il agit en l'absence totale de légalité. Cette formule a joué plusieurs mauvais tours au pays en pleine crise et a résulté, d'une façon directe et indirecte, en des violations considérables des droits de l'homme, et en dépit de la législation correspondante qui insistent sur le fait que les décrets (oukases) et les ordres du Président ne doivent pas contredire la Constitution. En pratique, il existe très peu de moyens pour contrôler efficacement ses actes normatifs, surtout quand il s'agit des décisions politiques «prioritaires». L'évolution du système électoral et surtout sa mise en œuvre depuis vingt ans ne fait que renforcer cette tendance car même le parlement (surtout les deux dernières législatures) ne fait que voter les lois élaborées au Kremlin.

## 2. L'appareil de l'Etat et les réformes – évolution vers la « verticale du pouvoir »

Au moment du choix du système démocratique, il est évident que dans le cas d'un pays très centralisé comme l'URSS et ses républiques, les réformateurs doivent s'appuyer sur un vaste appareil d'Etat déjà existant. Le gouvernement fédéral doit gagner à sa cause les fonctionnaires de l'administration publique. En cas de conflit entre l'exécutif et le législateur, le choix du camp par l'administration publique revêt une importance capitale.

Le putsch manqué contre Mikhaïl Gorbatchev en 1991 donne au Président russe de l'époque une chance unique de se rallier la plus grande partie de l'appareil administratif de l'Etat. Malgré son action contre le Parti Communiste de l'URSS qui incarnait à la perfection la puissance de l'appareil exécutif de l'Etat en 1991, Boris Eltsine parvient à garder la « *nomenklatura* » de son côté. Il a un soutien de la population inégalé et il prône les réformes économiques libérales qui promettent aux bureaucrates un accès direct aux privatisations des biens de l'Etat. Mais, surtout, il est issu de cette même « *nomenklatura* » tout comme une grande partie de son entourage.

En 1991 le législatif ne disposait pas d'une structure comparable à l'administration publique contrôlée par l'exécutif et n'avait pas la confiance de la société russe (les problèmes économiques sont traditionnellement attribués par les russes à l'inefficacité du législateur). Eltsine s'est servi de cette réputation du pouvoir législatif en Russie en affirmant, lors d'une de ses allocutions en décembre 1992, que « *la législature de l'époque devenait une force réactionnaire* »<sup>7</sup>.

En employant habilement cette rhétorique, le pouvoir exécutif quant à lui a pu gagner à sa cause une grande partie de l'appareil administratif. Comme l'indique M. Mendras dans « *Le triomphe des bureaucrates* » : « [...] *les élites dirigeantes – administratives et économiques, locales et nationales – ont étonnamment bien résisté... Les hommes ont parfois changé de fonction... Peu d'institutions ont été démantelées, à la grande*

<sup>7</sup> Voir aussi le Décret N° 1400 du Président de la Russie sur la dissolution du Soviet suprême. Source: le site officiel du Président de la Fédération de Russie. <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1;1209725>.

*exception bien sûr des organes dirigeants du parti communiste. Tout au long des années 1990, la faiblesse de l'Etat central et du pouvoir politique eltsinien n'a pas mis en danger les administrations, mais leur a permis au contraire de se consolider tout en s'adaptant à l'économie de marché*»<sup>8</sup>. Cette administration étatique, par habitude d'obéir ou par intérêt bien calculé, se range, dans la grande majorité du côté du Chef d'Etat, car cela fait partie de la nature même de l'administration publique russe, centralisée et fortement hiérarchique. Cette même logique continue à être un des piliers du fonctionnement du pays à ce jour.

Cette même «*nomenklatura*» permettra au nouveau Président de la Fédération de Russie de créer et de mettre en œuvre avec succès sa «*verticale du pouvoir*»<sup>9</sup>. La situation politique et économique change à la fin des années 90 et les administrations publiques au niveau des Sujets considèrent cette nouvelle « réintégration » au sein de l'appareil de l'Etat de plus en plus centralisé (malgré le caractère fédéral de l'Etat établi par la Constitution de 1993) comme un avantage et recherchent des liens plus étroits avec les autorités fédérales.

En Russie dans les années 2000, l'administration publique compte plus d'effectifs que l'ancienne administration soviétique<sup>10</sup>. Cette tendance s'est renforcée au cours des dernières années par exemple, la croissance d'effectifs au sein de l'administration publique s'est accélérée depuis le début de la réforme de la «*verticale du pouvoir*». En 2010, ils étaient 1,4 fois plus nombreux qu'en 2000 atteignant 1,65 millions, ce qui représentait 25 fonctionnaires pour 1000 citoyens en âge de travailler<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Voir « *Comment fonctionne la Russie? Le politique, le bureaucrate et l'oligarque* », collection CERI/AUTREMENT, Editions autrement, 2003. M. Mendras «Le triomphe des bureaucrates», Page 11.

<sup>9</sup> Voir, entre autres En Russie, M. Poutine installe son «pouvoir vertical» avec les militaires et les services de sécurité, Le Monde, 24.11.2003, [http://www.lemonde.fr/europe/article/2003/11/24/en-russie-m-poutine-installe-son-pouvoir-vertical-avec-les-militaires-et-les-services-de-securite\\_343229\\_3214.html#vq8CZXg5XtoR4fbw.99](http://www.lemonde.fr/europe/article/2003/11/24/en-russie-m-poutine-installe-son-pouvoir-vertical-avec-les-militaires-et-les-services-de-securite_343229_3214.html#vq8CZXg5XtoR4fbw.99).

<sup>10</sup> Voir, entre autres, Igor Kliamkine. Bureaucrates et hommes d'affaires dans *Comment fonctionne la Russie ? La politique, le bureaucrate et l'oligarque*. Sous la direction de Marie Mendras. Collection CERI/Autrement, Editions autrement, 2003, Pages 40 - 44.

<sup>11</sup> Vedomosti, « les bureaucrates constituent un obstacle au développement de l'économie russe », E. Pismennaya, 21, 12.2011, [www.vedomosti.ru](http://www.vedomosti.ru).

Pour préserver les intérêts de la nouvelle «*nomenklatura*», les présidents successifs de la Russie ont tout fait pour soumettre à leur contrôle le seul pouvoir qui était capable de leur faire face – les assemblées législatives à tous les niveaux. Après 1996, les élections russes ont progressivement perdu le peu de caractère démocratique qu'elles avaient pour devenir une «sélection des agents publics» chargés de valider les lois proposées par le Président et son entourage. Tous les partis d'opposition sont exclus du partage des mandats, qui ne sont désormais distribués qu'entre le «parti du pouvoir» et «l'opposition constructive» (en réalité des partis créés par l'exécutif ou tombés sous son influence comme ce fut le cas du Parti communiste).

## **B. L'évolution du système électoral russe après l'adoption de la Constitution de 1993. Le cas des élections législatives**

Dans la majeure partie des démocraties modernes le système électoral sert à donner une législature qui détermine, par le processus législatif, les modalités du fonctionnement du pouvoir exécutif, en adoptant des lois. Il semblerait qu'en Russie c'est l'inverse. Le pouvoir exécutif modèle le système électoral de sorte à s'assurer une législature qui se chargera de la mise en œuvre de ces propres projets. Dans de telles conditions le modèle soviétique est reproduit avec quelques modifications et ajustements. Au fil des années, la place des forces qui ont une vision différente de celle de «l'équipe au pouvoir» se réduit comme peau de chagrin.

Cette tendance est évidente si on prend en considération les statistiques sur le nombre des partis politiques qui participent aux élections et surtout ceux qui arrivent à passer le seuil de 7% et à obtenir des sièges au parlement fédéral (la Douma et le Conseil de la Fédération) et aux assemblées législatives des sujets de la Fédération de Russie.

La Constitution russe de 1993 établit dans son article 3, alinéa 3 que «*Le référendum et les élections libres sont l'expression directe suprême du pouvoir du peuple*» et l'article 13 affirme que «*Le pluralisme politique et le multipartisme sont reconnus dans la Fédération de Russie*». Or,

les élections de dix dernières années laissent un doute quant à la mise en œuvre réelle de ces dispositions. Le système électoral au cours des réformes législatives successives a pour objet de préserver et renforcer la configuration politique favorable aux partis proches de l'exécutif. Pour minimiser le risque de mobilisation des forces d'opposition, le système des partis politiques est fragilisé et dispersé à l'aide des restrictions concernant la « représentation régionale », le nombre minimal des membres et autres mesures législatives et administratives.

Les restrictions aux droits de liberté de réunion, le durcissement de la législation sur les organisations non-gouvernementales, l'abus des ressources administratives lors des campagnes électorales ne font que remettre en question l'existence même des opinions dissidentes dans une société dominée par la « verticale du pouvoir ». Les élections des députés de la Douma d'Etat sont le meilleur exemple de la mainmise de l'exécutif sur le pouvoir législatif. Les élections présidentielles, régionales et locales ne représentent qu'un intérêt limité et ne feront pas l'objet de notre analyse.

### **1. Le peuple souverain et la recherche du système électoral «optimal» pour la Russie**

Le 4 décembre 2011, les sept partis politiques enregistrés auprès du ministère de la Justice étaient en lice pour les élections à la Douma d'Etat. Quatre d'entre eux étaient déjà représentés à la Douma d'Etat sortante: le parti du pouvoir, Russie Unie (RU), le Parti communiste de la Fédération de Russie (PCFR), le Parti libéral démocrate de Russie (LDPR) et Russie Juste (RJ). Les trois autres partis concurrents étaient le Parti démocrate uni russe «Yabloko» (YA), le parti des «Patriotes de Russie» (PR) et «Cause Juste» (CJ). Les résultats de ces élections étaient prévisibles – seulement quatre partis sont entrés au parlement. C'était une reproduction presque exacte des résultats des élections lors du scrutin précédent de 2007. La composition «répétitive» de la Douma est possible grâce aux deux facteurs déterminants dans les élections en Russie: un système électoral favorisant les grandes formations qui arrivent à couvrir la totalité du territoire russe (dans le cadre d'un système électoral proportionnel avec une seule circonscription nationale) et l'utilisation massive des ressources administratives par le pouvoir exécutif dans les campagnes électorales. Par le moyen de

réformes électorales successives, un paysage politique qui permettait une représentation plus large du spectre des forces politiques russes et des candidats indépendants échappant au contrôle de l'exécutif s'est transformé au fil des années en un espace parfaitement contrôlé par la «verticale du pouvoir».

Il faut se rappeler que les élections parlementaires de 1993 (organisées sur la base d'un système électoral mixte) ont donné, malgré quelques problèmes d'ordre technique liés à la situation économique du pays et à un manque d'expérience dans le domaine électoral, un résultat très positif. Le Président Eltsine qui venait de se débarrasser d'une façon brutale du Soviet suprême<sup>12</sup> qu'il n'arrivait pas à plier à sa volonté, a obtenu un parlement qui n'hésitait pas à lui faire face. La dérive autoritaire de l'automne 93 a été stoppée. A la différence du Soviet suprême, la nouvelle Douma avait autant de légitimité que le président car elle était élue lors d'un scrutin démocratique. Les résultats des élections de décembre 1993 ont été reconnus par la majorité des forces politiques russes. Les observateurs internationaux ont qualifié ces élections comme démocratiques. Le rapport annuel de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe de 1994 a indiqué sur les élections en Russie de 1993: *«Bien que les observateurs aient constaté des difficultés d'ordre administratif, des irrégularités de type technique dans les bureaux de vote et un manque de directives claires pour la campagne, leur impression générale est que le scrutin a été régulier et qu'il a permis aux électeurs russes d'exprimer librement leurs préférences politiques.»*<sup>13</sup>

Le vote de 1993 a donné aux citoyens russes un parlement composé d'un nombre assez important des partis et groupes, ce qui confirmait la tendance d'une démocratisation de la société malgré les événements tragiques qui avaient secoué le pays en octobre 1993. Les sièges au sein de la Douma furent répartis entre une bonne dizaine des partis politiques, mais uniquement 8 partis ont obtenu des sièges sur la base du système proportionnel. Les autres partis ont gagné des sièges dans les circonscriptions uninominales ce qui ne fait que confirmer le caractère très représentatif de ce premier parlement.

<sup>12</sup> Le Soviet suprême de la Fédération de Russie – une structure héritée de l'ancienne République soviétique fédérative socialiste de la Russie (RSFSR) au sein de l'URSS.

<sup>13</sup> Voir le document sur [www.osce.org/fr/secretariat/14570](http://www.osce.org/fr/secretariat/14570).

### La Douma d'Etat suite aux élections législatives du 1993<sup>14</sup>

| Partis                                    | Listes            |            |            | Circonscriptions  |            |            | Total sièges |
|-------------------------------------------|-------------------|------------|------------|-------------------|------------|------------|--------------|
|                                           | Votes             | %          | Sièges     | Votes             | %          | Sièges     |              |
| Parti Démocrate Liberal                   | 12,318,562        | 22.9       | 59         | 1,577,400         | 3.0        | 11         | 70           |
| Choix de la Russie                        | 8,339,345         | 15.5       | 40         | 3,630,799         | 6.8        | 56         | 96           |
| Parti Communiste                          | 6,666,402         | 12.4       | 32         | 1,848,888         | 3.5        | 33         | 65           |
| Les Femmes de la Russie                   | 4,369,918         | 8.1        | 21         | 309,378           | 0.6        | 4          | 25           |
| Parti agraire                             | 4,292,518         | 8.0        | 21         | 2,877,610         | 5.4        | 26         | 47           |
| Yabloko                                   | 4,223,219         | 7.9        | 20         | 1,849,120         | 3.5        | 13         | 33           |
| Parti de l'Unité de l'Entente             | 3,620,035         | 6.7        | 18         | 1,443,454         | 2.7        | 9          | 27           |
| Parti démocrate                           | 2,969,533         | 5.5        | 14         | 1,094,066         | 2.1        | 7          | 21           |
| Mouvement pour les réformes démocratiques | 2,191,505         | 4.1        | 0          | 1,083,063         | 2.0        | 8          | 8            |
| Union civique                             | 1,038,193         | 1.9        | 0          | 1,526,115         | 2.9        | 18         | 18           |
| L'avenir de la Russie—les noms nouveaux   | 672,283           | 1.3        | 0          | 411,426           | 0.8        | 1          | 1            |
| Cedar                                     | 406,789           | 0.8        | 0          | 301,266           | 0.6        | 0          | 0            |
| Dignité et Charité                        | 375,431           | 0.7        | 0          | 445,168           | 0.8        | 3          | 3            |
| Autres partis                             | —                 | —          | —          | 377,863           | 0.7        | 0          | 0            |
| Indépendants                              | —                 | —          | —          | 25,961,405        | 48.7       | 30         | 30           |
| Contre tous                               | 2,267,963         | 4.2        | —          | 8,509,300         | 16.0       | —          | —            |
| Votes invalidés                           | —                 | —          | —          | 4,248,927         | —          | —          | —            |
| Sièges vacants <sup>[a]</sup>             | —                 | —          | —          | —                 | —          | 6          | 6            |
| <b>Total</b>                              | <b>53,751,696</b> | <b>100</b> | <b>225</b> | <b>57,495,248</b> | <b>100</b> | <b>225</b> | <b>450</b>   |
| Electeurs enregistrés/ participation      | 106,170,835       | —          | —          | 106,170,835       | 54.2       | —          | —            |

<sup>14</sup> Source: Nohlen et Stöver, L'Union interparlementaire (IPU).

Lors des élections de 1995 seulement quatre partis sur quarante-six ont obtenu des sièges sur la base du système proportionnel. Pour la première fois dans l'histoire de la Russie post-soviétique un parti politique, «Notre maison la Russie», a été qualifié par plusieurs analystes de «le parti du pouvoir» et même s'il n'a pas réussi à obtenir une majorité absolue au sein de la législature, il s'est placé en deuxième position avec 55 sièges au parlement, derrière le parti communiste qui a obtenu 157 sièges sur 450<sup>15</sup>. La notion abstraite du «parti au pouvoir» allait prendre un sens politique très concret au cours des élections postérieurs en définissant très vite la force qui non seulement était proche des présidents russes mais aussi représentait les intérêts de l'administration publique. Il faut se rappeler qu'en 1995 le leader de «Notre maison la Russie» était le Premier ministre en exercice, M. V. Tchernomyrdine.

Toutefois, le système électoral mixte ne permettait pas encore à la «nouvelle nomenklatura» russe d'assurer la victoire à ce premier parti du pouvoir. La composante majoritaire et la législation sur les partis politiques donnait toujours accès aux sièges parlementaires à une multitude de forces politiques. Les élections parlementaires de 1999 furent un échec pour «Notre maison la Russie». Elle n'a obtenu que 7 sièges à la nouvelle Douma, largement dépassée encore une fois par les communistes (113 sièges) et les candidats indépendants (105 sièges). Ce résultat démontre également que l'administration publique ne pouvait pas encore employer toutes les ressources administratives pour assurer une victoire à une force politique quelconque. En effet, le communiqué de presse de la délégation d'observation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a constaté que:

*«Les élections à la Douma d'Etat marquent un progrès significatif dans la consolidation de la démocratie dans la Fédération de Russie. Ces élections, qui sont les troisièmes depuis la fin du régime à parti unique, se sont tenues en vertu d'une loi électorale amendée qui a été améliorée à l'occasion de chaque élection.*

<sup>15</sup> Source: The official Central Electoral Commission protocol, December 29, 1996, including corrections by the Central electoral Commission Resolutions, January 4, 1996 and February 19, 1996, in Vladimir Gelman and Grigorii V. Golosov (eds.) 1999. Elections in Russia, 1993-1996: Analyses, Documents and Data. Berlin: Sigma.

*La loi est conforme aux principes démocratiques internationalement reconnus. La loi fournit aux partis et blocs un cadre leur permettant d'apparaître dans l'arène politique sur une base égalitaire, elle garantit également un terrain d'action équitable à tous les candidats. En effet, ces élections ont permis la compétition et le pluralisme. De plus, la loi permet un niveau de transparence bien supérieur dans toutes les phases du processus électoral. La Commission électorale centrale s'est efforcée de mettre pleinement en œuvre la législation électorale »<sup>16</sup>.*

Les autres organisations internationales, notamment l'OSCE, elles aussi ont donné une évaluation assez positive aux élections législatives de 1999<sup>17</sup>.

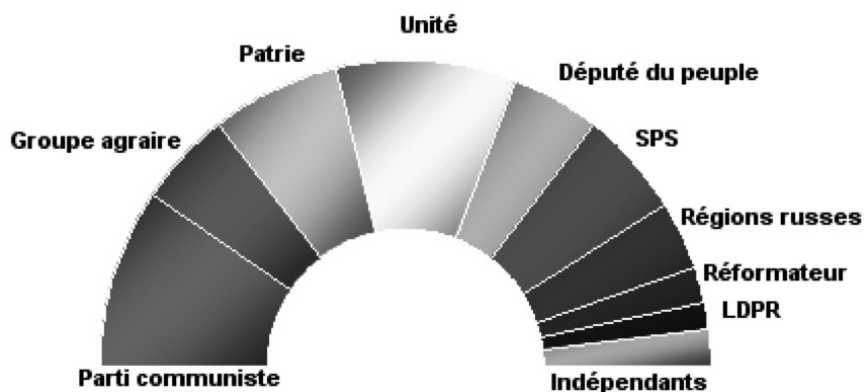
La distribution des sièges à la Douma après les élections de 1999<sup>18</sup>  
 Résultats de gauche à droite:

- Parti communiste russe: 83 sièges
- Groupe agraire (paysannerie): 43 sièges
- Patrie (*Otetchestvo*): 61 sièges
- Unité (*Edinstvo*): 81 sièges
- Député du peuple (centriste) : 43 sièges
- Régions russes: 47 sièges
- Union des forces de droite (*SPS*): 31 sièges
- Réformateur (*Yabloko*): 17 sièges
- Parti libéral-démocrate de Russie (*LDPR*): 14 sièges
- Indépendants: 16 sièges

<sup>16</sup> Communiqué de presse de l'APCE, 19 décembre 1999. Voir le rapport de la Commission ad hoc pour l'observation des élections législatives en Russie (19 décembre 1999) de 24 janvier 2000, Doc. 8623.

<sup>17</sup> Voir Russian Federation - Election of Deputies to the State Duma, 19 December 1999, OSCE/ODIHR Final Report. <http://www.osce.org/odihr/elections/russia/16293>.

<sup>18</sup> Source: Commission électorale centrale de la Fédération de Russie: [http://cikrf.ru/banners/vib\\_arhiv/gosduma/1999/index.html](http://cikrf.ru/banners/vib_arhiv/gosduma/1999/index.html).



L'échec de la première tentative de créer un parti du pouvoir n'a nullement découragé l'exécutif russe. Pour les élections législatives de 2003 un nouveau parti a été créé en tant que force politique appelée à assurer «le concert des pouvoirs» en Russie – «la Russie unie». Le parti est fondé en avril 2001 comme le rassemblement du parti «Patrie» (Отечество) du maire de Moscou Iouri Loujkov et du président du gouvernement Evgueni Primakov, du parti «Toute Russie» (Вся Россия) de Mintimer Chaïmiev et du parti «Unité» (Единство) de Sergueï Choïgou. La participation dans le lancement du nouveau parti d'un grand nombre des chefs d'exécutif au niveau des sujets de la Fédération a assuré le soutien de la nouvelle formation aux niveaux régional et local (très souvent par une implication directe de l'administration publique dans le soutien politique et logistique)<sup>19</sup>.

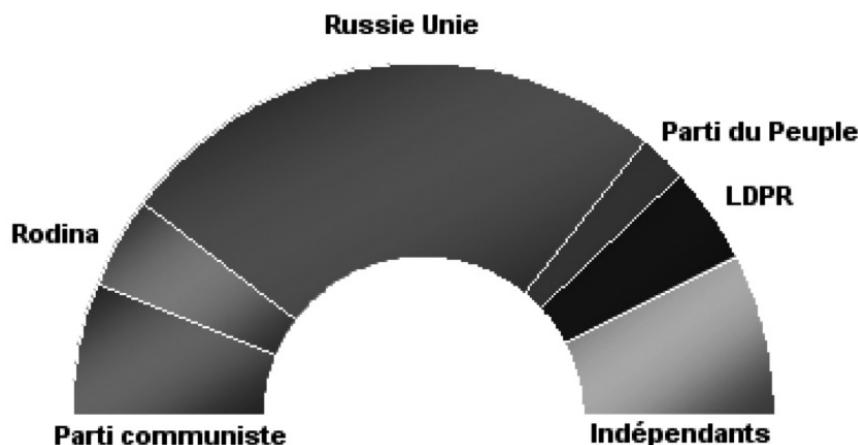
Il n'est pas étonnant que lors des élections législatives de 2003, «Russie unie» ait rassemblé 37 % des suffrages exprimés. Elle a obtenu 315 sièges sur 450 de la chambre basse (la Douma d'État), et elle a également obtenu le contrôle des 88 sur 178 sièges du Conseil de la Fédération. A partir de 2003, le parti «Russie unie» détient à lui seul la majorité constitutionnelle à la Douma. Cela lui permettrait de modifier la Constitution sans tenir compte de l'avis des autres partis représentés.

<sup>19</sup> Dans sa déclaration préliminaire le lendemain du vote la Mission d'observateurs internationaux (Assemblée parlementaire de l'OSCE, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et l'OSCE/BIDDH) déplorait, entre autres l'abus des ressources administratifs en faveur de la «Russie unie». Voir « Preliminary statement of the International observation mission » sur: <http://www.osce.org/odihr/elections/russia/18284?download=true>.

La domination de la Russie unie a marqué aussi les élections législatives de 2013. Toutefois, une plus grande distribution des sièges entre les petits partis grâce aux résultats dans les circonscriptions uninominales n'a pas permis d'atteindre la majorité constitutionnelle.

La distribution des sièges à la Douma après les élections de 2003<sup>20</sup>.

- Résultats de gauche à droite:
  - ◊ Taux de participation 54,7 %
  - ◊ Parti communiste russe: 51 sièges (-28) et 12,8 % des voix exprimées
  - ◊ Rodina : (nationalistes de gauche) : 37 sièges (+37) et 9,2 % des voix
  - ◊ Groupe agraire: 3 sièges (-40) et 3,7 % des voix
  - ◊ Russie unie: 221 sièges et 38 % des voix
  - ◊ Parti du peuple : 16 sièges et 1,2 % des voix
  - ◊ Parti libéral-démocrate de Russie: (présidé par Vladimir Jirinovski): 37 sièges (+23) et 11,7 % des voix
  - ◊ Indépendants: 67 sièges (+41) et 3,84 % des voix
  - ◊ Divers: 18 sièges et 14,4 % des voix



Depuis sa création la «Russie unie» soutient la politique du président Vladimir Poutine et a soutenu sa candidature lors de l'élection présidentielle de 2004.

<sup>20</sup> Source: <http://gd2003.cikrf.ru/>.

## **2. Le système électoral en tant qu'instrument entre les mains du parti du pouvoir**

A partir de cette victoire de la «Russie unie» aux élections législatives, elle a utilisé sa prééminence au parlement pour soutenir l'exécutif russe en adoptant les projets des lois proposés par celui-ci. La réforme de la législation électorale a fait partie des premières modifications assurant la protection des intérêts de la «verticale du pouvoir» et les partisans de la Russie unie.

D'après la nouvelle loi électorale adoptée en 2005, 450 députés seraient élus au scrutin proportionnel de liste dans l'ensemble du pays considéré comme une seule circonscription nationale, sur la base du quotient simple et des plus forts restes, pour la répartition des sièges restants. Le seuil requis pour être représenté au Parlement a été fixé à 7 % de l'ensemble des suffrages. A titre exceptionnel, les partis ayant recueilli entre 5 et 6 % des suffrages ont reçu le droit à un siège et ceux qui ont obtenu entre 6 et 7 %, à deux sièges. Néanmoins, les candidats élus grâce à ces mesures exceptionnelles ne sont pas autorisés à intégrer un groupe parlementaire. Les coalitions électorales ne sont pas autorisées non plus. Les membres du Conseil de la Fédération sont élus par les parlements régionaux.

La loi définit les conditions de présentation des candidatures comme suit:

- Les candidatures doivent être présentées au plus tard 45 jours avant le scrutin par des partis politiques enregistrés (chaque liste peut comporter jusqu'à 50 % de candidats qui ne sont pas membres du parti concerné).
- Les partis représentés dans la législature sortante ou dans les parlements régionaux d'au moins un tiers des régions de la Fédération peuvent présenter des candidats sans avoir besoin, au préalable, de recueillir des signatures.
- Les partis qui n'étaient pas représentés dans la législature sortante doivent recueillir 150 000 signatures des électeurs.

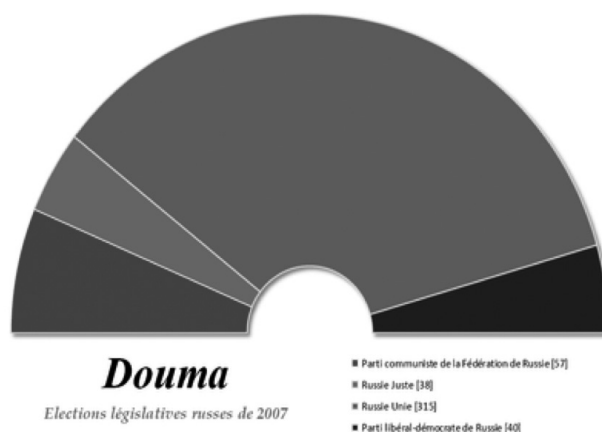
La nouvelle loi a été vivement critiquée après son adoption car elle défavorisait les petits partis ainsi que les candidats indépendants. Elle assurait aussi le contrôle du processus électoral par la Russie unie

par le biais de ses «réseaux» dans les administrations publiques au niveau des sujets de la Fédération. Le gouvernement central s'est fixé comme objectif la réduction du nombre des partis politiques par les modifications concernant l'enregistrement des partis. La discussion sur le «nombre optimal» des partis politiques au parlement a été habilement lancée et alimenté par le Kremlin<sup>21</sup>.

Certains experts ont souligné que cette politique ainsi que les autres modifications dans la législation, comme l'abolition des élections des gouverneurs (qui seraient nommés par le Président) limiteraient davantage la concurrence politique en Russie<sup>22</sup>. Malheureusement, ces pronostiques se sont confirmés pour les élections en 2007 et 2011<sup>23</sup>.

La distribution des sièges à la Douma après les élections de 2007<sup>24</sup>:

- Russie Unie: 64,30 % (315 sièges)
- Parti communiste russe (KPRF): 11,57 % (57 sièges)
- Parti libéral-démocrate de Russie (LDPR): 8,14 % (40 sièges)
- Parti Russie juste (PS - nouveau parti de gauche proche du Kremlin): 7,74 % (38 sièges)



<sup>21</sup> De nombreux «études» insistait que 4-5 partis étaient suffisants pour assurer une «législature efficace».

<sup>22</sup> Voir, entre autres, Ex-Election Chief Slams Putin's Vote Reforms, by Christian Lowe, The Moscow Times, Jul. 20 2005. <http://www.themoscowtimes.com/sitemap/free/2005/7/article/ex-election-chief-slams-putins-vote-reforms/211165.html>.

<sup>23</sup> Pour les statistiques comparant les élections de 2007 et 2011 voir aussi RIA Novosti, 06.12.2011.

<sup>24</sup> Source: Commission électorale centrale de la Fédération de la Russie. [http://www.vybory.izbirkom.ru/region/region/izbirkom?action=show&root=1&tvd=100100021960186&vrn=100100021960181&region=0&global=1&sub\\_region=0&prver=0&pronetvd=null&vibid=100100021960186&type=242](http://www.vybory.izbirkom.ru/region/region/izbirkom?action=show&root=1&tvd=100100021960186&vrn=100100021960181&region=0&global=1&sub_region=0&prver=0&pronetvd=null&vibid=100100021960186&type=242).

## La distribution des sièges à la Douma après les élections de 2011<sup>25</sup>

- ◊ Russie unie: et 49,32 % (238 sièges)
- ◊ Parti communiste (KPRF): 19,19 % des voix (92 sièges),
- ◊ Parti Russie juste (SR) 13,24 % (64 sièges),
- ◊ Parti libéral-démocrate de Russie (LDPR) 11,67 % (56 sièges)

Aujourd'hui, plusieurs textes législatifs évoquent le cadre juridique électoral comme indiqué à l'article 2 de la loi sur les élections à la Douma d'Etat: il s'agit tout d'abord de la Constitution, de la loi sur les élections à la Douma d'Etat et de la loi fédérale sur les garanties fondamentales des droits électoraux. Cela étant, d'autres règles relatives aux élections figurent dans les textes suivants: loi sur les partis politiques, loi sur le «*système automatisé de vote en Fédération de Russie "Vibory"*», loi sur les «*garanties de couverture égale des partis par les chaînes de radiodiffusion publiques*», «*loi sur les médias*», Code des infractions administratives et «*loi sur les rassemblements, les réunions, les manifestations, les défilés et les manifestations fixes*».

Comme l'a indiqué la Commission de Venise dans son avis sur la loi électorale russe adopté en 2012<sup>26</sup>, le cadre législatif existant était trop complexe, redondant et il pourrait donner lieu à des interprétations diverses. Il risquait aussi d'être appliqué de manière incohérente, comme ce fut le cas lors des élections de 2011<sup>27</sup>. Au paragraphe 23 de son rapport du 4 décembre 2011 sur les élections à la Douma, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a indiqué en particulier que «*certaines dispositions juridiques donnaient lieu à confusion et étaient appliquées de manière incohérente. Ce manque de clarté du cadre juridique a permis sa mise en œuvre en faveur d'un parti au détriment de tous les autres.*»<sup>28</sup> »

<sup>25</sup> Source: Commission électorale centrale de la Fédération de la Russie. [http://www.cikrf.ru/banners/duma\\_2011/itogi/result.html](http://www.cikrf.ru/banners/duma_2011/itogi/result.html).

<sup>26</sup> Voir le doc. CDL-AD(2012)002 sur le site de la Commission de Venise: [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).

<sup>27</sup> OSCE/BIDDH, Rapport final d'observation des élections législatives du 2011, page 5.

<sup>28</sup> Observation des élections législatives dans la Fédération de Russie (4 décembre 2011), Rapport, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Rapporteur: M. Tiny KOX, Pays-Bas, Groupe pour la gauche unitaire européenne, Doc. 12833, 23 janvier 2012, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=12924&lang=fr>.

Cette complexité est contraire à l'obligation établie dans le Code de bonne conduite en matière électorale selon laquelle la procédure de vote doit être aussi simple que possible pour préserver la liberté de vote et d'être élus des citoyens<sup>29</sup>.

L'autre problème qui a hanté les élections de 2003, 2007 et 2011 était l'abus des ressources administratives par le «parti du pouvoir». Le rapport de la délégation de l'Assemblée parlementaire sur l'observation des élections de 2011 a clairement indiqué l'ampleur du problème: «Au cours de la campagne, la distinction entre l'Etat et le parti au pouvoir a souvent été estompée, les responsables en poste tirant profit de leur fonction»<sup>30</sup>.

L'affaiblissement progressif du système des partis politiques en Russie représente un défi pour la mise en œuvre des dispositions constitutionnelles sur la participation des citoyens à la vie publique. Beaucoup d'analystes sont d'accord que le système des partis politiques russe s'est transformé d'un multipartisme enraciné en mouvement populaire démocratique des années 90 en multipartisme «octroyé par le pouvoir»<sup>31</sup>.

En ce qui concerne la participation aux élections législatives, le principal texte de loi applicable est la loi sur les partis politiques plutôt que la loi sur les élections à la Douma<sup>32</sup>. Toutefois, les dispositions de ce chapitre définissent bien certaines des conditions auxquelles un parti politique peut participer aux élections à la Douma. L'article 35 de cette loi, qui détaille les conditions à réunir pour désigner des représentants autorisés des partis politiques, prévoit que cette désignation est soumise à l'enregistrement de la Commission électorale centrale (par. 7).

<sup>29</sup> Voir le Code de bonne conduite en matière électorale. Commission de Venise (CDL-AD(2002)023rev), I.3.2.i. et paragraphe 31.

<sup>30</sup> Observation des élections législatives dans la Fédération de Russie (4 décembre 2011), Rapport, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Rapporteur: M. Tiny KOX, Pays-Bas, Groupe pour la gauche unitaire européenne, Doc. 12833, 23 janvier 2012, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=12924&lang=fr>. Voir page 11, par. 83.

<sup>31</sup> Voir « Multi-political party system of 90s: the parliament, the constitutional court », Mr Sergei Shakhrai dans le recueil des rapports de la Conférence sur les partis politiques dans une société démocratique: les bases légales pour l'organisation et activités. Saint-Petersbourg, 27 – 28 septembre 2012. [www.venise.coe.int](http://www.venise.coe.int).

<sup>32</sup> Loi sur les élections à la Douma, article 33. [www.garant.ru](http://www.garant.ru).

Dans son rapport sur les élections de 2011, l'APCE a relevé que *«les représentants de tous les partis politiques avaient indiqué à la commission ad hoc que les règles d'enregistrement des nouveaux partis limitaient le droit des citoyens de créer des associations, droit pourtant protégé par la Constitution et les articles 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, et qu'il convenait de ce fait de les modifier»*. Cette observation confirmée par de nombreuses sources de la société civile russe et les partis de l'opposition était partagée par les observateurs de l'OSCE/BIDDH, qui étaient présents pendant tous les scrutins, sauf celui de 2007-2008<sup>33</sup>.

Les points les plus critiques portent sur l'enregistrement des partis politiques et les conditions à observer pour participer à une élection et désigner des candidats. Depuis les élections à la *Douma* de 2007, seul un nouveau parti politique a été enregistré entre 2007 et 2011, le parti de la Juste cause, qui a donc pu participer aux élections. En revanche, d'autres partis, comme le Parti de la liberté du peuple (PARNAS), créé en 2007 après la dissolution du Parti républicain, n'ont pas pu se faire enregistrer. Après la modification apportée à la Loi sur les partis politiques en 2006, le nombre de signatures de membres requis était de 50 000, puis de 45.000 après une nouvelle modification et il est de 40 000 depuis le 1er janvier 2012 (c'est-à-dire après les élections législatives de décembre 2011). Pour justifier le refus d'enregistrement opposé au PARNAS, le Ministre de la justice a notamment évoqué *«des violations de règles procédurales, en particulier l'inscription de mineurs et de citoyens décédés sur les listes, ainsi que le silence de la Charte du parti sur la rotation de ses dirigeants »* (Rapport d'évaluation de 2011 de l'OSCE/BIDDH<sup>34</sup> sur la période pré-électorale, élections à la *Douma*)<sup>35</sup>.

Les élections de 2011 ont provoqué une réaction plus active de la part des électeurs russes qui estimaient que le processus électoral

<sup>33</sup> Voir OSCE/BIDDH. Russian Federation. 2012. Final report of the election observation mission. <http://www.osce.org/odihr/elections/86959>.

<sup>34</sup> OSCE/BIDDH, Russia, Parliamentary Elections, 4 December 2011: Pre-Election Assessment Report. 14 September 2011. <http://www.osce.org/odihr/elections/Russia/82440>.

<sup>35</sup> Le Front unie des travailleurs de Russie (ROT FRONT) et l'Autre Russie se sont, également, vu refuser l'enregistrement pour divers motifs liés à leurs symboles (première affaire) et la compatibilité avec la législation (deuxième affaire).

a été manipulé. Le lendemain des élections, les 5 et 6 décembre, des manifestations sont organisées par les partis d'opposition et plusieurs organisations non-gouvernementales à Moscou avec jusqu'à plusieurs milliers de manifestants. Le 10 décembre, une manifestation rassemble entre 50 000 et 80 000 personnes<sup>36</sup>.

Même si ces manifestations n'ont pas abouti à l'annulation des élections, les autorités ont dû apporter des modifications à certains actes législatifs, notamment à la législation sur les partis politiques dont l'objet était d'assouplir d'importantes dispositions, notamment celles qui ont trait à l'enregistrement des partis politiques. Les derniers amendements à la loi adoptés en avril 2012<sup>37</sup>, ont réduit sensiblement le nombre de signatures requises pour l'enregistrement d'un parti politique et ont assoupli les conditions relatives au nombre d'adhérents dans les sections régionales. Toutefois, le problème de la protection des partis contre l'arbitraire reste ouvert. Dans son avis de 2012 sur la législation russe en matière de partis politiques la Commission de Venise a salué la réforme en indiquant, quand même que « *Cependant, pour être utile, elle (la réforme) devra atténuer le contrôle bureaucratique de la création et du fonctionnement des partis politiques. Les possibilités de dissolution ou de refus d'enregistrement pour violation des règles resteront problématiques, y compris lorsque le nombre d'adhérents requis pour créer un parti politique aura été réduit* »<sup>38</sup>.

Les prochaines élections législatives en Russie auront lieu en 2016. Entre autres changements du système celui qui pourrait jouer en faveur d'une représentation plus importante des partis politiques est la réduction du seuil de 7 à 5%. Toutefois, la baisse du seuil électoral et une certaine libéralisation de la loi sur les partis politiques ne suffiront pas à rendre une crédibilité démocratique aux élections en Russie. Des réformes très importantes sont nécessaires dans les domaines de la lutte contre la corruption et le renforcement de l'indépendance

<sup>36</sup> Voir <http://tempsreel.nouvelobs.com/presidentielle-russe/20111224.OBS7490/russie-gorbatchev-conseille-a-poutine-de-quitter-le-pouvoir.html>.

<sup>37</sup> Voir la Loi sur les partis politiques en Fédération de Russie (rédaction du 28.04.2012) sur <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=174903> (en russe).

<sup>38</sup> Voir le document CDL-AD(2012)003 sur: [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).

du système judiciaire capable de traiter un contentieux électoral qui concerne souvent l'abus de pouvoir par les différentes institutions de l'exécutif. L'autre élément important pour assurer la crédibilité du processus électoral est la restauration de la liberté d'association et de réunion afin de permettre aux citoyens de participer activement dans le gouvernement, y compris par le biais des associations, en conformité avec l'article 3 de la Constitution qui stipule que « *Le détenteur de la souveraineté et l'unique source du pouvoir dans la Fédération de Russie est son peuple multinational* ».