Lettre de Moscou
La constitution introuvable

MARIE MENDRAS*

L'Etat de Russie traverse une période aussi dangereuse que l'Etat soviétique en 1989-1991. En dépit d'une bruyante activité, les institutions politiques ne fonctionnent pas. Les parlementaires se réunissent et votent des lois, le Président Eltsine signe des oukazes, le Gouvernement élabore des politiques. En réalité, le pays leur échappe et les décisions prises à Moscou se perdent dans la confusion générale. L'immensité d'un territoire qui s'étend sur dix fuseaux horaires n'est que l'un des facteurs de la paralysie du pouvoir central. En témoigne la ville de Moscou qui résiste aussi aisément aux directives étatiques que l'île de Sakhaline dans le Pacifique.

La raison de cette paralysie tient en une contradiction essentielle : l'Etat a des institutions mais manque de fondations. Les organes exécutifs, législatifs et judiciaires sont comme suspendus au-dessus d'un espace aux contours flous qu'il est bien difficile de nommer « territoire national » ou « territoire fédéral » autrement que par formalisme. La Russie est *de facto* un pays sans constitution, ce qui fragilise les institutions en place et use la légitimité des élus, Président comme parlementaires.

Un paradoxe remarquable est l'existence d'une Cour constitutionnelle, réunie pour la première fois en novembre 1991, et qui depuis ne cesse de se réunir et de prendre des décisions sur des questions de toutes natures : constitutionnalité des décrets du Président Eltsine en août 1991, juste après le putsch, rejetant dans l'illégalité les organisations du Parti communiste ; constitutionnalité du référendum sur l'indépendance tenu au Tatarstan au printemps 1992 ; procès du Parti communiste tout au long de l'été 1992 ; répondre à des plaintes de citoyens, qui se comptent par dizaines de milliers, sur la violation de leurs droits. Constitutionnalité au regard de quel texte fondamental ? Formellement, la constitution brejnévienne de la RSFSR, adoptée en 1978, est toujours en vigueur faute de remplacement. Elle a été maintes fois révisée depuis 1991 pour s'adapter au

* Chargée de recherche au CNRS, Centre d'Etudes et de Recherches internationales (CNRS-FNSP).

nouvel environnement, à la fin de l'URSS et aux ambitions des uns et des autres. Elle est comme un vieux vêtement reprisé, sans forme, où de multiples pièces de tissu hétéroclites ont été fébrilement cousues sur une trame de plus en plus usée, pour voiler la nudité du roi.

Cette Constitution est devenue illisible et inapplicable. Elle résume toute l'histoire de ces dernières années, des réformes gorbatchéviennes de 1988-1989 à l'émergence d'une république de Russie souveraine. La Russie vit sur un double héritage qui complique singulièrement la tâche des gouvernants. Elle hérite les institutions de l'époque soviétique, en particulier les *soviets* ou conseils élus (soviets municipaux, régionaux, républicains, fédéral), et les institutions issues des réformes de Gorbatchev : Congrès des députés du peuple et Soviet suprême, un Président fort élu au suffrage universel[1]. En effet, la plupart des Républiques de l'URSS avaient alors copié le modèle fédéral et reproduit à l'échelon républicain l'élection d'un nouveau Parlement et d'un Président. La République soviétique de Russie reprendra même l'invention gorbatchévienne d'un Parlement à deux étages, Congrès des députés et Soviet suprême.

C'est à partir de cette construction hybride, pensée par Gorbatchev pour l'URSS, que Boris Eltsine tente de bâtir une Fédération de Russie. Le décor géographique et administratif est celui de l'ancienne RSFSR, République socialiste fédérative soviétique de Russie, qui, plus encore que les 14 autres Républiques de l'URSS, était une matriochka administrative, elle-même coiffée par la grande poupée soviétique. Tout en maintenant les différents pouvoirs en place, soviets et administrations, Boris Eltsine tente de gouverner par d'autres relais, notamment les « représentants du Président », qu'il a institués en septembre 1991 mais qui ne réussissent pas à imposer l'autorité de l'Exécutif fédéral à des présidents de soviets élus et à des « gouverneurs » — les chefs d'administration — qui entendent bien être les maîtres chez eux.

Depuis l'automne 1991, plusieurs projets de Constitution se sont succédé. Aucun n'a été discuté au Congrès des députés du peuple alors que l'adoption du texte fondamental était à l'ordre du jour des deux sessions de l'année 1992. Empêtré dans des débats parlementaires qui visaient à bloquer toute décision, Eltsine a fait voter *in extremis*, le 12 décembre 1992 avant la clôture du Congrès, le principe d'un référendum sur les institutions, prévu pour le 11 avril 1993[2]. Il a gagné ainsi un répit de quelques mois. En

1. En mars 1990, Mikhaïl Gorbatchev obtient du Congrès des députés du peuple de l'URSS qu'il amende la Constitution soviétique (de 1977) pour instituer une fonction de Président, aux pouvoirs forts, élu au suffrage universel. Cependant, dans les heures qui suivent, il obtiendra de ce même Congrès des députés une dérogation lui permettant de ne pas se soumettre au vote populaire. Il sera donc élu Président de l'URSS le 14 mars 1990 par les députés et non par le peuple. Cf. ma précédente Lettre de Moscou, *Pouvoirs*, n° 54, 1990, p. 176-177.

2. La résolution du Soviet suprême de la Fédération de Russie portant sur la tenue du référendum le 11 avril 1993 a été publiée dans le journal *Rossiiskie Vesti*, 23 janvier 1993.

avril, rien ne sera résolu. Il est évident qu'un projet de Constitution ne sera pas prêt à cette date. Ainsi, si le référendum a lieu en avril, ce qui est peu probable, il portera sur une question de principe et non sur un texte. En ce début d'année 1993, il est envisagé de demander à la population de Russie si elle préfère faire confiance au Parlement ou au Président, si elle choisit une république parlementaire ou une république présidentielle. Certains pensent que les principes fondamentaux de la future Constitution pourraient être soumis aux électeurs. D'autres appellent à réunir une constituante[1]. Quant au président du Parlement, Rouslan Khasboulatov, il part en guerre contre le référendum et demande la tenue d'élections anticipées[2].

Après deux années de travaux au sein de la commission pour l'élaboration de la Constitution[3], le bilan est sombre. Le dossier a reculé au lieu d'avancer. Fin 1991, il semblait y avoir consensus sur la procédure : la commission constitutionnelle, sous l'égide de son secrétaire Oleg Roumiantsev, devait élaborer un projet et le soumettre pour approbation au Congrès des députés du peuple. En avril 1992, ceci est remis en question. Plusieurs projets alternatifs font concurrence au projet de la commission, notamment celui de Gavriil Popov, Anatoli Sobtchak et Serguei Alekseev, plus « parlementaire » et plus décentralisé[4], et celui de Serguei Chakhrai, très présidentiel, qui a les faveurs de Boris Eltsine. En effet, le Président en personne conteste au dernier moment le projet de la commission pour lui préférer un texte qu'il juge mieux adapté à ses besoins. Dans ces conditions, la session parlementaire du printemps ne pouvait conduire qu'à un constat d'échec. A l'automne 1992, on ne parle même plus de texte constitutionnel, mais uniquement de procédure. La question est de savoir comment concevoir une nouvelle Constitution et par quelle procédure l'adopter. Eltsine et le Congrès des députés sortent provisoirement de l'impasse en décidant d' « en appeler au peuple » par référendum. Le principe d'une consultation populaire est le résultat d'un compromis « à l'arraché » entre le Président et les parlementaires qui jusqu'alors s'y étaient opposés.

Boris Eltsine avait suggéré un référendum au printemps 1992 mais avait rapidement abandonné le projet. Pendant l'été 1992, il semble même vouloir retarder le plus possible la discussion des nouvelles institutions. Il explique en juillet que la société « est trop sous pression actuellement avec toutes sortes de difficultés pour se préoccuper aussi de créer une nouvelle structure politique »[5]. Il ajoute cependant que la situation

1. Serguei Kraiukhine, Utchreditel'noe sobranie — put' preodeleniia polititcheskogo krizisa (Une assemblée constituante — la voie pour surmonter la crise politique), *Izvestia*, 19 janvier 1993.

2. *Nezavisimaia gazeta*, 29 janvier 1993.

3. La commission constitutionnelle a été créée en août 1990 mais ne devient une institution permanente qu'en décembre 1991. Cf. l'interview d'Oleg Roumiantsev, *Kouranty*, Moscou, 2 avril 1992.

4. S. Alekseev, A. Sobtchak, Konstitutsia i sud'ba Rossii (La Constitution et le destin de la Russie), *Izvestia*, 28 mars 1992.

5. Interfax, 22 juillet 1992.

politique est grave et qu'il faut mettre sur pied une forme de coopération entre l'Exécutif et le Législatif. C'est effectivement la tactique qu'il adopte pendant le reste de l'année 1992 et qui se concrétisera dans le compromis sur le référendum en décembre. Le président du Soviet suprême, Rouslan Khasboulatov, a maintenant beau jeu de reprendre l'argument avancé par Boris Eltsine quelques mois plus tôt et de s'interroger sur l'opportunité d'une nouvelle Constitution, alors que l'ancienne Constitution brejnévienne de la RSFSR peut, selon lui, encore servir à condition d'être de nouveau amendée[1].

Les députés de Russie n'ont jamais manifesté de zèle pour changer de texte fondamental. Ils sont manifestement guidés d'abord par leur propre intérêt, leur désir de se maintenir le plus longtemps possible dans leurs fonctions. Pourquoi précipiter leur autodissolution lorsque leur réélection dans une nouvelle assemblée paraît compromise ? La grande majorité de ces députés étaient communistes, ils ont été élus au printemps 1990 à une époque encore soviétique et n'ont guère agi comme des élus mandatés par leurs circonscriptions, soucieux de représenter leurs électeurs. Ils n'ont pas gagné le soutien de la population qui se reconnaît de moins en moins dans son Parlement. Cette désaffection touche toutes les institutions de pouvoir, y compris le Président, pourtant élu au suffrage universel le 12 juin 1991. Dans les sondages, la popularité de Eltsine, au plus haut dans les semaines qui ont suivi le putsch d'août, a chuté jusqu'à un palier d'environ 15 à 20 % d'opinions favorables, selon les instituts d'opinion. Selon une enquête menée en décembre 1992 par le Centre national d'étude de l'opinion publique (VTSIOM), la population, interrogée sur un éventuel choix institutionnel entre le Président Eltsine et le Parlement, donne son soutien au Président : 41 % déclarent « soutenir le Président », 16 % « soutenir le Congrès des députés », mais 30 % disent ne pas avoir l'intention de voter au référendum et 13 % ne se prononcent pas[2].

Que cette consultation ait lieu ou non, les termes dans lesquels est posé le choix est symptomatique de la situation politique en Russie. Peut-on imaginer un instant de demander aux citoyens français s'ils préféreraient être gouvernés par leur Président ou par leur Parlement ? Il s'agit en Russie d'avoir recours au peuple pour trancher un conflit entre des personnes et entre des intérêts de groupe. Car la bataille entre l'Exécutif et le Législatif, qui alimente les colonnes moscovites depuis fin 1991, n'est pas une bataille véritablement institutionnelle. C'est une lutte entre les détenteurs d'un pouvoir d'Etat qui se réduit comme peau de chagrin. Plus le pays échappe à Moscou, plus la lutte au Kremlin est âpre. Chacun cherche à renforcer sa parcelle de pouvoir, au détriment de l'autre, et ne peut guère, dans ce contexte, faire avancer la construction de l'Etat, tâche

1. *Interfax*, 27 janvier 1993.
2. Aleksei Levinson, Rossiiane o referendume (Les habitants de Russie au sujet du référendum), *Izvestiia*, 4 janvier 1993.

qui demande à la fois une vision à long terme et un certain désintéressement personnel.

L'urgence est sans aucun doute le plus grand ennemi de la reconstruction institutionnelle dans l'ex-URSS. Les dirigeants n'ont pas le temps pour eux et parent au plus pressé. Leur horizon est par la force des choses limité à quelques mois, voire quelques semaines. Accélérer la réforme de l'Etat revient à rapprocher le jour de sa propre retraite politique. Ceci est aussi vrai pour Boris Eltsine et son Gouvernement que pour les députés. L'élection au suffrage universel ne donne aucune assurance au Président de terminer son mandat de cinq ans. La légitimité acquise à un moment donné selon une procédure démocratique n'existe que si la fonction de représentation et de gouvernement est reconnue et respectée. Si les fondements de l'Etat sont contestés, si une partie de la population, par exemple les habitants du Tatarstan, ne reconnaît plus en Eltsine son Président, si ce dernier ne peut exercer les pouvoirs exécutifs qui lui sont conférés, sa légitimité n'est plus que théorique. Les événements se précipitent et annulent en quelques mois la légitimité d'une élection, l'autorité d'une décision. Les dirigeants de Russie apprennent à leurs dépens que l'élection par le peuple n'assure pas l'autorité politique.

La question de l'Etat en Russie ne se pose pas à ce jour en termes d'*équilibre institutionnel,* de séparation des pouvoirs et de dosage entre le parlementarisme et le présidentialisme. Ces notions ne font guère sens aujourd'hui, même si la vie politique russe est rythmée par ces termes empruntés de l'Occident. La question se situe bien en amont, autour des interrogations fondamentales sur la nature de l'Etat et la source de l'autorité politique.

Se pose d'abord le problème de définir l'espace étatique. Où sont les frontières de la Fédération de Russie ? Quelle est la nature de ses frontières extérieures, celles qui marquent la limite avec les anciennes républiques soviétiques ? Quelle est la nature de ses frontières intérieures, c'est-à-dire les limites des républiques et territoires sujets de la Fédération, et les limites des régions administratives *(oblast)* ?

A ces questions, aucune réponse définitive n'est apportée. L'URSS a disparu en laissant un héritage de découpage du territoire qui tient la porte ouverte à toutes les évolutions ou ruptures. La Communauté des Etats indépendants, créée en décembre 1991, essentiellement pour signifier la fin de l'Etat soviétique, n'est ni un Etat, ni une confédération, ni un « Commonwealth », ni même une communauté économique. Elle regroupe dix des quinze anciennes républiques fédérées (les trois Etats baltes, la Georgie et la Moldavie n'y appartiennent pas) dans une sorte de forum de discussion où aucun des problèmes n'a été à ce jour résolu. La CEI n'a aucune institution propre et aucun pouvoir de contrainte pour faire appliquer les décisions prises en son sein. Les frontières de la Fédération de Russie avec ce qu'elle appelle son « étranger proche » *(blizhnee zarubej'e)* devraient être des frontières d'Etat classiques. Cependant, le processus d'établissement de ces frontières n'est vraiment avancé qu'avec

l'Estonie et la Lettonie. Avec la Biélorussie, l'Ukraine, le Kazakhstan, le statut de la frontière est floue ; elle n'est pas gardée et ne le sera probablement pas dans un avenir rapproché pour des raisons tant politiques que matérielles[1]. Avec l'Azerbaïdjan et la Georgie, le problème est encore d'une autre nature. Ces deux républiques sont minées par des conflits (Abkhazie, Ossétie du Sud, Haut-Karabakh) et les frontières du Nord-Caucase sont impossibles à fixer et à défendre. La Tchétchénie fait-elle partie de la Fédération de Russie ? Son indépendance n'a pas été reconnue par Moscou, mais elle ne participe plus aux institutions fédérales et ne votera pas au référendum. Quel est le statut de l'Ingouchie ? Obligée d'exister après l'indépendance unilatérale des Tchétchènes — ils formaient ensemble la république autonome de Tchétchéno-Ingouchie —, elle n'a pas pris sa place dans les institutions fédérales. Le Tatarstan a déclaré son indépendance et négocie un traité avec la Russie. Quelle sera la nature juridique d'un tel accord ? international ou national ? Le juge à la Cour constitutionnelle de Russie, Ernest Ametistov, posait le problème en ces termes en avril 1992, peu après que la cour se fut prononcée sur l'anticonstitutionnalité du référendum organisé au Tatarstan le 21 mars pour confirmer l'indépendance. Il était en désaccord avec la décision de la Cour pour deux raisons : en premier lieu, les autorités de Kazan n'ont prêté aucune attention à la décision, affaiblissant en conséquence l'autorité de la Cour ; en deuxième lieu, un organe de la Fédération de Russie pouvait-il juger une question qui concernait une république n'ayant pas signé le traité de la Fédération de mars 1992 ? En d'autres termes, le Tatarstan était-il ou non sous la juridiction de la Cour[2] ?

Voici posée la question de la nature de République fédérative de Russie. Celle-ci est à l'origine l'héritière de la RSFSR, créée en 1918, incluse dans l'URSS en 1922 et profondément remaniée au cours des décennies suivantes, tant dans ses frontières extérieures que dans son découpage fédératif-administratif intérieur. Elle n'a jamais existé en tant qu'Etat souverain. Occupant les trois quarts du territoire de l'Union soviétique, la République de Russie se confondait avec l'URSS, et ses institutions étaient fusionnées avec les institutions soviétiques. Contrairement aux autres républiques fédérées, la Russie n'avait ni son Parti communiste, ni son Académie des Sciences[3].

A l'instar de Mikhaïl Gorbatchev qui avait cherché, en vain, à rassembler les républiques soviétiques dans un nouveau traité d'Union, Boris Eltsine a voulu donner une base contractuelle à l'organisation fédérale,

1. Rossiiskie granitsy poka ne ukreplaiiutsia (Les frontières de la Russie ne se consolident pas), *Nezavisimaia gazeta*, 21 juillet 1992.

2. Entretien avec Ernest Ametistov, Paris, avril 1992. Cf. également son chapitre « Apprentissage de l'Etat fédéral », in *Un Etat pour la Russie*, sous la direction de M. Mendras, Bruxelles, Complexe, 1992, p. 71-78.

3. Cf. Marie Mendras, Existe-t-il un Etat russe ?, *Politique étrangère*, janvier 1992, p. 25-34, et Réinventer l'Etat, *in* M. Mendras *et al.*, *Un Etat pour la Russie*, Bruxelles, Complexe, 1992, p. 19-42.

jusqu'alors largement fictive, en demandant aux républiques autonomes de signer un traité de la Fédération. Le 18 mars 1992, le texte est publié ; le 31 mars, 18 des 20 républiques existant alors le signent (le Tatarstan et la Tchétchénie sont les exceptions). Ce document est lourd d'ambiguïtés et d'imprécisions. En particulier, tout ce qui est qualifié de « commun » *(sovmestnii)* indique en fait les compétences du pouvoir central. La délimitation des souverainetés et des compétences, par exemple en matière d'impôts et de budget, n'est pas clairement exprimée. Le traité n'est qu'un canevas, dont la logique était d'accompagner la nouvelle Constitution. Il ne constitue pas la base constitutionnelle de l'organisation de l'Etat. Il a d'autant moins de portée que la moitié des républiques l'ont signé avec des conditions et qu'il institue donc une Fédération à géométrie variable.

Un épisode révélateur des divergences sur la nature de l'Etat a été la discussion au Parlement en avril 1992 pour décider de l'appellation du pays. Les Moscovites et les centralisateurs voulaient adopter le nom « Russie » ou « République de Russie », les décentralisateurs et régionalistes exigeaient au minimum le nom de « Fédération de Russie ». Un compromis a été finalement trouvé : l'appellation officielle est « Fédération de Russie. Russie » ! Les républiques et les régions de Russie ont une attitude de plus en plus frondeuse à l'égard du pouvoir central. Le sujet des régionalismes est trop abondant et trop fondamental pour être traité rapidement ici. Les provinces de Russie cherchent à prendre leurs distances par rapport à la capitale, pour des raisons essentiellement économiques. Pourquoi partager avec la bureaucratie moscovite et les voisins ses propres ressources et ses revenus ? Le chacun pour soi est une tendance lourde dans l'espace ex-soviétique. Une autre raison du regain de « localisme » *(mestnitchestvo)*, vieille tradition dans l'Empire russe, est la méfiance profonde à l'égard de l'Etat, de l'autorité publique et de l'administration. Puisque nous avons été si mal gérés par l'Etat pendant tant d'années, pourquoi construire un Etat ? Au fond, la population dans son ensemble semble se désintéresser de la constitution d'un pouvoir étatique et d'institutions représentatives à l'échelon fédéral. L'allégeance à l'Etat soviétique n'a pas été remplacée par une allégeance à l'Etat de Russie.

Février 1993.