

Le président Vicente Fox *arrivera-t-il à implanter un nouveau fédéralisme au Mexique?*

PAR YEMILE MIZRAHI

Le parti politique Partido Revolucionario Institucional (PRI) a, pendant soixante et onze ans, exercé un quasi-monopole au Mexique, rendant les institutions fédérales officielles du pays essentiellement inefficaces. Les gouverneurs des états, devenus agents de l'exécutif fédéral, se trouvaient placés sous l'autorité du président de la République, au lieu de celle de leur propre état. Ils ont donc, eux aussi, exercé un pouvoir discrétionnaire considérable sur les administrations locales.

La victoire de Vicente Fox, candidat du Partido Accion Nacional (PAN), en juillet, représente plus qu'un simple changement d'administration; ce pourrait être un changement de régime.

Une véritable lutte pour le pouvoir se livrait au sein du PRI, mais loin de la place publique. La discipline politique était assurée par la structure verticale du pouvoir, que dominait le bureau du président.

L'affermissement de l'opposition ces quinze dernières années — attribué en grande partie à la victoire des partis d'opposition dans les états et les municipalités — devait coïncider avec les premiers signes d'effritement des fondements du régime.

Les fonctionnaires des états et des municipalités échappant au PRI voyaient peu de raisons de se conformer au fédéral; ils se sont mis à contester la structure centralisée du pouvoir et à réclamer une décentralisation effective des ressources économiques et du pouvoir décisionnel. Et le PAN a fait de la demande d'un « fédéralisme authentique » un de ses cris de ralliement politique.

Que le fédéralisme soit devenu crucial dans le programme du nouveau gouvernement lors de l'entrée en fonction de Vicente Fox n'a donc rien d'étonnant.

La subsidiarité, le Coca-Cola et l'état de Guanajuato

Si Fox insiste tant sur le fédéralisme, c'est en grande partie parce que le PAN croit au principe de subsidiarité, selon lequel le fédéral ne devrait intervenir dans la vie politique et économique des municipalités et des états que s'ils ne peuvent accomplir eux-mêmes leurs tâches. Le gouvernement doit habiliter les paliers inférieurs de gouvernement plutôt que de s'y substituer.

Les administrations locales, qui sont le plus en contact avec la société, devraient par conséquent assumer le plus de responsabilités que possible. De même, les gouvernements des états devraient être en mesure d'assumer le plus de fonctions que possible, et le fédéral ne devrait intervenir que dans les domaines dépassant les compétences des états.

La position pro-fédéraliste de Fox vient aussi de son expérience dans les affaires. Quand il était président de Coca Cola (au Mexique), il a découvert que, pour améliorer le fonctionnement et l'efficacité de l'administration, il fallait répartir fonctions et responsabilités dans l'organisation.

Il semble que Fox aimerait faire du fédéralisme une source de motivation encourageant le développement économique — en permettant aux gouvernements de mieux dispenser les services publics, et aux gouvernements des états et des municipalités de continuer à élaborer des politiques adaptées à leurs régions.

L'expérience de Fox en tant que gouverneur de l'état du Guanajuato (1995-1999) est éloquent dans son approche du fédéralisme. Durant son mandat, Fox a accordé aux administrations locales le pouvoir décisionnel et les ressources nécessaires pour planifier et payer leurs propres travaux publics. Les administrations locales, placées sous l'autorité de trois partis politiques principaux, ont obtenu de nouvelles responsabilités dans la planification et l'exercice de leur budget.

Et Fox a insisté pour que la capacité de dépense soit liée aux mécanismes permettant la participation de la société civile. En fait, dans chaque municipalité, des représentants de la société civile approuvaient les projets de travaux publics.

Fox s'est aussi rendu compte que s'il déléguait des responsabilités de dépense au palier municipal, il devait s'assurer que les autorités municipales disposent des compétences administratives nécessaires pour assumer ces responsabilités. Au cours de son mandat, Fox a donc mis en place un programme de formation pour aider les autorités municipales à planifier et à administrer leur budget, et à travailler en collaboration avec des groupes implantés dans la communauté, y compris beaucoup d'ONG.

Un 'tsar' du fédéralisme?

Fort de son expérience au Guanajuato, le président élu Fox semble encore croire qu'un régime fédéral solide fait nécessairement partie d'une démocratie renouvelée au Mexique. Cet engagement au fédéralisme s'observe dans la structure même de sa nouvelle administration : Fox entend créer un nouveau « bureau du fédéralisme » chargé de coordonner les affaires intergouvernementales. Le chef du nouveau bureau sera un peu un « tsar » du fédéralisme, et occupera une position spéciale dans l'administration, près du président et au-dessus du cabinet.

Le « bureau du fédéralisme » transcendera tous les paliers de la bureaucratie fédérale. Les ministères du gouvernement devront donc tous se sensibiliser à la question du fédéralisme et collaborer avec ce nouveau bureau. Le « bureau du fédéralisme » jouera aussi un rôle critique dans la redéfinition des fonctions et des capacités des trois paliers de gouvernement; tout en accumulant une information fiable sur la performance des gouvernements, il analysera et évaluera le résultat des actions et des politiques de tous les paliers gouvernementaux.

Les défis à venir

Beaucoup de Mexicains sont sceptiques : en pratique, ce nouveau bureau pourra-t-il travailler efficacement? Pourra-t-il collaborer avec les différentes bureaucraties fédérales et les gouvernements des états et des municipalités?

En fait, quand vient le temps de faire fonctionner le fédéralisme au Mexique, beaucoup d'obstacles surgissent.

Premièrement, et l'obstacle est de taille, l'engagement au fédéralisme exige une redéfinition des relations intergouvernementales.

Officiellement, la Constitution continue de déléguer des pouvoirs discrétionnaires considérables à l'exécutif fédéral. Limiter ces pouvoirs et élaborer un nouveau modèle pour le partage des pouvoirs entre autorités fédérales, régionales et locales exigerait une série d'amendements constitutionnels. Et pour amender la Constitution, Fox aurait besoin du consentement du Congrès, où son parti n'est pas majoritaire, ce qui vient compliquer la situation.

Deuxièmement, si Fox veut faire fonctionner le fédéralisme, il devra créer une infrastructure institutionnelle permettant aux gouvernements des états et des municipalités d'assumer leurs nouvelles fonctions et responsabilités. Sans une amélioration des capacités administratives des gouvernements des états et des municipalités, et sans la création de mécanismes institutionnels veillant à ce que ces gouvernements soient responsables devant leurs citoyens, le projet fédéraliste pourrait conduire à une administration irresponsable des ressources et à l'affermissement des groupes de pouvoir locaux traditionnels et autoritaires.

Troisièmement (obstacle lié au précédent), en tant que président, Fox partagera le pouvoir avec beaucoup de gouverneurs du PRI, qui ne désirent pas nécessairement collaborer avec la nouvelle administration. Beaucoup de membres de l'équipe de Fox craignent que l'affermissement du pouvoir

des gouverneurs des états soit politiquement dangereux, et pour Fox, et pour le PAN.

D'une part, les gouverneurs du PRI pourraient recourir à leur pouvoir pour saboter l'administration fédérale et s'y opposer. D'autre part, ils pourraient utiliser leurs ressources nouvellement accrues de façon « clientéliste », si l'on peut s'exprimer ainsi. Autrement dit, ils pourraient enrichir et renforcer leur propre puissance sans trop s'inquiéter du bien commun.

Fox doit donc créer de nouveaux mécanismes de responsabilisation pour les gouvernements des états et tenter de s'assurer que la décentralisation des ressources et de la prise de décisions n'aura pas d'effet pervers.

Contourner les gouvernements des états?

Dans le camp de Fox, l'idée de travailler par l'entremise des administrations locales — traditionnellement, les paliers de gouvernement les plus négligés — gagne en popularité. Plusieurs observateurs voient les administrations locales comme les grandes victimes de la centralisation, du fait qu'elles sont assujetties au fédéral et aux états. Accorder davantage de pouvoirs aux administrations locales peut s'avérer un moyen de contourner les gouvernements des états, surtout dans le cas où le gouvernement d'un état est dirigé par un gouverneur opposé au président.

Ironiquement, cette stratégie aurait des conséquences centralisatrices. Après tout, le fédéralisme — ou du moins le fédéralisme mexicain — suppose un accord entre le fédéral et les états.

De plus, accorder davantage de pouvoirs aux administrations locales peut être politiquement critique dans des états comme le Chiapas, où des groupes rebelles réclament une plus grande autonomie politique, y compris le droit d'être gouvernés selon leurs propres traditions et coutumes; accorder de tels droits pourrait priver certaines

personnes vivant dans ces régions des libertés et droits fondamentaux de la personne prévus dans la Constitution mexicaine.

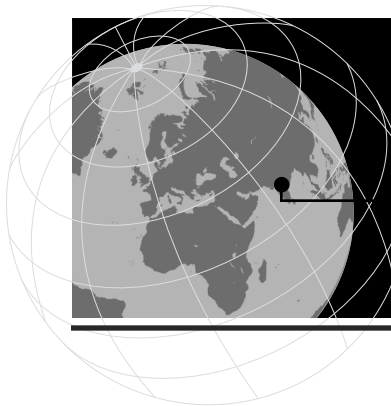
Finalement, il faut noter la résistance inhérente de la société mexicaine à l'accroissement de la décentralisation et de la fédéralisation. Même si la plupart des gens se disent fédéralistes à tous les paliers de l'administration publique, il existe des obstacles politiques précis à une décentralisation rapide au Mexique.

L'éducation et la santé, par exemple, sont les secteurs les plus affectés, jusqu'à maintenant, par la décentralisation. Mais, malgré tout, le pouvoir décisionnel du fédéral demeure considérable. En fait, beaucoup de gouverneurs se plaignent du fait que la fédéralisation de l'éducation soit, en réalité, une déconcentration de l'administration, et non une décentralisation réelle des décisions. La plupart des décisions importantes se prennent encore au niveau national : salaires, programmes, manuels scolaires et rapports avec le syndicat des enseignants, l'un des plus puissants et des mieux organisés du pays, relèvent tous du domaine national.

Il est donc clair que, pour faire fonctionner concrètement le fédéralisme, la nouvelle administration Fox devra dépasser le stade de l'engagement doctrinal.

Il faudra procéder à une refonte radicale des institutions pour que les responsabilités et prérogatives étendues accordées aux gouvernements des états et des municipalités s'accompagnent de mécanismes visant à rendre les fonctionnaires publics responsables de leurs actions.

Si l'on implante un fédéralisme avec des fonctionnaires locaux et régionaux irresponsables, on pourrait se retrouver au tout début de l'histoire du Mexique contemporain : un pays révolté dirigé par des chefs politiques locaux et régionaux — ou, comme on dit au Mexique, des « caciques ». (6)



Le fédéralisme et le partage des richesses en Inde

PAR PRAN CHOPRA

En Inde, le fédéralisme affiche de nouvelles couleurs. Délaissant la tradition, les états indiens s'affirment avec cran et vigueur, surtout au plan de la fiscalité, et n'acceptent plus sans mot dire les décisions que l'administration centrale voudrait leur imposer.

La situation a pris une nouvelle urgence en fin de juillet dernier, lorsque la Commission des finances (voir l'encadré) a commencé à distribuer des « récompenses » aux divers états du pays. Quoique le mandat de cette entité soi-disant impartiale consiste à aplanir les inégalités entre les états riches et les états pauvres, aucun état ne semblait satisfait de la part que la Commission lui destinait.

Les états nantis semblent avoir l'impression que la Commission les « punit » pour avoir fait fructifier leurs ressources plus efficacement que les autres. Pour leur part, les états défavorisés décrient le fait qu'on ne leur accorde pas assez d'argent pour combler le gouffre qui les sépare des autres. Sans compter les états frontaliers qui réclament des fonds additionnels pour continuer de défendre efficacement les frontières nationales.

Rarement a-t-on observé un taux d'insatisfaction si élevé dans l'histoire des relations fédérales indiennes. Nonobstant l'impact évident des décisions de la Commission des finances, la situation témoigne d'un déséquilibre politique né de l'opposition croissante des états face à l'autorité centrale.

Les causes de ce désenchantement vont bien au-delà des décisions de la Commission des finances. De fait, le mécontentement actuel des états témoigne de l'évolution rapide et profonde de la pratique du fédéralisme en Inde, sous l'effet de la plus fondamentale poussée politique de l'Inde : le processus de participation massive dans la démocratie la plus pluraliste au monde.

L'époque du régime politique à parti unique

De 1947 au milieu des années 60, l'Inde était, à toutes fins utiles, un régime à parti unique. Malgré la fragmentation de l'électorat en plusieurs entités linguistiques, religieuses et géographiques distinctes, seuls quelques groupes affichaient le degré

de raffinement politique nécessaire pour former leur propre parti. Par ailleurs, très peu de partis jouissaient d'un mandat majoritaire, tant au niveau local qu'étatique.

Pourtant, même dans ces rares cas, le Parti du Congrès arrivait à affirmer sa présence puisqu'il s'agissait du parti qui avait appuyé le mouvement de libération, sous l'égide de leaders nationaux hautement respectés comme Gandhi et Nehru. Le Parti du Congrès jouissait d'une majorité absolue dans de nombreux états et gouvernements locaux. Dans bien des cas, il constituait le plus important parti unique et jouait, au minimum, un rôle de second plan au sein de plusieurs autres états.

Malgré ces avantages naturels, le Parti du Congrès a grandement profité du premier système majoritaire uninominal adopté en Inde. En vertu de ce système, un parti pourrait, par exemple, remporter un siège même s'il n'obtenait que le tiers des votes, pourvu que les deux tiers du vote soient disséminés entre trois partis ou plus. Ainsi, même si le Parti du Congrès ne remportait pas souvent plus de quarante pour cent du vote, sa part de sièges tombait rarement en-deçà du seuil des soixante pour cent.

La Commission des finances de l'Inde regroupe cinq membres, surtout des économistes et des experts financiers nommés par le président pour une période de cinq ans. La Commission actuelle est la onzième ainsi formée depuis 1947.

Les pouvoirs de la Commission ne sont pas soumis aux caprices du gouvernement de l'heure, tant au niveau du fédéral que des états membres, mais sont bel et bien enchâssés dans la Constitution indienne. Le mandat premier de la Commission consiste à donner leur juste part aux gouvernements des deux niveaux et de répartir les avoirs entre les états, à partir des recettes des taxes et des droits d'accise fédéraux prévus dans la Constitution. La Commission détermine aussi combien d'aide additionnelle doit être versée aux états déficients en ressources, au détriment des états mieux nantis, pour les aider à enrichir leurs ressources (ce que d'autres fédérations appellent des subventions de péréquation)

La somme totale des transferts aux états administrée par la Commission des finances est parfois inférieure au montant des transferts dont s'occupe la Commission de planification. Les deux commissions puisent uniquement aux avoirs du

gouvernement fédéral pour effectuer les transferts aux états. La Constitution oblige le gouvernement fédéral à partager les recettes de diverses taxes selon une formule inscrite dans la Constitution et selon le mode de distribution recommandé par la Commission des finances. Cela dit, le montant additionnel que le gouvernement fédéral peut remettre à un état par l'entremise de la Commission de planification demeure discrétionnaire et dépend de son interprétation particulière du plan quinquennal soumis par l'état, même si la répartition des fonds entre les états respecte des principes qui évoluent au fil des ans.

Il incombe au gouvernement fédéral de définir le mandat particulier de chaque Commission des finances. Néanmoins, la Commission a l'autorité voulue pour fixer ses propres critères d'allocation des fonds au gouvernement central, aux états et aux divers groupes étatiques, selon son évaluation particulière des besoins. En principe, les recommandations de la Commission des finances ne devraient servir qu'à titre consultatif. Mais dans les faits, compte tenu de son origine et du statut privilégié que ses compétences et son impartialité lui accordent, les décisions de la Commission n'ont jamais été remises en question jusqu'à maintenant.

Pendant deux décennies, le Parti du Congrès a réussi à s'accrocher au pouvoir dans la plupart des états. Au niveau fédéral, ce régime a perduré pendant trois décennies. La situation a eu un grand effet centralisateur sur le système fédéral. Le siège social du Parti du Congrès, considéré comme le « centre névralgique des opérations », avait suffisamment d'autorité pour convaincre plusieurs états d'adhérer à son programme et à ses politiques dans des domaines relevant des états en vertu de la Constitution.

L'arsenal politique du centre recelait aussi une autre arme constitutionnelle, une arme particulièrement efficace que le Parti pouvait brandir pour menacer les états régis par d'autres partis. En effet, la Constitution indienne accorde au pouvoir central l'autorité voulue pour forcer les gouvernements des états à poser ou ne pas poser certains gestes, et pour dissoudre ces gouvernements s'ils refusent d'obtempérer. En principe, ce pouvoir ne doit s'exercer qu'en cas d'urgence. Mais tant et aussi longtemps que le Parti du Congrès a joui d'une certaine hégémonie, il a eu l'audace d'en abuser, trop souvent et au détriment des autres partis. (En toute justice, il faut préciser que plus récemment, d'autres gouvernements centraux ont agi de la sorte à l'endroit du Parti du Congrès au pouvoir dans divers états.)

À maintes reprises, on a considéré divers remèdes constitutionnels pour se protéger de ces abus. Mais toutes les solutions se sont avérées difficiles à appliquer sans bloquer le recours à cet extraordinaire pouvoir – même dans les circonstances où il aurait pu être utile (et la plupart des partis concèdent que de telles circonstances pourraient bien survenir).

Les régions commencent à s'affirmer

C'est à ce moment que le phénomène démocratique a commencé à opérer comme toute démocratie se doit, donnant une voix politique à diverses entités et permettant à plusieurs partis régionaux de trouver le soutien nécessaire pour vaincre le Parti du Congrès. Dès 1957, l'un de ces partis obtenait assez d'appui pour devenir le premier parti communiste démocratiquement élu au monde (dans l'état du Kerala). Au milieu des années 60, plusieurs états élirent des partis autres que le Parti du Congrès. Le gouvernement central emboîtait le pas, pour la première fois, en 1977.

Depuis un quart de siècle, l'arène politique indienne a été la scène de nombreuses altercations entre les partis, tant au niveau

du gouvernement central qu'à celui des états. Aujourd'hui, la gestion du pouvoir fédéral relève d'une alliance qui regroupe une vingtaine de partis indépendants du Parti du Congrès. Plusieurs de ces partis sont également au pouvoir dans l'un ou l'autre des vingt cinq états qui forment l'Inde. Le Parti du Congrès ne domine que dans trois états. Le BJP, parti hindou, dirige deux états et constitue l'élément dominant de la coalition centrale. Des coalitions de la gauche dominant dans trois états, alors que treize autres états sont administrés par des partis en règle ou des partis combinés qui n'assument le pouvoir dans aucun autre état – même si certains ont conclu des partenariats avec le gouvernement central ou l'alliance.

Lorsqu'on examine l'électorat indien, qui comprend plus de six cent millions d'électeurs inscrits, on constate que la voix politique des échelons sociaux inférieurs et pauvres prend de plus en plus de force. Ce phénomène a engendré la plus grande réorientation démocratique du pouvoir politique au monde. Néanmoins, cette transfiguration n'est pas encore terminée.

La concentration du pouvoir entre les mains du gouvernement fédéral est grandement diluée de nos jours. Cela tient surtout au fait que la survie de la coalition fédérale gouvernante dépend dorénavant du soutien constant des partis politiques qui régissent les états.

Coup d'oeil à la situation actuelle

Ce que vit présentement la Commission des finances s'inscrit dans ce processus – tout comme le rejet, de la part des états, d'une proposition fédérale formulée au début de septembre visant à élargir ses pouvoirs afin de lui permettre d'envoyer ses forces militaires dans les états.

En septembre toujours, les états ont affermi leur position en réclamant une plus grande voix au chapitre quant à la nomination des gouverneurs des états. (Les états sont motivés à agir ainsi car la dissolution d'un gouvernement d'un état exige une recommandation du gouverneur de l'état.)

Tout comme ces changements affectent les échelons supérieurs de la structure fédérale, des changements similaires secouent aussi la base. Il y a quelques années, deux modifications unanimes à la Constitution ont permis d'établir des entités législatives et exécutives élues au niveau des villes et villages, et d'enchâsser leurs pouvoirs et leurs ressources économiques dans la Constitution. Dorénavant, chaque état

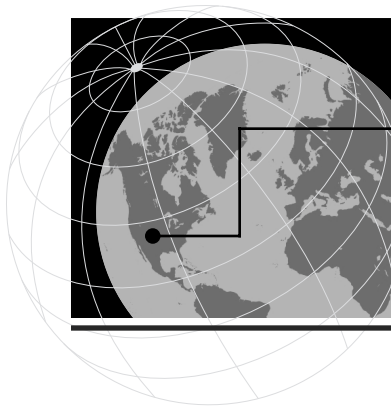
doit instituer une Commission des finances interne ayant pour mandat de répartir efficacement les ressources entre l'état et les gouvernements locaux.

Ces changements politiques et constitutionnels majeurs posent des défis particuliers. Le premier tient aux effets secondaires d'une constante multiplication des partis. D'une part, le phénomène a entraîné la fragmentation de l'électorat et aggravé les lacunes du premier système majoritaire uninominal. D'autre part, on assiste à la formation de gouvernements qui n'ont pas la majorité en Chambre mais qui survivent parce que leurs adversaires n'arrivent pas à négocier des alliances ou qu'ils n'en ont pas l'occasion en raison des jeux qui se jouent entre les gouvernements. Finalement, les gouvernements peuvent perdre le pouvoir trop rapidement lorsque des groupes opportunistes se forment pour les faire tomber, même si ces derniers n'arrivent pas à s'entendre sur une alternative viable. Ce phénomène a créé une profonde instabilité au niveau des procédés exécutifs de gouvernance et de continuité politique.

À l'heure actuelle, le choix de solutions donne lieu à un sérieux débat, tant au niveau du public que de la nouvelle Commission de révision de la Constitution (la première jamais créée). On suggère, entre autres, qu'une candidate ou un candidat ne soit déclaré(e) élu(e) que si la personne obtient au moins la moitié des votes plus un en ayant recours, au besoin, à un second tour opposant le meneur et le finaliste de la première ronde.

La Commission de révision de la Constitution songe aussi à n'accepter au sein de la Législature que les gouvernements qui obtiennent au moins la moitié des votes plus un. Selon cette logique, seul un adversaire qui gagnerait la faveur de l'électorat de la même façon aurait le droit de remplacer un gouvernement en place.

Entre-temps, du moins on l'espère, l'Inde aura réussi, au niveau de la troisième voix démocratique des villes et villages, à éduquer et à sensibiliser suffisamment les électeurs sur le plan politique pour les inciter à voter uniquement pour des partis, des gouvernements et des candidats et candidates stables et fiables. ⑥



Les politiques présidentielles et l'avenir de la Cour suprême des États-Unis

PAR JOHN KINCAID

La Cour suprême des États-Unis est rarement un enjeu électoral, mais le prochain président — le républicain George Bush ou le démocrate Al Gore — pourra nommer de nouveaux juges, peut-être quatre, dont, pour la première fois, l'un sera sûrement hispano-américain. En novembre, les partis élus à la Maison-Blanche et au Sénat américain formuleront donc les règles futures du fédéralisme. (Le président nomme les candidats aux neuf postes de la Cour suprême, et le Sénat peut accepter ou non son choix.)

Pourquoi une controverse?

Depuis l'abolition de plusieurs lois fédérales populaires, la Cour est devenue un point chaud. Les adversaires des décisions favorables aux états croient que la « majorité conservatrice » de la Cour (« The Federalism Five » — Kennedy, O'Connor, Rehnquist, Scalia et Thomas) crée des précédents pour restreindre, au fédéral, beaucoup de droits civils et de lois sociales. Les féministes surtout craignent que les juges nommés par Bush ne renversent la décision de 1973 sur le droit à l'avortement (*Roe v. Wade*).

La Cour adopte un nouveau comportement, exceptionnellement indépendant. De 1937 jusqu'au milieu des années 1990, les juges s'appuyaient couramment sur les interprétations des pouvoirs constitutionnels fédéraux issues du Congrès et de la Maison-Blanche. C'est à cinq contre quatre qu'ils ont adopté la quasi-totalité des décisions favorables aux états; un nouveau juge pourrait donc faire tout basculer en faveur du pouvoir central.

Pourquoi la Cour s'est-elle montrée favorable aux états dans les années 1990? On attribue partiellement ce changement aux juges conservateurs nommés par les présidents républicains désireux de voir la Constitution américaine rigoureusement interprétée; les libéraux poussent depuis longtemps la Cour à l'interpréter de façon large, renforçant le pouvoir central et transformant la société américaine.

Mais l'opinion publique aussi se transforme : si le fédéral était jadis le plus digne de confiance, il glisse aujourd'hui au dernier rang, après les administrations locales (les plus respectées) et les états.

De plus, la décision de 1973 sur l'avortement a précipité les protestants évangéliques et les catholiques traditionalistes dans l'action politique. Pour la droite chrétienne, la Cour est l'ennemie des valeurs traditionnelles et de la véritable Constitution.

Dans les années 1980, les conservateurs ont aussi créé des organisations politiques et légales plus efficaces pour contrer les libéraux, intensifiant ainsi les « guerres culturelles » qui ébranlent la politique américaine. Pour les Américains, la Constitution est sacrée; c'est pourquoi c'est souvent à elle que l'on fait appel pour trancher les questions politiques, attirant ou traînant la Cour suprême des États-Unis dans la bataille. Ainsi, dans le pays le plus litigieux du monde, les conservateurs ont maintenant recours aux tribunaux aussi agressivement que les libéraux.

Essentiellement, depuis 1990, la Cour suprême des États-Unis a rétabli sept limites constitutionnelles au pouvoir fédéral.

Autonomie républicaine de l'état

La première attaque remonte à 1991 : la Cour statue alors que la loi fédérale interdisant la discrimination pour raison d'âge (*Age Discrimination Act*) ne saurait supplanter la clause de la Constitution du Missouri obligeant les juges de l'état à se retirer à 70 ans. La décision se fonde sur le dixième amendement de la Constitution américaine dont une clause rarement utilisée stipule que « les États-Unis doivent garantir à tous les états de l'union une forme républicaine [lire démocratique] de gouvernement. » La Cour soutient que, pour une gouvernance républicaine, il est fondamental que le peuple du Missouri ait l'autorité d'imposer à ses

juges un âge de retraite constitutionnel. Bien que restreint et inattaquable, ce jugement affirmait une volonté de limiter l'expansion fédérale des droits de la personne, perçus comme secondaires par rapport aux droits à l'autonomie des peuples des états.

Protection des pouvoirs réservés aux états

Le dixième amendement, ratifié en 1791, réserve aux états, ou au peuple, tous les pouvoirs non confiés au fédéral. La Cour avait remis en cause cet amendement en 1941, et, à nouveau en 1985, conseillant aux états de recourir au processus politique national pour protéger leur autonomie au lieu de faire appel au dixième amendement.

En 1992, toutefois, la Cour déclare inconstitutionnelle la clause d'une loi fédérale de 1985 (*Low-Level Radioactive Waste Act*) qui obligeait les états à disposer, avant 1996, des déchets radioactifs selon les modalités prescrites ou à assumer leurs responsabilités civiles. Même si cette loi, fruit de négociations entre les gouverneurs d'état et le Congrès, est un exemple de « fédéralisme coopératif », la Cour statue que le dixième amendement n'accorde pas aux gouverneurs l'autorité d'abandonner au Congrès la souveraineté de leur état, ni donc de vendre les droits républicains de leurs citoyens (*New York v. United States*).

Grâce au dixième amendement, sur lequel reposent la plupart des décisions de la Cour relatives au fédéralisme, la majorité reprend la doctrine du XIXe siècle de la « double souveraineté » : le fédéral et les états possèdent des souverainetés constitutionnelles distinctes et indépendantes, et aucun ne peut enfreindre la souveraineté de l'autre.

Protection des états contre les obligations fédérales

Dans *New York* puis *Printz v. United States* (1997), la Cour interdit au Congrès d'obliger les fonctionnaires des états et des

municipalités à appliquer une loi fédérale. La Cour invalide la clause d'une loi de 1993 (*Brady Act*) qui contraignait les autorités légales locales à fouiller le passé des acheteurs d'armes à feu jusqu'à ce que le fédéral instaure son propre système. Selon la Cour, les fonctionnaires locaux et régionaux sont libres de coopérer volontairement (et la plupart le font), mais le Congrès ne peut les y astreindre.

Protection des états contre le pouvoir commercial fédéral

Le cas *United States v. Lopez* (1995) est plus surprenant encore : pour la première fois depuis 1936, la Cour invalide une loi parce qu'elle outrepassait l'autorité constitutionnelle du Congrès en matière de commerce entre états. La majorité invalide une loi (*Gun-Free Schools Zones Act*, 1990), qui faisait de la possession d'une arme à feu à moins de 1000 pieds d'une école un crime fédéral. (L'éducation est en très grande majorité régionale-locale, et 41 états disposaient déjà, en 1990, de lois sur la protection des écoles contre les armes à feu). Le Congrès considérait que le fait de posséder une arme à feu près d'une école – qu'elle soit utilisée ou non, exposée à la vue, ou obtenue par voie de commerce entre états – nuisait à l'enseignement. Ce dernier étant vital pour l'économie, le Congrès pouvait exercer son autorité sur le commerce pour réglementer ou criminaliser tout comportement jugé perturbateur dans les écoles.

Non, objecte la Cour : une interprétation aussi large transformerait l'autorité du Congrès en matière commerciale en « un pouvoir général de police qui appartient aux états ». Du reste, les fonctionnaires fédéraux interrogés se sont avérés incapables de citer une activité humaine échappant à l'autorité du Congrès en vertu de cette définition élastique du commerce entre états.

Protection des états comme laboratoires de la démocratie

En 1997, la Cour refuse de faire du suicide assisté un droit national en vertu du quatorzième amendement à la Constitution américaine, confirmant ainsi l'interdiction d'un tel suicide dans 49 états. Laissant aux états le pouvoir de décider si le suicide assisté constitue ou non un droit, la Cour déclare qu'il n'y a « aucune raison de croire que le processus démocratique [dans les états] ne trouvera pas le juste équilibre. » L'Oregon devient, en 1998, le premier état à autoriser le suicide assisté.

En statuant autrement, la Cour aurait provoqué un tollé politique, alimentant le débat national qui fait rage depuis la décision de 1973 en faveur de l'avortement. L'une des justifications du fédéralisme est qu'il peut empêcher les déchirements nationaux car les conflits culturels se trouvent dispersés dans les entités constituantes : les Américains sont en désaccord sur l'avortement, le suicide sous toutes ses formes, la peine de mort (autorisée dans 38 états), l'homosexualité, etc.

Protection des états contre une interprétation trop large du quatorzième amendement

Le quatorzième amendement (1868) stipule qu'aucun état ne peut « priver aucune personne de sa vie, de sa liberté ni de ses biens sans jugement équitable, ni ne peut refuser à aucune personne... la protection garantie à tous par la loi ». Le Congrès s'est appuyé sur cet amendement, ratifié après la Guerre civile, pour protéger les Noirs du sud contre les sanctions des états. Depuis 1931, on recourt à cet amendement pour étendre considérablement les droits de la personne, et pour les protéger de toute transgression par les états.

En 1997, toutefois, la Cour limite l'interprétation du quatorzième amendement par le Congrès en invalidant une loi de 1993 (*Religious Freedom Restoration Act*) et en se déclarant l'ultime arbitre de la Constitution. Une église de style missionnaire, située sur un site historique protégé, avait traduit en justice la ville de Boerne, au Texas, en vertu de cette loi, parce que la ville lui refusait un permis pour agrandir son bâtiment. La Cour déboute l'église, faisant valoir que la loi en question constitue une « intrusion considérable dans les prérogatives traditionnelles et l'autorité générale de l'état sur la santé et le bien-être de ses citoyens. »

Protection de l'immunité souveraine des états

Le onzième amendement (1798) visait à empêcher les états d'être traduits devant une cour fédérale sans leur consentement. Mais la Cour avait longtemps permis au Congrès d'ignorer cet amendement pour gérer le commerce et protéger les droits de la personne. En 1996, toutefois, la Cour rétablit l'« immunité souveraine » des états en statuant que la Tribu Seminole ne peut poursuivre en justice la Floride l'accusant d'avoir violé une loi fédérale (*Indian*

Gaming Regulatory). En 1999, elle statue que les fonctionnaires d'un état ne peuvent poursuivre leur état, en vertu de la loi fédérale de 1938 (*Fair Labor Standards Act*), ni à la cour fédérale, ni à celle de l'état. De telles poursuites, soutient la majorité, limitent la « capacité des états de gouverner en accord avec la volonté de leurs citoyens. »

Plus contestée encore était une décision de mai 2000 annulant la clause d'une loi de 1994 (*Violence Against Women Act*), qui permettait aux femmes de traduire un assaillant présumé devant une cour fédérale (sans même que ce dernier ait été accusé ou reconnu coupable d'une infraction quelconque par une cour d'état). Le Congrès fondait sa loi sur le quatorzième amendement et ses pouvoirs commerciaux, alléguant que les états négligeaient la protection des femmes et que la violence faite aux femmes nuisait à l'économie nationale.

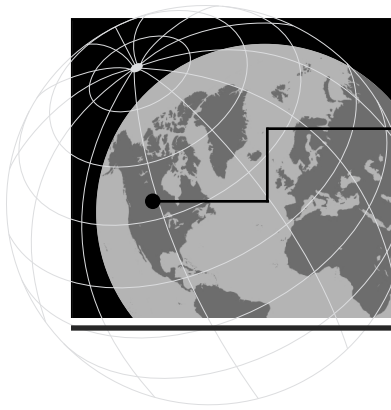
La Cour statue que le Congrès a encore étiré hors de toute mesure raisonnable la notion de « commerce entre états », abusé du quatorzième amendement, et empiété sur les pouvoirs souverains de police des états, menaçant ainsi « l'équilibre soigneusement établi par les Pères de la Constitution entre les états et le fédéral. »

C'est une décision controversée parce qu'elle constitue une invitation à remettre en cause de nombreuses lois fédérales sur les droits civils, le bien-être social, la main-d'œuvre et l'environnement, qui accordent aux citoyens le droit de poursuivre en cour fédérale les états, les entreprises et les individus.

* * *

La Cour suprême des États-Unis a érigé un mur contre le pouvoir fédéral, mais l'obstacle reste surmontable. Ce n'est pas toutes les décisions de la Cour qui ont limité le Congrès, et certaines affectent les états. En juin 2000, par exemple, la Cour a invalidé à l'unanimité une loi du Massachusetts imposant des sanctions économiques à la Birmanie.

Il faut donc constater que le fédéralisme, un sujet habituellement banal, anime encore le débat politique américain aux niveaux national, régional et local. ☺



La longue marche vers l'autonomie gouvernementale des Autochtones du Canada

PAR TERRY GLAVIN

Le 14 septembre 2000, en début de journée, une cérémonie à la fois solennelle et joyeuse avait lieu à Gitlaxt'aamiks, un petit village niché au creux de la vallée Nass, dans le nord-ouest de la Colombie-Britannique, sur la côte ouest du Canada. L'événement marquait l'inauguration officielle du Wilps'ayuukhl Nisgha, l'édifice législatif du nouveau gouvernement autochtone qui allait dorénavant présider aux destinées des 6 000 membres de la nation Nisgha.

En même temps, à plusieurs milliers de kilomètres de là, sur la côte est du Canada, un conflit parfois violent continuait d'opposer les Micmacs de Burnt Church, au Nouveau-Brunswick, à leurs voisins non-autochtones. Il faut dire que depuis le début du débat en vue d'établir si les traités de 1760 et de 1761 accordent aux Micmacs la pleine juridiction sur leurs activités de pêche au homard, plusieurs maisons ont été incendiées, des bateaux défoncés et des agents des pêches bombardés de cailloux.

Même si les événements de Gitlaxt'aamiks et de Burnt Church semblent diamétralement opposés, tous deux constituent les jalons marquants d'un débat émotif qui continue de soulever des questions politiques et constitutionnelles pointues à l'échelle du Canada. Quelle place les gouvernements autochtones occupent-ils, au juste, en tant qu'institutions tributaires du fédéralisme canadien? Sont-ils le produit des lois fédérales ou l'expression de droits autochtones inhérents protégés par la Constitution? Sont-ils soumis à l'autorité des gouvernements provinciaux ou ont-ils une valeur égale?

De plus en plus, les tribunaux canadiens doivent répondre à ces questions.

Un droit à l'autonomie gouvernementale?

L'établissement du nouveau gouvernement nisgha n'a pas été sans soulever la controverse. Même s'il est le fruit de traités modernes qui jouissent d'un solide appui

populaire, plusieurs questions demeurent controversées au plan politique, y compris, pour certains, le fait même qu'on ait songé à accorder l'autonomie gouvernementale.

Le traité des Nisghas constitue la première entente du genre jamais conclue en Colombie-Britannique depuis l'adhésion de l'ancienne colonie britannique à la fédération canadienne en 1871. Le traité a été approuvé par le gouvernement de la Colombie-Britannique l'an dernier et le gouvernement fédéral du Canada l'a entériné officiellement le 11 mai 2000, suivant un vote de 217 contre 48 à la Chambre des communes, en 1999. Ce traité élimine les réserves indiennes des Nisghas, précise l'étendue du territoire qui leur appartient collectivement, leur donne accès aux ressources naturelles, comprend un règlement en espèces et prévoit l'imposition de taxes et d'impôts aux individus et aux commerces nisghas. Ce sont toutefois les dispositions du traité relatives à l'autonomie gouvernementale qui suscitent les plus vives critiques.

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique, une loi adoptée par le Parlement britannique au 19^e siècle et qui constitue le texte fondateur de la Constitution canadienne, accorde au gouvernement fédéral les pleins pouvoirs sur ceux qu'on appelait alors les « Indiens ». L'Acte de l'ANB ne contient aucune allusion à une forme quelconque de droit à l'autonomie gouvernementale applicable aux peuples autochtones.

Par contre, les dispositions du traité des Nisghas prévoient l'établissement d'un régime complet d'autonomie gouvernementale. Dans des champs de compétences très particuliers, comme la culture et l'éducation nisghas, on accorde une grande importance au droit du peuple Nisgha d'établir ses propres lois. Cela dit, les lois nisghas doivent être subordonnées et conformes aux lois du Canada et de la Colombie-Britannique dans la plupart des autres domaines de compétences. Même si les Nisghas ont le droit d'établir des lois sur la citoyenneté nisgha, sur l'usage

réglémenté des terres, sur la protection des enfants et ainsi de suite, les lois nisghas s'appliquent uniquement aux membres de la nation nisgha et aux territoires qu'ils régissent.

Souscrivant à la rhétorique de principes comme « une même loi pour tous » et « aucun droit spécial », l'Opposition officielle de la Colombie-Britannique a mené une vigoureuse campagne contre le traité des Nisghas, allant jusqu'à contester la disposition sur l'autonomie gouvernementale devant les tribunaux.

Toutes ces prises de bec ont rendu fort compliqué et ardu le processus de négociation d'autres traités du genre avec les groupes autochtones de la Colombie-Britannique. La province n'a conclu aucun nouveau traité depuis, alors même que les querelles amères sur l'accès aux ressources naturelles sont devenues monnaie courante. On prévoyait que les dispositions du traité des Nisghas sur l'autonomie gouvernementale en viennent à constituer un modèle pour d'autres traités semblables. Cependant, ce souhait s'est transformé en un vœux pieux.

«Une boîte vide»

D'aucuns auraient pu croire qu'à l'aube du 21^e siècle, le Canada aurait depuis longtemps réglé l'épineux débat constitutionnel et légal sur la portée et l'ampleur du droit des Autochtones à l'autonomie gouvernementale. Au contraire, la question de l'autonomie gouvernementale autochtone dans le contexte du fédéralisme canadien constitue un chapitre plutôt sombre de l'histoire du pays.

En 1867 l'Acte de l'ANB permettait au gouvernement fédéral d'exercer la pleine autorité sur les peuples autochtones. Moins de 20 ans plus tard, le gouvernement fédéral avait déjà interdit le recours au système du potlatch*, un mode de gouvernement au cœur même de la culture des Autochtones de la côte ouest

du Canada. Les tribus indiennes étaient organisées de façon à faire des Autochtones des pupilles de l'État avec des droits semblables à ceux des enfants et des arriérés mentaux. En 1927, le Canada interdisait aux peuples autochtones de solliciter des fonds et de retenir les services d'avocats dans le but de faire valoir leur droit aux terres, aux ressources naturelles et à l'autonomie gouvernementale.

Malgré l'abolition de la plupart de ces lois discriminatoires en 1951, le gouvernement canadien a continué de nier le droit de vote aux Autochtones jusqu'en 1960. Mais lorsqu'il a envisagé la possibilité d'abolir officiellement toute forme de statut autochtone en 1969, plusieurs collectivités autochtones se sont révoltées au point de fomenter une insurrection.

En 1982, le Canada a procédé à une série de révisions à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (la Loi constitutionnelle de 1982), y compris l'adoption d'une nouvelle Charte canadienne des droits et libertés et d'une nouvelle formule de modification de la Constitution. Cette Loi comprenait une clause de reconnaissance globale des droits autochtones et prévoyait un examen public du dossier de l'autonomie gouvernementale autochtone dans le cadre de conférences fédérales-provinciales subséquentes. Ces discussions n'ont rien donné et la question des droits autochtones, en particulier le droit à l'autonomie gouvernementale, est demeurée en suspens, telle une « boîte vide » que les tribunaux devaient maintenant remplir.

La confrontation et les tribunaux

Le début des années 90 a été marqué par une confrontation tragique opposant les Mohawks du Québec aux Forces armées canadiennes. Au fil de la décennie, plusieurs querelles amères ont fortement ébranlé les collectivités autochtones, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux du Canada.

Entre-temps, les tribunaux canadiens se sont affairés, malgré une certaine réticence, à remplir la « boîte vide » en affirmant divers droits autochtones reconnus dans la Loi constitutionnelle de 1982. Pour ce qui est du droit des Autochtones à l'autonomie gouvernementale, les tribunaux canadiens ont graduellement reconnu le fait que malgré la répartition exhaustive des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux du Canada en vertu de l'ancien Acte de l'ANB, et malgré l'omission flagrante du concept d'autonomie gouvernementale des

Autochtones dans la Loi constitutionnelle de 1982, l'accès des Autochtones à l'autonomie gouvernementale demeure un droit acquis.

Les tribunaux constatent également que, dans les faits, l'autonomie gouvernementale constitue une forme de gouvernement pertinente et valable au sein du fédéralisme canadien, et qu'il en a toujours été ainsi. Prenons, à titre d'exemple, une décision rendue par un juge de la Cour supérieure du Québec en 1867, alors que le Canada n'avait que huit jours. La cour reconnaissait alors qu'une Indienne mariée selon les traditions de la nation des Cris jouissait du même droit à la communauté de biens que celui prévu dans la loi du Québec. Au cours du 20^e siècle, plusieurs tribunaux ont également reconnu et appliqué les lois autochtones régissant les mariages et les adoptions, surtout à l'échelle des territoires du Nord-Ouest administrés par le gouvernement fédéral. De fait, les tribunaux fédéraux ont établi que certaines mesures engagées par les conseils de bande indienne ne sont assujetties qu'aux lois coutumières des collectivités autochtones que ces conseils représentent.

Un droit inhérent?

Dans un jugement rendu en Colombie-Britannique en 1993, on a établi que les adoptions effectuées en vertu de lois coutumières devaient être jugées valides à la lumière du droit commun conventionnel. En 1997, la Cour suprême du Canada a stipulé dans le cas de *Delgamuukw* contre la Couronne — aujourd'hui considéré comme le plus important procès jamais tenu sur les droits autochtones au Canada — que le droit d'une collectivité autochtone à ses terres englobait aussi le droit de cette même collectivité à définir l'usage qu'elle entendait faire de ces terres.

D'autre part, plusieurs gouvernements provinciaux ont admis l'existence du droit des Autochtones à l'autonomie gouvernementale, du moins en matière administrative. Par ailleurs, en 1995, le gouvernement fédéral actuel a défini la question de l'autonomie gouvernementale autochtone comme un point de droit, décrivant le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale comme un droit autochtone garanti à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.


Cela dit, la route qu'il reste à parcourir n'est pas sans embûches et on cherche encore la réponse à plusieurs questions difficiles.

Au mois de septembre 1999, la Cour suprême du Canada a établi que les traités

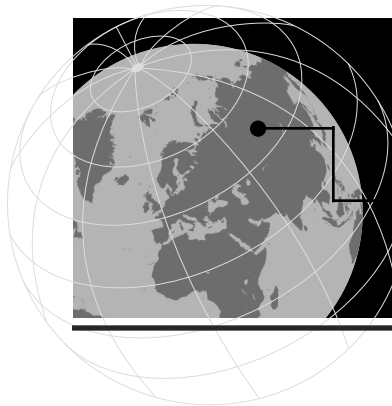
signés par la Couronne et le peuple des Micmacs en 1760 et 1761 justifiaient le droit actuel des Micmacs à pêcher pour gagner un « revenu raisonnable ». Par après, les juges ont clarifié leur position en précisant que les droits de pêche des Micmacs ne constituaient d'aucune façon un droit absolu et que les pouvoirs fédéraux servant à réglementer la pêche au homard étaient, à toutes fins pratiques, immuables.

Mais le point de litige majeur opposant le gouvernement fédéral aux Micmacs de *Burnt Church* concerne la capacité du gouvernement fédéral de prendre des décisions relatives aux activités de pêche des Micmacs qui vont au-delà des simples règles de conservation. Le problème des Micmacs n'est pas impossible à résoudre. Les tribunaux canadiens continuent d'insister sur le fait que ce genre de différend doit être réglé par les négociateurs et non par les juges. Par conséquent, les négociations se poursuivent. Il semble néanmoins que dans un avenir prévisible, les juges canadiens continueront, malgré une certaine réticence, à déployer des efforts pour définir la place des gouvernements autochtones au sein du fédéralisme canadien.

En ce qui a trait aux Nisghas, l'autonomie gouvernementale qui leur a été accordée en vertu du traité récemment signé et les pouvoirs limités qui s'ensuivent n'ont pas donné lieu à des contestations violentes ou au jetage de pierres. Au cœur des villages, la vie suit son cours normal. Les gens continuent de chasser et de pêcher, et ils s'évertuent à trouver du travail. Par ailleurs, les Nisghas s'affairent aussi à établir leurs propres tribunaux, à élaborer des projets économiques et à planifier un avenir où les prises de décisions ne seront plus soumises aux caprices de politiciens éloignés qui saisissent mal leurs réalités.

Aujourd'hui, les habitants de la vallée Nass affichent un nouvel optimisme. Selon le chef des Nisghas, Joe Gosnell, ce sentiment traduit le fait que « le peuple Nisgha est devenu un partenaire à part entière de la fédération canadienne ». 

* Les *potlachs* étaient des cérémonies qui permettaient à la fois de souligner des événements importants et de faciliter l'organisation politique et sociale de nombreuses collectivités autochtones de la côte du Pacifique. Ils pouvaient prendre plusieurs formes, allant jusqu'à intégrer des chants, des danses, des manifestations dramatiques et des jeux. Dans bien des cas, les *potlachs* étaient caractérisés par une généreuse remise de cadeaux de la part de l'hôte à ses invités.



Vladimir Poutine réinvente le fédéralisme russe

PAR ANDREI ZAGORODNIKOV

À son arrivée au Kremlin, le président russe, Vladimir Poutine, a vite découvert que même si le texte de la constitution de la fédération russe lui conférait d'énormes pouvoirs, l'exercice de tels pouvoirs s'avérait difficile. En effet, au fur et à mesure qu'il tentait d'implanter ses programmes, il se rendait compte que le Parlement maniait le pouvoir de façon à bloquer plusieurs de ses projets clés.

On note avec un brin d'ironie que la constitution russe actuelle — promulguée en 1993 sous la présidence de Boris Eltsine — vise à concentrer le pouvoir au sein de la présidence.

Par contre, à titre de président, Boris Eltsine a quasiment « donné » aux chefs des gouvernements régionaux beaucoup de pouvoirs qui n'étaient pas leurs aux termes de la constitution. Dans bien des cas, ces accords sur le partage des pouvoirs résultaient d'ententes personnelles conclues entre Eltsine et les dirigeants régionaux.

Les élections régionales de 1996 ont entraîné la création d'assemblées législatives locales qui avaient une forte tendance à s'opposer au Kremlin. Plusieurs régions ont adopté des constitutions dont certains articles ne s'accordaient pas au contenu de la constitution de la fédération russe. Cette situation a engendré ce qu'on qualifie parfois de « guerre des lois ».

En même temps, le mode d'allocation des subventions fédérales aux régions soulevait beaucoup d'insatisfaction. Les régions étaient divisées en « donateurs » et en « bénéficiaires ». Les « bénéficiaires » acceptaient des dons provenant à la fois du gouvernement fédéral et des « donateurs ». Selon les observateurs, il s'agissait d'un système défectueux et inefficace.

Le rôle de la chambre haute

La pratique du fédéralisme russe se heurtait à une autre complication, soit le pouvoir accru exercé par la chambre haute du Parlement russe, c'est-à-dire le Conseil de la fédération, au cours du règne de

Boris Eltsine. Née de la Constitution de 1993, cette entité est perçue comme la version russe du Sénat allemand, le Bundesrat, ou encore, des Sénats de diverses nations fédérées.

Le Conseil regroupe les dirigeants des régions (qui portent différents titres, selon le type d'entité constituante qu'ils administrent, soit une république, un territoire autonome, etc.), ainsi que les présidents des assemblées législatives régionales. Puisque chacune des 89 entités constituantes est représentée, le Conseil réunit 178 membres en tout.

Le Conseil de la fédération a d'abord été conçu pour jouer un rôle de médiation entre les régions et le centre. Mais au cours du mandat d'Eltsine, ce mandat a pris une nouvelle ampleur. En effet, le Conseil permettait dorénavant aux dirigeants régionaux de négocier des ententes particulières au profit de leurs régions. C'est ainsi que le Conseil est devenu le point focal de décisions majeures aptes à affecter l'ensemble du pays.

Au fil des ans, le Conseil est devenu si puissant que les candidats au poste de premier-ministre (y compris M. Poutine) se sentaient obligés de le courtiser et d'obtenir son appui politique avant de solliciter l'accord des membres directement élus de la chambre basse du Parlement (la Douma de l'État), tel que prévu dans la constitution.

Dans le double but d'accroître l'influence du président sur le Parlement et de permettre à la chambre haute de fonctionner plus efficacement, Poutine a donc incité le Parlement à adopter une loi imposant au Conseil de la fédération de nouveaux « principes directeurs ».

Le plus grand changement concernait le mode de sélection des membres appelés à siéger au sein du Conseil. À l'avenir, le Conseil ne regrouperait plus les dirigeants des gouvernements régionaux et les présidents des législatures. Ces membres d'office céderaient leur siège à des membres à temps plein dont certains

seraient nommés directement par les autorités régionales et d'autres élus par les assemblées de leurs entités constituantes.

Une trop grande centralisation des pouvoirs?

Aux yeux de certains, ce changement s'avère problématique. Ils affirment que les nouveaux membres de la chambre haute ne seront plus en mesure d'agir comme d'honnêtes intermédiaires entre l'autorité centrale et les régions. Ils décrivent le fait que leurs activités seront financées à même les caisses de l'État et que l'administration fédérale aura à assumer leurs frais de logement et de voiture, et à leur octroyer d'autres avantages complémentaires. Cette largesse fédérale pourrait même inclure des offres d'emploi à l'intention des membres de leurs familles.

Selon cet argument, puisque les membres du nouveau Conseil seront installés de façon permanente à Moscou et intimement liés à la structure de pouvoir moscovite, ils pourraient en arriver à se dissocier des régions et à mal saisir leurs besoins réels.

Par ailleurs, les critiques précisent que la réforme de la chambre haute du Parlement doit être analysée en conjonction avec une autre réforme importante instaurée par Poutine, soit la nomination de sept représentants plénipotentiaires du président ayant pour tâche de transiger avec les 89 régions. Ces sept porte-parole fédéraux auront pour tâche, entre autres, de garantir la conformité des lois et des constitutions régionales aux lois et à la constitution de la fédération russe.

Certains critiques affirment qu'ensemble, ces initiatives pourraient transformer la fédération russe en un régime qui s'apparenterait davantage à un état centralisé.

D'autres soulignent que depuis la chute du communisme, plusieurs gouvernements régionaux ont été sous l'emprise d'oligarques égocentriques. En outre,

certains dirigeants régionaux semblent consacrer trop de temps et d'efforts aux jeux politiques de Moscou, au lieu de mettre leurs énergies à profit pour régler les problèmes qui affligent leurs régions.

Vues sous cet angle, les réformes de Poutine servent à rationaliser le régime fédéral. Elles visent à encourager les gouvernements régionaux à porter davantage attention aux problèmes qui secouent leurs territoires. Mais en même temps, elles créent des assemblées législatives centrales capables de répondre aux besoins de l'ensemble de la fédération.

En quoi l'approche de Poutine se démarque-t-elle de celle d'Eltsine?

Tous s'entendent pour dire que Poutine est en voie d'établir un régime nettement distinct de celui d'Eltsine, soit un régime fondé sur l'équilibre et le contre-équilibre. Pour ce faire, il a tenté d'élargir les pouvoirs et l'autorité de la chambre basse du Parlement, la Douma. C'est ainsi, par exemple, qu'avec l'accord du président Poutine, la chambre basse a examiné la possibilité d'enlever au Conseil de la fédération la prérogative de nommer le solliciteur général et les juges de la cour constitutionnelle.

Puisque la réforme de la chambre haute est maintenant entamée, le Kremlin pourrait choisir d'orienter ses énergies vers la Douma, surtout que la chambre basse semble poser un moins grand obstacle à l'exercice du pouvoir présidentiel.

Mais ce souhait pourrait être illusoire. N'oublions pas que la Douma actuelle a été élue pendant la période d'Eltsine. Depuis l'amorce des réformes engagées par Poutine, le contexte socio-économique du pays a changé et on remarque une certaine agitation au niveau des alliances parlementaires, qui semblent au bord de la dissolution. Dans de telles circonstances, il pourrait devenir difficile de contrôler la Douma.

Cela dit, Poutine semble s'engager dans des voies contradictoires. D'un côté, plusieurs de ses politiques cherchent à arracher le pouvoir des mains des dirigeants régionaux pour le réorienter vers le centre. De l'autre, il rétablit une institution comme le « Conseil d'État » qui, selon certains, accorde de *plus grands* pouvoirs aux régions.

On peut considérer le premier Conseil d'État comme le précurseur du Conseil de la fédération actuel, soit une chambre haute du Parlement conçue pour être la voix des régions au niveau du centre. Dans

cette réincarnation, le Conseil d'État est un organisme consultatif ayant pour mandat de coordonner les activités du bureau de la présidence et de la chambre haute du Parlement. Les membres du Conseil d'État, pour leur part, sont les mêmes dirigeants et autres responsables exécutifs évincés de la chambre haute en raison des réformes de Poutine.

Puisque Poutine a créé cette nouvelle entité par décret présidentiel, l'organisme ne jouit d'aucun statut constitutionnel et sert uniquement à conseiller le président. Mais malgré ce mandat exclusivement consultatif, il pourrait en venir à jouer un rôle crucial. En effet, les observateurs sont d'avis qu'il pourrait devenir l'entité responsable d'élaborer les lois et les décrets présidentiels, et de formuler des plans pour réduire les divisions territoriales qui secouent la fédération.

D'une certaine façon, Poutine a donc réussi à situer le pouvoir régional au cœur même de l'action.

On peut aussi considérer la chose sous un autre angle, puisque la création d'un Conseil d'État, dont l'existence dépend uniquement du bon vouloir du président, s'inscrit dans un processus qui permet à Poutine de concentrer le pouvoir entre les mains de la présidence. En effet, même si le Conseil d'État est habilité à fournir des avis, le président a toujours le pouvoir de rendre les décisions finales. Sans compter qu'au niveau administratif et financier, le Conseil d'État est, à tout point de vue, une création du Kremlin.

Certains objectent que le plan ultime consiste à déléguer au Conseil d'État une part des responsabilités constitutionnelles qu'assume présentement la chambre haute du Parlement. D'autres vont plus loin, en suggérant que l'établissement de ce nouvel organisme viole, d'une certaine façon, le principe même de séparation des pouvoirs.

Quels sont les vrais objectifs des réformes?

Cela signifie-t-il que Poutine est en voie d'établir une structure centralisée dont tous les pouvoirs seront concentrés au sein du Kremlin? Pas nécessairement.

Depuis sept ans, plusieurs états se comportent comme s'il s'agissait de pays quasiment autonomes. Dans ce contexte, la stratégie de Poutine s'apparente plus à une manœuvre défensive pour sauvegarder l'intégrité de la fédération qu'à une quête de mainmise sur le pouvoir. Voici un aperçu des mesures engagées par

différentes entités constituantes pour affirmer leur individualité :

- plusieurs entités, tels que la Touva, la Tatarie, le Krasnodar et le Daghestan, ont signé des accords internationaux et établi leurs propres forces de sûreté;
- la Bachkirie a reconnu la souveraineté du territoire dissident de la Géorgie, l'Abkhazie;
- l'Iakoutie a désigné l'anglais comme sa « langue officielle »;
- la Bouriatie, la Carélie, l'Ossétie et plusieurs autres entités constituantes ont adopté des lois qui leur donnent le droit de décréter l'état d'urgence comme bon leur semble;
- finalement, l'Ingouchie a légalisé la polygamie.

Compte tenu de toutes ces initiatives locales, on comprend plus facilement les gestes du président russe qui veut mettre un peu d'ordre et de cohérence dans le système de gouvernance fédérale du pays.

Néanmoins, bon nombre de Russes croient toujours qu'on pourrait aborder d'une autre façon le projet de réforme des structures fédérales de la Russie. Selon eux, c'est le gouvernement qui devrait constituer le cœur du pouvoir économique et non le président. Ces mêmes critiques réclament la consolidation du pouvoir judiciaire et l'adoption de mesures visant à protéger les législateurs de l'influence néfaste de groupes de pression.

Dans cette optique, le président devrait être l'ultime garant de la Constitution. Dans ce rôle, il devrait assurer la résolution pacifique de toute crise politique en gérant les intérêts variés des élites et des groupes de pression fédéralistes, à l'instar des présidents de nombreux autres pays démocratiques. Cela serait la seule façon d'assurer l'enclenchement efficace des rouages du fédéralisme démocratique en Russie. ⑥