

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 1er décembre 1993.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) à la suite d'une mission effectuée en Russie du 8 au 20 septembre 1993,

Par MM. Jacques LARCHÉ, Guy ALLOUCHE, Guy CABANEL, Michel DREYFUS-SCHMIDT, Pierre FAUCHON, Charles JOLIBOIS, Lucien LANIER, Bernard LAURENT et Paul MASSON,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Charles de Cuttoli, François Giacobbi, Germain Authié, Bernard Laurent, vice-présidents ; Charles Lederman, René-Georges Laurin, Raymond Bouvier, secrétaires ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Jacques Bérard, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Didier Borotra, Philippe de Bourgoing, Guy Cabanel, Jean Chamant, Marcel Charmant, François Collet, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Charles Jolibois, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradille, Michel Rufin, Mme Françoise Seligmann, MM. Jean-Pierre Tizon, Alex Türk, Maurice Ulrich, André Vallet.

Russie - Rapports d'information.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
REMERCIEMENTS	12
PROGRAMME DE LA MISSION	13
COMPTE RENDU DE LA MISSION EN COMMISSION	17
PREMIÈRE PARTIE - DE L'UNION SOVIÉTIQUE À LA FÉDÉRATION DE RUSSIE	25
I. L'ÉCLATEMENT DE L'URSS ET LES TENTATIVES DE RESTAURER CERTAINES SOLIDARITÉS	26
A. L'ENGRENAGE DE L'ÉCLATEMENT	26
B. LES TENTATIVES DE RESTAURER CERTAINES SOLIDARITÉS ..	30
C. L'IMPORTANCE DES FLUX MIGRATOIRES	33
II. LA FEDERATION DE RUSSIE FACE A L'APPARITION DE POUVOIRS LOCAUX SOUCIEUX D'ACCROÎTRE LEUR AUTONOMIE	41
A. LA FIN DE L'ETAT CENTRALISÉ	41
B. LES SUJETS DE LA FÉDÉRATION : LE «CARNET DE ROUTE» DE LA MISSION	51
C. LE DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES LOCALES : UNE CHANCE POUR LA NOUVELLE RUSSIE	60

	<u>Pages</u>
DEUXIÈME PARTIE - LE CONFLIT ENTRE UN PRÉSIDENT ÉLU DÉMOCRATIQUEMENT ET UN PARLEMENT HÉRITIER DE LA CONSTITUTION BREJNÉVIENNE	63
La chronologie des faits	64
I. LA CONSTITUTION BREJNÉVIENNE DE 1978 : UNE CONSTITUTION RÉVISÉE PLUS DE 300 FOIS	69
A. UN REGIME D'ASSEMBLÉE : LA TOUTE PUISSANCE DU PARLEMENT	69
B. UN PRÉSIDENT ÉLU AU SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT MAIS AUX COMPÉTENCES ALÉATOIRES	72
II. LE CONFLIT ENTRE L'EXÉCUTIF PRÉSIDENTIEL ET LE POUVOIR LÉGISLATIF : LE COMBAT D'ARRIÈRE-GARDE DU PARLEMENT	76
A. LE REFERENDUM DU 25 AVRIL 1993 : LA CONSÉCRATION DU DOUBLE POUVOIR	77
B. LE «TRAVAIL DE SAPE» DU PARLEMENT	80
III. LA COUR CONSTITUTIONNELLE : UN ARBITRE CONTESTÉ	83
IV. UN PROCESSUS ORIGINAL DE RÉFORME CONSTITUTIONNELLE : L'ÉLABORATION DE DEUX PROJETS DE RÉVISION CONCURRENTS	87
A. LE PROJET DE RÉVISION DU PRÉSIDENT ELTSINE : UN RENFORCEMENT DES POUVOIRS PRÉSIDENTIELS	87
B. LE CONTRE-PROJET DE LA COMMISSION CONSTITUTIONNELLE DU PARLEMENT : LE MAINTIEN DE LA SUPRÉMATIE DU SOVIET SUPRÊME	91
V. L'ISSUE DU CONFLIT : LA DISSOLUTION DU PARLEMENT, L'ORGANISATION D'ÉLECTIONS LÉGISLATIVES ANTICIPÉES ET LE VOTE PAR RÉFÉRENDUM D'UNE NOUVELLE CONSTITUTION	93
TROISIÈME PARTIE - LA POURSUITE DES RÉFORMES DÉMOCRATIQUES	97
I. L'ORGANISATION JUDICIAIRE	98
II. LA REFORTE DU CODE CIVIL ET DU CODE PÉNAL	105
III. LA CONSÉCRATION DE L'INITIATIVE INDIVIDUELLE: LA LENTE CONSÉCRATION DU DROIT DE PROPRIÉTÉ ET LE MOUVEMENT DES PRIVATISATIONS	110

Pages

**CONCLUSION - Le renouveau politique et institutionnel de la
Russie : les difficultés de la marche vers l'Etat de droit** 117

**ANNEXE - Principales dispositions du projet de révision de la
Constitution soumis au référendum du 12 décembre 1993** 121

Mesdames, Messieurs,

La commission des Lois du Sénat, en décidant d'organiser une mission d'information en Russie du 8 au 20 septembre dernier, ne pouvait choisir meilleure époque pour étudier, conformément à sa vocation, les mutations constitutionnelles de la Fédération de Russie depuis le coup d'Etat du 19-21 août 1991.

A l'occasion d'une conférence de presse organisée le 12 août 1993, le Président Boris ELTSINE prédisait «*Septembre sera le mois des choix décisifs*» et annonçait à qui voulait le croire que les élections législatives se tiendraient à l'automne, «*que le Parlement le veuille ou non*».

Dans un message adressé le 19 août au Soviet Suprême réuni en session extraordinaire, le Président de la Fédération de Russie confirmait sa demande officielle d'élections anticipées, sans fixer d'échéance, son seul souhait étant qu'elles soient organisées «rapidement».

Après de nombreux atermoiements, liés à sa volonté de ne pas rompre avec la légalité constitutionnelle de l'Ancien Régime, le Président ELTSINE s'est résolu à franchir le pas de la dissolution du Congrès des Députés du Peuple par l'oukase n° 1400 pris le mardi 21 septembre à 20 heures, soit le lendemain du départ de Moscou de la mission.

La délégation de votre commission des Lois a eu ainsi le privilège d'observer «en direct» la montée en puissance de l'affrontement entre la Maison Blanche et le Kremlin, entre un Parlement hérité de l'ère brejnévienne et le premier chef d'Etat russe élu démocratiquement au suffrage universel direct.

Loin de souhaiter prendre parti dans ce conflit, la délégation de votre commission des Lois avait reçu du Sénat la mission de recueillir des informations objectives sur l'évolution institutionnelle de la Russie d'aujourd'hui.

Dans cet esprit, les membres de la mission ont tenu à rencontrer tant les représentants du Parlement que ceux de l'exécutif présidentiel.

Ces entretiens ont clairement montré que le Parlement, hier rempart des libertés contre la tentative de putsch, aujourd'hui refuge de tous les conservatismes de la Russie soviétique voire impériale, ne faisait que semer des embûches sur la voie des réformes démocratiques engagées par le Président ELTSINE.

Ces deux dernières années, la vie politique russe se trouvait marquée par une opposition a priori irréductible entre un Président désireux d'instaurer un régime présidentiel ou, à défaut, un régime présidentialiste à la française, et un Parlement qui souhaitait promouvoir un régime pleinement parlementaire ou, mieux, maintenir le régime d'assemblée de l'ère brejnévienne.

L'épreuve de force constitutionnelle du 21 septembre était-elle prévisible ?

Les propos tenus par certains des interlocuteurs de la délégation avaient une valeur prémonitoire.

Pour le Maire réformateur de Saint Pétersbourg, M. Anatoli SOBTCHAK, la dissolution du Parlement constituait la seule issue politique au conflit.

De même, M. Guennadi BOURBOULIS, ancien premier vice-président du Gouvernement, «bête noire» des conservateurs, qui, semble-t-il, a joué un rôle déterminant dans la riposte à l'émeute du dimanche 3 octobre, considérait que l'évolution vers une société démocratique était bloquée par un Parlement à majorité conservatrice : le recours à des élections anticipées était donc la meilleure solution pour sortir de cette impasse constitutionnelle.

Une chose est au moins certaine : cette joute constitutionnelle conduisait tout droit au blocage institutionnel, à la paralysie des pouvoirs publics.

Les lois «romantiques» votées par le Soviet Suprême, tel le budget hyper-déficitaire pour 1993, n'étaient pas appliquées par le pouvoir exécutif, tandis que le Parlement s'évertuait à annuler les oukazes pris par le Gouvernement présidentiel.

Toutes ces difficultés liées à la coexistence d'un double pouvoir à Moscou auraient pu être évitées, si des élections anticipées avaient été organisées dans la foulée de l'échec du putsch d'août 1991.

Le Président ELTSINE le reconnaissait lui-même dans sa Conférence de presse du 19 août : *«Ma plus grande faute, durant ces deux années, a été de ne pas comprendre plus tôt qu'il fallait un nouveau Parlement.»*

Comme l'a souligné le Maire de Saint-Petersbourg, le Président Boris ELTSINE aurait dû mettre à profit l'échec du coup d'Etat communiste pour prendre l'initiative d'élections anticipées.

Au lieu de cela, l'ancien responsable du Parti communiste de la Région de Sverdlovsk (Ekatérinbourg), par peur sans doute de franchir le Rubicon constitutionnel, a préféré composer avec un Parlement «élu dans un autre pays», pour reprendre l'expression utilisée par le journal «Les Izvestias».

D'un point de vue strictement juridique et par rapport à la Constitution brejnévienne de 1978, révisée plus de 300 fois, le Président de la Fédération de Russie a outrepassé ses pouvoirs constitutionnels en prononçant la dissolution du Parlement, mais peut-être faut-il considérer cet oukaze comme légitime, dans la mesure où il avait pour but de redonner la parole au peuple pour qu'il désigne démocratiquement ses représentants ?

Tels sont les principaux enseignements que la délégation de votre Commission a pu retirer de son séjour dans la capitale moscovite.

Mais cette délégation aurait eu une vision incomplète du kaléidoscope russe si elle avait limité sa mission à Moscou, qui, malgré ses 9 millions d'habitants ne représente qu'une faible part de la population de la Russie, forte de quelque 147 millions d'habitants.

L'immensité du territoire russe constitue une donnée essentielle de la vie institutionnelle de ce pays.

Après l'éclatement de l'empire soviétique, la Fédération de Russie demeure un vaste territoire s'étendant sur plus de 17 millions de kilomètres carrés (plus de 10 000 km entre l'Est et l'Ouest) et regroupant plus de 100 nationalités ou ethnies (82,6 % de Russes, 3,6 % de Tatars, 2,7 % d'Ukrainiens, 1,2 % de Tchouvaches ...).

Aussi bien, suivant en cela la suggestion de Madame Hélène CARRERE d'ENCAUSSE, Membre de l'Institut et spécialiste incontesté de la Russie, la délégation de votre commission des Lois a estimé indispensable de se rendre dans la «Russie profonde», à Nijni-

Novgorod (ex-Gorki), à Volgograd (ex-Stalingrad) et à Ekaterinbourg (ex-Sverdlovsk).

Il faut le souligner : c'est la première fois qu'une délégation parlementaire française effectuait une mission officielle à Nijni-Novgorod et à Ekaterinbourg qui se trouve au-delà de la limite entre l'Europe et l'Asie, sur le versant oriental des Monts Oural.

Rappelons en effet que, jusqu'en 1991, la ville de Gorki était interdite aux occidentaux car elle était l'un des centres vitaux du complexe militaro-industriel ; plusieurs dissidents s'y trouvaient relégués, dont le plus célèbre était Andréï SAKHAROV, décédé il y a peu.

A chaque étape de son périple russe, la délégation de votre commission des Lois a été amenée à rencontrer les représentants de pouvoirs locaux, soucieux d'affirmer, voire d'affermir leurs prérogatives par rapport au pouvoir central.

Pour prendre un seul exemple, M. Boris NIEMTSOV, Gouverneur de la Région de Nijni-Novgorod, nous a fait part de son souhait que les chefs des Administrations locales soient non plus désignés par le Président de la Fédération, mais élus directement au suffrage universel.

LÉNINE, puis STALINE avaient également affirmé la nécessité de consacrer l'autonomie des Régions ou des Républiques de Russie. Mais ce fédéralisme n'existait que sur le papier et c'était en fait l'épine dorsale du parti communiste qui tenait l'ensemble soviétique, à telle enseigne que les soviets locaux ne faisaient qu'exécuter les instructions venues de Moscou.

Avec la disparition de l'appareil d'Etat communiste, les 89 entités de la Fédération de Russie (Républiques, oblasts, districts, villes d'importance fédérale...) ont découvert les délices de l'autonomie administrative voire politique : la tentation était en effet trop grande de mettre à profit l'affaiblissement du pouvoir central miné par le conflit entre le Parlement et l'Exécutif.

Au surplus, pour contourner l'obstacle du Parlement conservateur, le Président a recherché l'appui des régions qui n'ont pas manqué de subordonner leur soutien à une extension de leur rôle au sein de la Fédération de Russie. Ainsi, le vendredi 13 août, le Président ELTSINE a annoncé aux délégués de 88 «sujets» de la Fédération (la Tchétchénie n'était pas représentée) réunis à Pétrozadovsk, en Carélie, la création d'un Conseil de la Fédération, préfigurant la Chambre Haute de la future Constitution et destiné à servir de contrepoids au Soviet suprême.

Cette politique de séduction est loin d'avoir porté ses fruits, car la majorité des soviets locaux ont condamné la dissolution du Parlement et le blocus de la Maison Blanche par les forces de sécurité du ministère de la Sécurité (les OMON).

Mais cette réaction de solidarité était prévisible, car la plupart des soviets locaux avaient été «élus» sous l'Ancien Régime en 1990.

Pour mettre un terme à cette situation d'apparente confusion, le Président ELTSINE a pris le 11 octobre un décret suspendant l'activité des soviets municipaux et remettant les compétences des soviets régionaux aux chefs d'administration.

Ainsi, le Président ELTSINE a repris l'initiative tant à Moscou qu'à l'égard des pouvoirs locaux.

Au cours de son déplacement, la délégation de votre commission des Lois a été amenée à constater que, pour arrêter le processus de délitement de l'Etat, la Russie devait réunir un double préalable :

- la recherche d'un nouvel équilibre entre le pouvoir exécutif et le Parlement ;
- la clarification des liens institutionnels et financiers entre Moscou et les «sujets» de la Fédération.

Sur ce second point, il serait sans doute regrettable que, par un retour de balancier, le Gouvernement fédéral ne revienne sur les compétences des «sujets» de la Fédération, car la décentralisation peut constituer une véritable chance pour la Russie et sans doute la meilleure réponse aux tendances centrifuges qui traversent un grand nombre de républiques et plusieurs régions comme celle d'Ekatérinbourg. Mais la décentralisation ne sera véritablement une réussite que si Moscou et les «sujets» de la Fédération parviennent à trouver un compromis équitable sur des relations financières équilibrées.

*

* *

La Russie d'aujourd'hui connaît une situation tout à fait exceptionnelle, marquée par une difficile transition vers la démocratie politique et économique.

Comme l'a fort justement expliqué M. BOURBOULIS, les difficultés actuelles de la Russie trouvent leur cause principale dans la coexistence d'un double processus, un processus de désintégration du système totalitaire qui a sa logique propre et un processus complexe et douloureux de construction d'un Etat démocratique.

Aux difficultés héritées de l'Ancien Régime (l'approvisionnement des denrées alimentaires, la crise du logement, la pollution, le risque nucléaire ...) se superposent les problèmes liés à la période transitoire et notamment :

- une inflation galopante (2 500 % en 1992, 25 à 30 % par mois en 1993) ;
- l'effondrement de la production (- 20 % en 1992) qui s'explique en grande partie par la réduction drastique des commandes de l'Etat ;
- la difficile reconversion du complexe militaro-industriel ;
- l'augmentation préoccupante de la criminalité et l'apparition de « mafias » agissant à découvert.

Mais le pire reste sans doute à venir avec les licenciements collectifs qui pourront être difficilement évités dans les entreprises d'Etat ou privatisées.

L'accumulation de ces problèmes pouvait à terme détourner du nouveau régime une opinion publique déjà blasée, voire désabusée par les joutes moscovites et la floraison durant l'été d'accusations réciproques de corruption au plus haut niveau de l'Etat.

En dépit des multiples difficultés de la vie quotidienne, les Russes ne semblent pas souhaiter le retour à un passé encore trop proche, mais nul ne pouvait exclure que la confiance portée à l'actuel président de la Russie subisse le contrecoup inévitable de la crise économique.

Le recours à des élections anticipées les 11 et 12 décembre prochain se situe dans cette perspective.

Mais force est de constater que les événements dramatiques de Moscou –mais qui n'ont eu aucune répercussion en province– ont conduit à une concentration des pouvoirs entre les

mains du Président de la République qui semble vouloir jouer le rôle d'un « Anti-Lénine ».

En 1917, le mot d'ordre de la Révolution d'octobre était « Tout le pouvoir aux soviets ».

En 1993, le Président Boris ELTSINE a engagé à marche forcée un processus de « désoviétisation » de la Russie, afin de bâtir un Etat de droit sur le modèle des démocraties occidentales.

Mais, pour parvenir à ses fins, le Président de la République a pris des mesures exceptionnelles : dissolution du Parlement, proclamation de l'état d'urgence, limitation de la liberté de la presse, interdiction de certaines formations politiques, suspension des soviets municipaux, mise sous tutelle des soviets régionaux.

Votre commission des Lois exprime simplement le voeu que ces restrictions apportées aux libertés publiques et locales aient un caractère purement provisoire et n'entachent pas la campagne électorale en vue de l'élection du Parlement russe et des soviets locaux les 11 et 12 décembre prochain car il est essentiel, pour l'avenir de la démocratie, que tous ces scrutins se déroulent dans la sérénité et le respect des règles démocratiques.

Cette exigence est d'autant plus importante que le peuple russe sera simultanément consulté par référendum sur la nouvelle Constitution de la Fédération de Russie.

Votre délégation tient à remercier tous ceux qui ont contribué au bon déroulement de la mission, notamment :

- M. Youri Alexeevitch RYJOV, Ambassadeur de la Fédération de Russie en France, et M. Victor KARPENKO, Premier secrétaire ;

- MM. Pierre MOREL, Ambassadeur de France en Russie, et Roland BLATMANN, Consul général de France à Saint-Pétersbourg, ainsi que M. Nicolas CHIBAEFF, Deuxième conseiller à l'Ambassade, et Mme Jacqueline BASSA-MAZZONI, Premier secrétaire ;

- M. Michel LESAGE, Professeur à l'Université de Paris I et Directeur de l'Institut de recherches comparatives sur les institutions et le droit du CNRS, qui a eu l'amabilité de communiquer à la commission des Lois sa traduction de la Constitution russe et des projets de révision constitutionnelle.

*

*

*

PROGRAMME DE LA MISSION

Mercredi 8 septembre

- Accueil à l'aéroport de Saint-Pétersbourg Pulkovo par M. Roland BLATMANN, Consul général de France à Saint-Pétersbourg

Jeudi 9 septembre

- Entretien avec M. TSYPLIAÏEV, représentant du Président de la Fédération de Russie pour la région de Saint-Pétersbourg

- Entretien avec le vice-président du Soviet de la région de Saint-Pétersbourg

- Déjeuner-débat au Crédit Lyonnais de Russie

- Entretien avec M. Anatoli SOBTCHAK, maire de Saint-Pétersbourg

- Entretien avec le vice-président du Soviet de la ville de Saint-Pétersbourg

Vendredi 10 septembre

- Visite du Palais d'Eté à Pouchkine et du musée de l'Ermitage

- Réception offerte à la résidence du Consul général de France par M. Roland BLATMANN, Consul général, en présence de M. Pierre MOREL, Ambassadeur de France en Russie

- Transfert pour Moscou par le train de nuit n° 5

Samedi 11 septembre

- Tour de ville, visite du monastère Novodiévitchi et du Kremlin

Dimanche 12 septembre

- Visite de la Laure de la Trinité Saint-Serge à Zagorsk

Lundi 13 septembre

- Entretien avec M. Youri Mikhaïlovitch VORONINE, vice-président du Soviet Suprême

- Table ronde sur les problèmes constitutionnels animée par M. Vladimir Borissovitch ISSAKOV, président du Comité pour la Législation constitutionnelle du Soviet Suprême, en présence de M. Oleg ROUMIANTSIEV, secrétaire exécutif de la Commission constitutionnelle du Soviet Suprême

- Table ronde sur le droit civil animée par M. le Professeur OKONIKOV, président de l'Institut de Législation et de Droit comparé, en présence de plusieurs professeurs de droit civil

- Entretien avec M. Valéri Dmitriévitch ZORKINE, président de la Cour constitutionnelle, en présence de MM. Nikolaï Vassiliévitch BITROUK, Ernest Mikhaïlovitch AMIÉTISTOV et de Mme Tamara Guéorguievna MORCHTCHAKOVA, membres de la Cour constitutionnelle

Mardi 14 septembre

- Entretien avec M. Evguéni A. AMBARTSOUMOV, président du Comité des Rapports internationaux et des Relations internationales économiques du Soviet Suprême, en présence de M. Evguéni Vassiliévitch SERGUEÏEV, président de sous-comité

- Table ronde sur le droit pénal à l'Université Lomonossov animée par le Doyen de la Faculté de Droit, en présence de plusieurs professeurs de droit pénal et de criminologie

- Déjeuner offert à la résidence de l'Ambassadeur de France en Russie par M. Pierre MOREL, Ambassadeur de France

- Table ronde au Centre de recherches de Droit privé animée par M. le Professeur Sergueï Sergueïévitch ALEXEÏEV, en présence de plusieurs professeurs de droit privé

- Réception offerte au Soviet Suprême par M. Youri Mikhaïlovitch VORONINE, vice-président

Mercredi 15 septembre

- Table ronde au ministère de la Justice animée par M. Youri KALMYKOV, ministre, en présence de MM. Vladimir KOUZMINE, premier vice-ministre, Anatoli STEPANOV, vice-ministre, Mme Olga VOLKOVA, directeur de la Législation constitutionnelle, MM. Valéri ZALMANOV, directeur de l'Information juridique et des Relations publiques, Sergueï ROMAZINE, directeur de la Législation de réforme judiciaire et de la Répression des contraventions et Valentin KROUJKOV, directeur des Affaires juridiques internationales

- Entretien avec M. Guennadi Edouardovitch BOURBOULIS, ancien Premier vice-président du Gouvernement de la Fédération de Russie, président de l'Institut «Stratégie», en présence de M. Anatoli KOVLER, directeur de recherches à l'Institut de l'Etat et du Droit

- Entretien avec M. Viatcheslav Mikhaïlovitch LÉBÉDIEV, président de la Cour Suprême, en présence de M. le Général PIÉTOUKHOV, président de tribunal militaire

- Transfert pour Nijni-Novgorod par train de nuit

Jeudi 16 septembre

- Accueil par M. Vladimir Nikolaiévitch BOURTCHINSKI, directeur de la Faculté de Français de l'Université de Nijni-Novgorod

- Entretien avec M. Evguéni Vladimirovitch KRISTIANINOV, président du Soviet de la région de Nijni-Novgorod, suivi d'une table ronde, en présence de plusieurs présidents de commission

- Déjeuner-débat en présence de M. Alexis de SUREMAIN, représentant permanent à Nijni-Novgorod de la société française de conseil Prospekt International

- Visite de la ville

Vendredi 17 septembre

- Entretien avec M. Guennadi Nikolaïévitch GOUDKOV, directeur du comité d'Etat de police anti-monopole et de promotion des nouvelles structures économiques de la région de Nijni-Novgorod

- Entretien avec M. Boris Efimovitch NIEMTSOV, gouverneur de la région de Nijni-Novgorod

- Transfert pour Volgograd en avion

- Accueil par M. Victor Nikolaïévitch BIÉSPALOV, vice-président du Soviet de la région de Volgograd

Samedi 18 septembre

- Remise d'une gerbe au monument aux Morts tombés au champ d'honneur

- Tour de ville et visite de l'ensemble commémoratif de la bataille de Stalingrad sur la colline du Mamaïev Kourgan

- Entretien avec M. Victor Nikolaïévitch BIÉSPALOV, vice-président du Soviet de la région de Volgograd

- Transfert pour Ekaterinbourg en avion

- Accueil par le vice-président du Soviet de région d'Ekaterinbourg

- Dîner-débat au Musée de la Jeunesse à Ekaterinbourg animé par M. Vladimir Piétrovitch BYKODOROV, directeur

Dimanche 19 septembre

- Visite de la ville et du musée des Beaux-Arts

- Transfert pour Moscou en avion

Lundi 20 septembre

- Départ pour Paris par l'aéroport de Chérévétievo

COMPTE RENDU DE LA MISSION EN COMMISSION

Lors de sa séance du 1er décembre 1993, la commission a entendu le **compte rendu** de la mission effectuée en Russie du 8 au 20 septembre 1993.

M. Jacques Larché, président, a rappelé que la mission s'était terminée la veille même du jour de la dissolution du Congrès des députés du peuple par M. Boris Eltsine, président de la Fédération de Russie.

M. Jacques Larché, président, a souligné que la mission avait permis d'aborder le problème général de la fin d'une dictature et de la tentative de passage concomitant à la démocratie politique et à l'économie de marché, dans un pays qui n'avait connu ni l'une ni l'autre. Il a relevé que les difficultés économiques en Russie étaient très inégalement partagées.

Il s'est demandé comment un peuple d'une telle culture, d'une telle intelligence et doué d'un tel sens de l'histoire n'avait pu aboutir à un système économique satisfaisant : il a souligné que le peuple russe devait assumer la totalité de son histoire, marquée par un passage sans transition du régime tsariste à la dictature soviétique qui a duré 70 ans.

A cet égard, il a évoqué les propos qui lui avaient été tenus par un historien russe et selon lesquels le grand drame de la Russie était d'avoir gagné la guerre. Jusqu'à la seconde guerre mondiale, le stalinisme avait en effet assuré l'investissement des facteurs de production, mais la victoire en 1945 a eu pour effet de cristalliser le régime politique jusqu'au blocage intégral de la «glaciation brejnévienne».

M. Jacques Larché, président, a rappelé que, suivant en cela le conseil de Mme Hélène Carrère d'Encausse, membre de l'Académie française, la délégation ne s'était pas seulement rendue à Moscou et à Saint-Pétersbourg, mais également dans la Russie de l'intérieur, à Nijni-Novgorod, à Volgograd et à Ekaterinbourg.

M. Jacques Larché, président, a indiqué que si les membres de la délégation ne pouvaient au terme de la mission prévoir la suite des événements, ils étaient du moins revenus avec le sentiment diffus que les choses ne pouvaient durer ainsi, compte tenu de l'aggravation du conflit entre les tenants du changement et les forces conservatrices ou nostalgiques du passé.

M. Jacques Larché, président, a indiqué que les membres de la délégation avaient rencontré à Saint-Pétersbourg notamment le représentant personnel de M. Boris Eltsine pour la région et le maire de la ville, M. Anatoli Sobtchak, personnalité étonnante, qui n'a pas hésité à s'ouvrir à la délégation de ses difficultés à maintenir un véritable dialogue avec M. Boris Eltsine.

M. Jacques Larché, président, a fait part de sa difficulté à comprendre les intentions réelles des «anti-eltsiniens» : il a eu néanmoins le sentiment qu'ils ne cherchaient pas le retour au passé, la liberté de parole des citoyens depuis l'échec du putsch d'août 1991 apparaissant comme un acquis irréversible.

Les conservateurs ont manifesté, selon M. Jacques Larché, président, une hostilité aux mesures d'évolution politique et économique et ce conflit avec M. Boris Eltsine s'inscrivait dans un blocage constitutionnel sans solution juridique. Après avoir souligné que le conflit entre le pouvoir présidentiel et le Soviet suprême portait sur la fin du mandat de ce dernier en 1995, M. Jacques Larché, président, a estimé que les partisans de M. Eltsine avaient pu juger impossible d'attendre aussi longtemps face aux problèmes économiques et sociaux de la Russie.

M. Jacques Larché, président, a rappelé, à cet égard, que l'éclatement de l'Union soviétique avait été très mal ressenti par les Russes, ce qui laissait présager des évolutions importantes dans les relations entre la Russie et les anciennes Républiques soviétiques, dont l'indépendance était plus ou moins effective.

M. Jacques Larché, président, a en outre relevé l'intérêt porté au système juridique français par plusieurs des interlocuteurs de la délégation.

M. Jacques Larché, président, a souligné, sur ce point, que la Russie contemporaine souffrait de l'absence des mécanismes juridiques inhérents à toute société démocratique. Il a notamment indiqué que les membres de la délégation avaient porté une très grande attention à la question de la propriété de la terre, sur laquelle les conservateurs manifestaient un blocage très net.

S'agissant de la Russie de l'intérieur, M. Jacques Larché, président, a été impressionné par l'importance de la volonté d'autonomie locale exprimée par les autorités régionales à Nijni-Novgorod, à Ekatéribourg et, dans une moindre mesure, à Volgograd.

M. Jacques Larché, président, a vu dans ces autorités régionales des personnes de qualité, notamment M. Boris Niémtsov, gouverneur de la région de Nijni-Novgorod, seul à porter ce titre en Russie.

M. Jacques Larché, président, a relevé que les autorités régionales d'Ekatéribourg étaient en négociation avec les régions voisines pour tenter de constituer une République de l'Oural. La question essentielle de l'avenir lui a donc paru être celle du caractère plus ou moins décentralisé du futur Etat.

M. Jacques Larché, président, a rappelé que les querelles entre les régions et le pouvoir central portaient notamment sur la répartition et le mode de perception de la fiscalité, et sur la délimitation des compétences, l'enseignement primaire et secondaire relevant notamment des autorités décentralisées.

M. Jacques Larché, président, a souligné que la définition de la structure de l'Etat constituait un problème extrêmement important, dans un pays où l'immensité du territoire est la donnée la plus apparente. Il a estimé ne pas pouvoir juger si cet Etat était sur la voie du progrès ou de la décomposition. Il a en outre estimé que l'armée, qui avait permis la «solution» du conflit institutionnel, avait pu obtenir des compensations significatives.

M. Jacques Larché, président, a souligné qu'il retirait de la mission en Russie un sentiment de perplexité, face à la diversité du spectacle de la vie quotidienne en Russie, marqué par le contraste entre les réalisations des régimes précédents et les difficultés économiques de la période actuelle. Il a ajouté que le régime soviétique connaissait une répartition plus égalitaire de la pénurie.

M. Jacques Larché, président, a élargi son propos au problème de la sortie de la dictature, cette sortie pouvant conjuguer démocratie politique et libéralisme économique ou bien, à l'exemple de la Chine, se cantonner au libéralisme économique sans démocratie politique.

Il a souligné que la mauvaise utilisation des capacités de production rendait difficile aujourd'hui la reconversion économique des entreprises d'Etat, notamment des industries militaires.

En conclusion de son propos, M. Jacques Larché, président, a mis en exergue la volonté des élus locaux d'assumer pleinement leurs compétences. Il a notamment relevé la très bonne entente entre M. Boris Niémstov, gouverneur de Nijni-Novgorod, et M. Evguéni Kristianinov, président du soviet de région, qui lui a paru être la solution de l'avenir.

M. Bernard Laurent, après avoir souscrit pleinement à l'analyse de M. Jacques Larché, président, s'est déclaré impressionné par le début de décomposition d'un pays qui n'avait jamais connu la liberté. S'il n'a manifesté aucun regret à l'égard de la disparition du parti communiste de l'Union soviétique, il a souligné que ce dernier avait constitué la seule force réelle de l'Etat soviétique et que les nouveaux responsables politiques n'avaient pas l'expérience du pouvoir.

Après avoir mis l'accent sur l'attachement des Russes à la toute récente liberté d'aller et de venir, il a estimé que M. Boris Eltsine pouvait susciter des réactions diverses, dans la mesure où il avait détruit l'ordre ancien sans pour autant jeter les bases d'une société différente.

Après avoir donné son entier assentiment aux observations précédentes, M. Lucien Lanier a estimé que l'aspiration à une plus grande autonomie locale était tempérée par la volonté des Russes de rester unis par un même sentiment patriotique.

M. Lucien Lanier a mis en exergue l'impression de désordre, notamment en matière administrative. Il a également exprimé la crainte que le faible peuplement de l'espace sibérien ne suscite dans l'avenir des tentations de la part de la Chine.

M. Lucien Lanier a conclu par la nécessité d'une coopération moins financière que juridique et technique avec la Russie, en raison précisément de l'appartenance de ce pays à l'espace culturel occidental.

M. Pierre Fauchon a estimé, à titre liminaire, que les déboires de la Russie confirmaient le caractère régressif de toute révolution. Il a rappelé que le communisme russe avait été efficace en son temps, mais que l'éviction de Khrouchtchev avait marqué le début du déclin russe.

M. Pierre Fauchon a enfin estimé que le communisme avait entraîné un immense malheur pour la Russie en véhiculant, parfois sous une apparence scientifique, des idées fausses sur la société.

M. Michel Dreyfus-Schmidt, après s'être dit impressionné par la diversité et l'immensité de l'espace russe, a noté l'absence d'eau potable dans toutes les villes qu'avait traversées la délégation et a relevé que les conditions de vie étaient plus difficiles dans la Russie de l'intérieur qu'à Moscou.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a ensuite estimé ne pas pouvoir souscrire à la conclusion politique du rapport d'information, en ce qu'elle réduit le conflit institutionnel à une opposition entre conservateurs et progressistes.

Après avoir rappelé que si beaucoup des acteurs du conflit institutionnel ont appartenu au parti communiste, y compris M. Boris Eltsine lui-même, il a tenu à marquer que la plupart des hommes politiques présentés comme conservateurs ne lui sont pas apparus comme tels mais comme des parlementaires attachés à défendre les droits du Parlement. Il a donc estimé que le conflit institutionnel n'a pas opposé de prétendus progressistes à des «conservateurs», mais des partisans de l'institution parlementaire aux tenants d'un régime présidentiel, sinon personnel –même si un régime d'Assemblée paraît peu adapté à un pays aussi vaste et multiple que la Russie.

M. Michel Dreyfus-Schmidt s'est ensuite déclaré inquiet de certaines informations parues dans la presse selon lesquelles un des membres du Gouvernement demanderait d'interdire à l'opposition de faire campagne contre le projet de révision constitutionnelle soumis à référendum. M. Michel Dreyfus-Schmidt a indiqué que cette demande constituerait une grave atteinte à la démocratie.

Il a ensuite rappelé que M. Boris Eltsine avait été élu président de ce Soviet suprême qui est aujourd'hui présenté comme conservateur et que c'est M. Eltsine lui-même qui avait favorisé l'accession de MM. Alexandre Routskoï et Rouslan Khasboulatov, aujourd'hui incarcérés, aux fonctions respectives de vice-président de la Fédération et de président du Soviet suprême. Il a tenu également à faire observer que les élections au Soviet suprême avaient été en 1990 pluralistes et secrètes et que l'ensemble des parlementaires avaient défendu la Maison Blanche, c'est-à-dire le Parlement, en août 1991 lors de la tentative de putsch. Il a estimé que dans ces conditions, M. Boris Eltsine aurait pu attendre le terme normal du mandat des parlementaires en 1995, d'autant que les problèmes les plus graves de la Russie sont d'ordre économique et non constitutionnel.

Il a conclu en soulignant que la dissolution du Parlement pouvait traduire la volonté du président Eltsine de renforcer les pouvoirs de l'exécutif aux dépens du Parlement, ce qui légitimerait la

crainte que le président Eltsine ne rêve en réalité des pouvoirs de Pierre le Grand pour ne parler que de la Russie et pas de l'URSS.

M. Jacques Larché, président, a répondu que l'analyse contenue dans le projet de rapport d'information correspondait aux informations recueillies au cours de la mission.

M. François Collet a estimé qu'à son sens, le clivage était plutôt, en Russie, entre ceux qui ont retrouvé plus vite la liberté de penser par eux-mêmes et ceux qui sont restés figés dans l'immobilisme de la pensée.

M. Jacques Larché, président, a rappelé qu'il existait un courant nationaliste russe hostile à la démocratie en tant que telle.

M. Paul Masson a estimé normal que chacun des membres de la délégation ait un angle de vision différent selon ses convictions. Il a déclaré quant à lui avoir été frappé par la franchise des échanges, notamment de la part de M. Anatoli Sobtchak, maire de Saint-Petersbourg. M. Paul Masson a en outre ressenti une attitude d'hésitation de la part des personnalités rencontrées qui, face à l'incertitude des solutions, avaient fait silence sur l'avenir. Il a également relevé l'absence d'informations sur l'armée. S'agissant de la hiérarchie administrative, il a enfin déclaré retirer une impression d'imprégnation des habitudes passées, de résignation voire de détachement.

M. Guy Allouche a souligné le progrès de la liberté apparente de la population russe, qui pourtant n'avait pas été éduquée dans une atmosphère de liberté. Il a exprimé sa crainte d'une jungle politique et économique pendant au moins une génération. Il a estimé préoccupant qu'un peuple n'accepte plus sa monnaie dans les transactions courantes, comme les membres de la délégation ont pu le constater à Moscou, où parfois le dollar avait supplanté le rouble.

M. Guy Allouche s'est dit impressionné par la liberté de ton, voire par l'irresponsabilité totale de plusieurs interlocuteurs de la délégation. Il a estimé que toutes leurs interventions laissaient apparaître l'idée qu'il se passerait quelque chose dans un avenir proche.

M. Guy Allouche s'est déclaré inquiet, comme M. Michel Dreyfus-Schmidt, des informations rapportées par la presse : s'il s'est estimé très heureux que le communisme ait disparu en Russie, il a exprimé ses inquiétudes à l'égard du populisme eltsinien. Il a enfin exprimé sa crainte d'une rébellion des « conservateurs » si la Russie passait d'une dictature « de gauche » à une dictature populiste.

Guy Cabanel a souligné que la Russie soviétique donnait à vingt ans l'image d'un pays en pleine force, ce qui pouvait expliquer la nostalgie de certains Russes.

M. Guy Cabanel, après avoir souscrit au projet de rapport, a estimé que la passivité slave pourrait faire accepter aux Russes le retour à l'autocratie. M. Guy Cabanel a en effet constaté l'existence d'un noyau de quelques personnes animées par la volonté du pouvoir, aussi bien au Soviet suprême que dans l'entourage de M. Boris Eltsine. Il a estimé qu'à cet égard, il n'y avait pas grande différence entre « progressistes » et « conservateurs », comme en témoignait leur souhait commun de reconstituer des liens très étroits entre la Russie et les anciennes Républiques de l'URSS.

M. Guy Cabanel a enfin souligné que M. Boris Eltsine, à la différence de M. Rouslan Khasboulatov, pouvait obtenir, en raison de son charisme, la confiance du peuple russe mais que nul ne pouvait encore savoir ce que voulait réellement le peuple russe.

PREMIÈRE PARTIE

**DE L'UNION SOVIÉTIQUE À LA
FÉDÉRATION DE RUSSIE**

I. L'ÉCLATEMENT DE L'URSS ET LES TENTATIVES DE RESTAURER CERTAINES SOLIDARITÉS

A. L'ENGRENAGE DE L'ÉCLATEMENT

L'«Union des républiques socialistes soviétiques» a été formellement créée le 30 décembre 1922 par le premier Congrès des soviets des Républiques, auquel participaient les délégués des trois Républiques slaves de Russie, d'Ukraine et de Biélorussie et de la Transcaucasie.

Cet Etat était l'Etat successeur de la Russie tsariste, mais au terme d'un double processus de démembrement et de reconquête.

En effet, le régime instauré par les bolcheviks ne s'étendait en 1918 qu'à la «République socialiste fédérative soviétique» de Russie (RSFSR), les peuples allogènes de l'empire, dont l'Ukraine, proclamant dans le même temps leur indépendance.

Au terme de la reconquête militaire d'une grande partie de l'empire a alors été recréé un Etat multinational dont le fédéralisme officiellement proclamé, à l'initiative pour l'essentiel de Staline, commissaire du peuple aux Nationalités, était un instrument tactique.

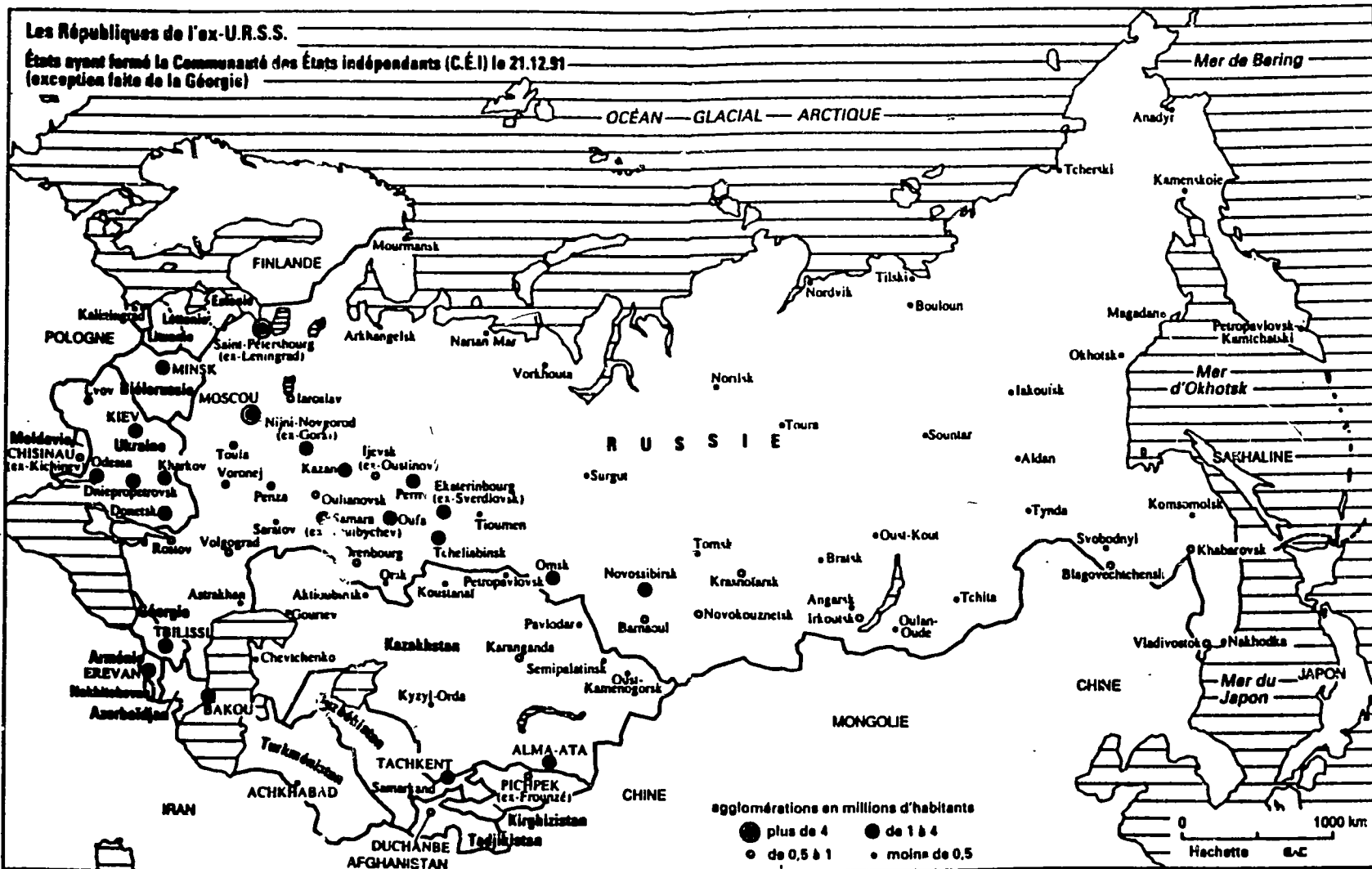
L'URSS était un Etat sans nom géographique ni national : le Russe d'URSS se définissait par sa citoyenneté «soviétique», par référence à l'institution du «soviet» ou conseil, assemblée délibérante. S'il se définissait comme «Russe» c'était par référence à sa nationalité («*rousskii*»), par opposition notamment à celle des minorités religieuses, jamais par référence à son appartenance de citoyen à la République de Russie («*Rossianine*»).

Certaines institutions nationales de la RSFSR, dont le parti communiste, ont rapidement été absorbées dans les institutions de l'URSS. De ce fait, avant comme après la révolution d'octobre, la tradition d'un Etat-nation russe ne s'est jamais instaurée.

Dans le cadre de la Constitution soviétique brejnévienne du 7 octobre 1977, l'URSS était composée de quinze Républiques fédérées.

Les Républiques de l'ex-U.R.S.S.

États ayant formé le Communauté des États indépendants (C.É.I) le 21.12.91
(exception faite de la Géorgie)



MOLDAVIE (MOLDOVA)
superficie: 34 000 km²
habitants: 4,6 millions
capitale: Chisinaou (ex-Kichinev)
président: Mircea Snegur

FÉDÉRATION DE RUSSIE - RUSSIE
superficie: 17 175 000 km²
habitants: 147 millions
capitale: Moscou
président: Boris Eltsine

BIÉLORUSSIE (BELARUS)
superficie: 208 000 km²
habitants: 10,2 millions
capitale: Minsk
président: Stanislav Chouchkevitch

ARMÉNE
superficie: 30 000 km²
habitants: 3,4 millions
capitale: Erevan
président: Lev Ter-Petrosian

TURKMÉNISTAN
superficie: 498 000 km²
habitants: 3,8 millions
capitale: Achkhabad
président: Saparmourad Niazov

TADJIKISTAN
superficie: 143 000 km²
habitants: 6,2 millions
capitale: Duchanbe
président: Rakhman Nabiev

UKRAINE
superficie: 604 000 km²
habitants: 51,7 millions
capitale: Kiev
président: Leonid Kravtchouk

AZÉRBÉIDJAN
superficie: 87 000 km²
habitants: 7,1 millions
capitale: Bakou
président: Ayz Moutalibov

KIRGHIZISTAN
superficie: 199 000 km²
habitants: 4,2 millions
capitale: Pichpek (ex-Frounzé)
président: Askar Akayev

OUBÉKISTAN
superficie: 450 000 km²
habitants: 20 millions
capitale: Tachkent
président: Islam Karimov

KAZAKHSTAN
superficie: 2 715 000 km²
habitants: 16,6 millions
capitale: Alma-Ata
président: Noursoultan Nazarbaev

Le « fédéralisme » soviétique était conçu comme une « matriochka » – une poupée gigogne russe – administrative, les échelons d'assemblées délibérantes s'imbriquant de façon hiérarchique en Républiques fédérées, Républiques et régions autonomes, territoires, régions administratives (« oblast ») et districts (« raïon »). Mais, dans la réalité, l'URSS post-stalinienne était un Etat-parti unitaire, conformément au principe constitutionnel affirmant que *« le Parti communiste de l'Union soviétique est la force qui dirige et oriente la société soviétique ; il est le noyau de son système politique, des organisations d'Etat et des organisations sociales »* (article 6, alinéa premier, de la Constitution de 1977).

A partir de son accession au poste de secrétaire général du PCUS en mars 1985, M. Mikhaïl GORBATCHEV s'est lancé dans une politique de « restructuration » du système économique et politique devenu par trop inefficace.

C'est cette politique de réformes qui, comme l'a montré Mme Hélène CARRÈRE D'ENCAUSSE, a eu pour effet involontaire – et inattendu – d'actionner l'engrenage de l'éclatement de l'URSS.

Pour, d'une part, abattre la corruption et l'incurie, M. GORBATCHEV a entrepris de changer les cadres, y compris dans les Républiques fédérées. Pour, d'autre part, favoriser le redressement de l'économie, il s'est efforcé d'accroître le pouvoir des soviets élus par les citoyens – le mot d'ordre était de *« redonner vie aux soviets »* – et de transférer le pouvoir des structures du Parti vers celles de l'Etat.

Cette double politique, rationnelle dans son principe, a cependant eu pour effet d'une part de heurter les élites politiques et économiques soviétisées des Républiques fédérées, au point de les faire basculer vers les thèses nationalistes défendues par les élites intellectuelles, et d'autre part de leur donner les moyens de préserver leur pouvoir local en se détachant du pouvoir central.

L'éclatement s'opère en deux vagues.

Dans un premier temps, à partir de la fin de 1988, nombre de Républiques fédérées adoptent des déclarations de souveraineté.

Puis, à partir de 1990, et plus encore après l'échec de la tentative du coup d'Etat du 19 août 1991, les mêmes Républiques adoptent des déclarations d'indépendance.

Dans les deux cas, ce sont les Républiques baltes qui ouvrent la voie.

Mais c'est le conflit de pouvoir entre MM. GORBATCHEV et ELTSINE qui porte le coup fatal à l'Etat soviétique.

En effet, M. ELTSINE prend conscience dès la fin de 1989 de ce que la « désatellisation » de l'Europe de l'Est ne s'arrêtera pas aux frontières de l'URSS.

Pour mener son combat contre l'élite dirigeante communiste, il choisit donc de se dissocier de l'espace politique soviétique et de fonder sa légitimité sur un nouvel espace, celui de la République de Russie qui n'avait jusqu'alors de réalité qu'administrative.

Alors qu'en avril 1989, il avait été élu député du peuple de l'URSS, en mai 1990 Boris ELTSINE est élu député au Congrès des députés du peuple de Russie. Le 1er juin, il est élu président du Soviet suprême de Russie. Le 12 juin de la même année, ce dernier déclare la souveraineté de la République de Russie.

La rivalité entre deux hommes a alors conduit à la rivalité entre deux pouvoirs d'Etat, celui de la Russie et celui de l'URSS, sans qu'il soit certain que les deux protagonistes en aient mesuré toutes les conséquences.

Le 17 mars 1991, tandis qu'est organisé en URSS un référendum pour le maintien d'une Union rénovée, en Russie est adopté par référendum le principe de l'élection du Président de la Fédération au suffrage universel direct. Le 12 juin 1991, le Président ELTSINE est élu au suffrage universel direct président de la Fédération de Russie, alors que M. GORBATCHEV n'avait été élu en mars 1990 président de l'Union soviétique que par un vote du Congrès des députés du peuple d'URSS.

Sous l'impulsion du Président GORBATCHEV, l'Etat soviétique tente de préserver son intégrité en redéfinissant les liens entre l'Union et les Républiques fédérées : le 3 avril 1990 est adoptée la loi de l'URSS sur les modalités de sécession ; le 26 avril, la loi de l'URSS sur la délimitation des compétences avec les Républiques fédérées ; le 27 juin 1991 est élaboré un projet de Pacte sur l'Union des Etats souverains.

C'est pour empêcher la signature de ce Pacte qu'est conduite la tentative de coup d'Etat conservateur du 19 août 1991. Le rôle décisif du Président ELTSINE dans la victoire du camp réformateur fait définitivement triompher sa légitimité de chef de l'Etat russe sur celle de chef de l'Etat soviétique du Président GORBATCHEV. Le 1er novembre 1991, le Président ELTSINE est autorisé à suspendre l'application des actes édictés par les instances

de l'URSS ; le 7 novembre, la Fédération de Russie dissout le parti communiste ; le 8 décembre, c'est l'URSS qui est dissoute et qui cesse d'exister juridiquement au 31 décembre, M. GORBATCHEV ayant démissionné le 25 décembre.

B. LES TENTATIVES DE RESTAURER CERTAINES SOLIDARITÉS

La carte de l'Etat-nation russe, jouée par le Président ELTSINE, ne signifie pas que ce dernier ait délibérément renoncé pour la Russie à toute influence sur le reste du territoire soviétique, à l'instar d'un Mustapha KEMAL précipitant l'effondrement de l'Empire ottoman pour construire l'Etat-nation turc. Si elle n'est pas dénuée d'un certain « cartiérisme » à l'égard des Républiques orientales, l'attitude de M. ELTSINE paraît avant tout déterminée par le pragmatisme.

Ainsi, le 23 septembre 1991, le Président ELTSINE tente, accompagné de son homologue kazakh M. NAZARBAÏEV, de jouer les médiateurs entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan, signe qu'il mise toujours sur le désir des Républiques fédérées de demeurer au sein d'une forme d'union.

Le 1er décembre, il prend cependant immédiatement acte de ce que la déclaration d'indépendance de l'Ukraine est confirmée par référendum et de ce que M. KRAVTCHOUK -ancien secrétaire général du Parti communiste local- est élu chef de l'Etat au suffrage universel direct, donc doté d'une légitimité aussi incontestable que la sienne.

Dès lors, le maintien de l'URSS ne pouvait plus être que contre-productif.

Pour autant, il n'était pas question pour le Président ELTSINE que la dissolution de l'URSS signifie la fin de toutes les anciennes solidarités : le même 8 décembre 1991, par l'accord de Minsk entre les présidents de Russie, d'Ukraine et de Biélorussie, qui décide la dissolution de l'URSS, est déclarée la création d'une « Communauté des Etats indépendants » entre les trois Républiques slaves.

La tentation « cartiériste » de l'exclusion des Républiques les moins développées transparaît dans la non-invitation et la mise devant le fait accompli des présidents des Républiques non slaves. Cependant, sous l'impulsion du Président NAZARBAÏEV du

Kazakhstan, les autres Républiques –désormais ex-soviétiques– se rallient à la CEI; à l'exception de la Géorgie et des trois Etats baltes, lors de la conférence d'Alma-Ata du 21 décembre 1991.

Les accords constitutifs de la CEI proclament la reconnaissance mutuelle des Etats et le principe de leur intégrité territoriale.

La Russie est désignée comme Etat successeur de l'URSS non seulement au sein des institutions internationales mais en tant qu'Etat détenteur de l'arme nucléaire.

Un commandement commun des forces militaires stratégiques est maintenu.

Sont également affirmés le principe de la liberté de circulation et la volonté de coopération entre les Etats membres, notamment dans le domaine économique. Les institutions de la CEI, avec un Conseil des chefs d'Etat, un Conseil des chefs de Gouvernement, un comité de supervision générale et six comités ministériels, sont inspirées tout à la fois de celles de la CEE et de celles du Pacte de Varsovie et du CAEM défunts.

Cependant, pour les dirigeants ukrainiens, la CEI ne saurait être que le cadre transitoire de l'éclatement pacifique de l'URSS et devrait se cantonner de ce fait à un forum de discussion, loin de toute construction communautaire.

C'est ainsi que l'Ukraine reviendra sur sa renonciation à l'arme nucléaire et revendiquera la flotte militaire stratégique de la mer Noire.

Avec le même radicalisme indépendantiste, l'Azerbaïdjan du Président ELTCHIBEY et la Moldavie refuseront de ratifier leur adhésion à la CEI.

L'année 1992 apparaîtra ainsi comme celle de la mise en sommeil d'une CEI à peine née.

Mais la Russie finit par échapper à ses doutes sur ses intérêts de puissance régionale : en avril 1993, la «déclaration ELTSINE», document sur les «conceptions fondamentales de la politique extérieure de la Fédération» rédigé sous la direction de Youri SKOKOV, secrétaire du Conseil de sécurité du Président ELTSINE, réaffirme notamment sa vocation à exercer une responsabilité prééminente dans la sécurité commune des Etats issus du démembrement de l'URSS.

A l'idée d'une Russie prioritairement européenne qui avait présidé à l'accord de Minsk succède celle d'une Russie Etat successeur de l'URSS, l'espace communautaire ne reposant cependant plus sur la contrainte.

La Russie va alors jouer du poids économique que lui confèrent ses capacités de livraison énergétique et d'émission monétaire pour convaincre ses partenaires de réanimer la CEI. Le 14 mai 1993 est signé entre neuf des Etats membres, dont l'Ukraine, un accord sur la formation d'une union économique.

Mais c'est avant tout à l'égard de l'Ukraine que s'exercent des pressions économiques directes : le 17 juin 1993, l'Ukraine, enfoncée dans la crise économique et dépendante des livraisons russes d'hydrocarbures, accepte le partage de la flotte de la mer Noire et la présence militaire russe à Sébastopol. Le 3 septembre, elle accepte enfin de remettre ses ogives nucléaires à la Russie et semble renoncer à tout droit sur la flotte de la mer Noire en échange de la remise de sa dette énergétique.

Confrontées à des difficultés économiques et militaires – ces dernières attisées dans plusieurs cas par la Russie, d'autres Républiques doivent revenir vers la CEI, ainsi l'Azerbaïdjan du Président ALIEV et la Moldavie, ou se résoudre à y adhérer, telle la Géorgie du Président CHÉVARDNADZÉ le 8 octobre.

A nouveau dans le cadre multilatéral, est signé le 7 septembre à Moscou un accord de principe sur la création d'une «zone rouble» avec trois Républiques d'Asie centrale, l'Arménie et la Biélorussie. Si cette «zone rouble» est recréée *«sur la base du volontariat»*, la Banque centrale de Russie constitue le pivot du système, ce qui signifie en clair l'abandon de souveraineté de la part des cinq partenaires de la Russie.

En plein conflit enfin entre le Président ELTSINE et le Soviet suprême de Russie, est enfin signé le 24 septembre à Moscou le traité d'union économique entre neuf des Etats membres de la CEI, ainsi que l'Ukraine et le Turkménistan au titre de membres associés, la Géorgie qui n'avait pas encore rejoint la CEI participant au sommet au titre d'observateur. La Russie redonne ainsi l'impulsion à un projet économique commun au sein duquel, par le biais des clauses monétaires, elle exerce un rôle directeur.

C. L'IMPORTANCE DES FLUX MIGRATOIRES

L'intérêt porté par la Fédération de Russie à ses relations avec «l'étranger proche» –c'est-à-dire ex-soviétique– n'obéit pas seulement à des considérations économiques et stratégiques.

L'éclatement de l'URSS pose en effet à la Russie le problème humain des 25 millions de Russes résidant dans les ex-Républiques soviétiques –ceux que la presse française a surnommé les «pieds-rouges».

La construction d'un empire russe multinational s'est en effet accompagnée dès les origines d'une colonisation de peuplement.

De multiples facteurs font que ces Russes ne s'étaient jamais considérés avant la disparition de l'URSS comme des «colons».

En premier lieu, il n'existait aucune discontinuité territoriale entre la Russie centrale et les extensions du peuplement russe au sein de l'empire.

Plus encore, la délimitation à l'époque soviétique des frontières administratives des Républiques a souvent obéi à l'arbitraire. Ainsi, la Crimée, peuplée à 67 % de Russes après la déportation des Tatars à la fin de la Seconde Guerre Mondiale, a été attribuée à l'Ukraine en 1954 par une décision de Khrouchtchev.

Enfin, la proximité culturelle avec les autochtones dans le cas des Républiques slaves, l'ancienneté ou le poids du peuplement –ainsi, les russophones sont majoritaires dans la capitale de la Lettonie– et également la phraséologie communiste selon laquelle le colonialiste, c'était «l'autre», ont fait qu'au moment des référendums sur l'indépendance, les Russes des Républiques fédérées, loin de s'identifier à un Etat-nation russe sans tradition, ont très souvent voté dans le même sens que les nationalistes locaux, notamment dans le cas de l'Ukraine et des Etats baltes. Il s'agissait pour eux de manifester leur rejet du pouvoir central moscovite assimilé à l'Etat soviétique.

Les 25 millions de Russes de l'étranger proche résident pour 70 % d'entre eux en Ukraine et au Kazakhstan où ils sont localement majoritaires, non seulement en Crimée, mais dans l'Est de l'Ukraine et le Nord du Kazakhstan frontaliers de la Russie.

Ils représentent en outre une part significative de la population de toutes les Républiques fédérées à l'exception de l'Arménie : 40 % au Kazakhstan et 22 % en Ukraine, mais encore

30 % en Estonie et en Lettonie, 22 % en Kirghizie, 13 % en Biélorussie et en Moldavie, 10 % au Turkménistan...

Or, si les Russes de l'étranger proche n'avaient pas perçu l'éclatement de l'URSS comme un phénomène de décolonisation, il en va tout différemment des autochtones : dans les Républiques européennes, à l'exception de la Biélorussie, et dans le Caucase, les Russes sont assimilés à des «occupants». En Estonie et en Lettonie, les Russes sont privés de fait des droits de la citoyenneté et se heurtent à une discrimination économique. Dans le Caucase, en Moldavie et au Tadjikistan, les Russes sont confrontés à l'insécurité de la guerre. Partout enfin, les Russes souffrent de l'érection en langue officielle exclusive d'une langue autochtone qu'ils ne maîtrisent pas.

*

* *

Confrontées au phénomène nouveau des flux migratoires vers la Russie, les autorités de la Fédération s'efforcent de concilier une double préoccupation : construire un Etat de droit en matière de circulation des personnes et contenir l'immigration non-russe, pour des raisons tant matérielles que politiques.

Un nouveau cadre administratif a été mis en place. Un comité pour les réfugiés avait déjà été créé en 1990 auprès du ministère du Travail. Mais devant l'intensification du phénomène migratoire, un Service fédéral des migrations a été créé auprès du Gouvernement par oukase présidentiel le 14 juin : ce service constitue *«l'organe central du pouvoir exécutif fédéral réalisant la politique de l'Etat dans le domaine des migrations de population et coordonnant le travail dans ce domaine»*.

D'autres administrations restent cependant compétentes. Ainsi, le ministère de la Sécurité, dont dépendent les gardes-frontières, contrôle les entrées et les sorties du territoire. Par ailleurs, le ministère de l'Intérieur tente de normaliser les procédures en matière d'émigration sur le modèle des structures administratives d'Europe de l'Ouest. Certains de ses services ont déjà fait l'objet d'une réorganisation interne : ainsi, le département des Passeports et visas a acquis son autonomie en échappant à la tutelle des services de la milice.

Sur le plan législatif, une loi votée le 28 novembre 1991 -anticipant donc sur l'éclatement de l'URSS- et entrée en vigueur le 6 février 1992 reconnaît aux détenteurs de la nationalité russe résidant dans l'ensemble du territoire de l'ex-URSS la citoyenneté de la Russie.

Le 19 février 1993 a été adoptée la loi sur les réfugiés dont la définition est plus large que celle de l'ONU puisqu'elle inclut les personnes fuyant pour raison de violence.

Le même jour a été adoptée la loi sur les «**personnes déplacées**» qui concerne les personnes répondant à la définition de réfugié mais citoyennes de la Fédération de Russie : sont considérés dans la pratique comme «**personnes déplacées**» les Russes et les russophones de l'ex-URSS rapatriés dans la Fédération de Russie.

Une loi sur l'émigration et la libre circulation des personnes, libéralisant totalement la sortie du territoire, entrera en vigueur dans sa totalité à partir du 1er janvier 1994.

Enfin, le régime de la «*propiska*» a perdu -en droit- son caractère contraignant. La «*propiska*» est le permis de résidence que Staline avait instauré en 1932 au moment de la collectivisation des campagnes pour empêcher les paysans affamés de se réfugier dans les villes et plus particulièrement à Moscou et à Saint-Petersbourg. Le régime de la *propiska*, passeport intérieur de fait, subordonnait la délivrance de l'autorisation de résidence par la milice à la détention d'un permis de travail.

La *propiska* a dans un premier temps été réduite à une obligation d'enregistrement sur le lieu de résidence, l'enregistrement étant désormais -en droit- automatique.

Au cours de l'été 1993, le Soviet suprême a concrétisé la promesse faite en 1991 par le Président GORBATCHEV devant la CSCE au nom de l'URSS d'abolir le régime de la *propiska*. Tandis que la mairie de Moscou a déferé la loi devant la Cour constitutionnelle, le Président ELTSINE ne l'a pas promulguée.

Sur le plan du droit international, la Fédération de Russie a signé le 2 février 1993 la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et le Protocole additionnel de New York de 1967. Ces textes ont été ratifiés par le Soviet suprême en mai 1993.

*

* *

Il est difficile d'obtenir auprès des autorités russes des renseignements statistiques fiables sur les flux migratoires.

Il convient, parmi les réfugiés, de distinguer les «personnes déplacées» russes ou russophones, les réfugiés de la CEI non russophones et les réfugiés non ressortissants de la CEI.

Les «personnes déplacées» sont estimées à environ 1,5 million par le Service fédéral des migrations, à un million par la Croix-Rouge internationale, mais seuls 600 000 sont réellement enregistrés.

Leur proportion parmi l'ensemble des réfugiés arrivant en Russie serait passée à 70 % pour les six premiers mois de 1993.

La plupart sont originaires des Républiques non slaves de l'ex-URSS et nombre d'entre eux s'installent dans les régions russes méridionales de Krasnodar, Stavropol et Rostov-sur-le-Don.

La plus grande vague d'émigration forcée daterait de 1990 avec l'arrivée dans la région de Moscou de 40 000 Arméniens fuyant les pogromes d'Azerbaïdjan, dont plus de 4 000 auraient ensuite émigré en Occident, principalement aux Etats-Unis, et plusieurs milliers seraient partis pour l'Arménie.

En outre, la montée des nationalismes anti-russes et des conflits inter-ethniques armés ne s'arrête pas aux frontières de la Russie. En effet, la «République socialiste fédérative soviétique de Russie» était elle-même, à l'instar de l'URSS, une matriochka administrative, composée de Républiques et de régions autonomes titulaires d'une nationalité, au tracé aussi arbitraire que celui des Républiques fédérées de l'URSS.

Bien que le Soviet Suprême de Russie ait confirmé le 19 avril 1992 la qualification fédérale de l'Etat en adoptant le nom de «Fédération de Russie» pour la République, les anciennes Républiques autonomes devenant «République faisant partie de la Fédération de Russie», celle-ci ne constitue pas juridiquement une fédération mais ce que la doctrine a qualifié d'«Etat régional», c'est-à-dire un Etat unitaire comprenant des entités autonomes, à l'instar de l'Italie des régions à statut spécial ou de l'Espagne des Communautés autonomes.

Mais la différence fondamentale entre la Fédération de Russie et la RSFSR est que le «fédéralisme» circonscrit de cette dernière n'existait que sur le papier, le PCUS, «force directrice de la société», assurant la centralisation de l'Etat.

Or, non seulement les Républiques faisant partie de la Fédération de Russie usent désormais de leur autonomie constitutionnelle, mais les nationalités non russes manifestent, particulièrement dans le Nord-Caucase, une revendication nationaliste analogue à celle des Républiques fédérées de l'ex-URSS. Ainsi, les Républiques tchéchène, dans le Nord-Caucase, et tatare, au sein de la Russie Centrale, ont manifesté leur volonté d'indépendance. Les conflits interethniques sont apparus au sein de la Fédération de Russie avec le conflit entre Ossètes du Nord et Ingouches dans le Nord-Caucase.

Or, les Russes sont présents dans toutes les Républiques faisant partie de la Fédération de Russie, le plus souvent dans une proportion supérieure à celle de la nationalité autour de laquelle a été constituée la République.

L'émigration forcée de Russes confrontés aux nationalismes allogènes demeure à ce jour limitée sans doute à la Tchétchénie. Néanmoins, le conflit osséto-ingouche a provoqué en novembre 1992 l'arrivée dans la République d'Ingouchie de 67 000 Ingouches fuyant l'Ossétie du Nord. Dans ce dernier cas, les responsables locaux du Service fédéral des migrations travaillent en concertation avec le «Comité des déportés» d'Ingouchie.

La volonté de construire un Etat de droit ne constitue pas la seule incitation à la mise en oeuvre d'une politique d'accueil globale des personnes déplacées russophones. L'émigration forcée des nationaux russes représente en effet un des principaux thèmes d'indignation exploités par la mouvance politique conservatrice. Mues de ce fait par une double ambition juridique et politique, les autorités russes ont mis en place le programme «Migration» à la suite de la loi sur la citoyenneté du 28 novembre 1991.

Le programme «Migration» est un programme à long terme qui se donne pour but la protection des intérêts des citoyens russes, qu'ils résident sur le territoire de la Fédération de Russie ou dans «l'étranger proche».

L'efficacité de ce programme se heurte cependant principalement à des problèmes matériels, peut-être aussi à un problème de conception.

Le programme envisage d'une part un contrôle de l'immigration, en particulier par la fixation de quotas en collaboration avec les autorités de l'étranger proche, et des mesures visant à faciliter l'insertion des émigrés forcés.

Pour la mise en oeuvre de celle-ci, le Service fédéral des migrations dispose d'antennes auprès de 52 des 89 «sujets de la Fédération» -Républiques, territoires, régions, villes d'importance fédérale, régions autonomes et districts autonomes- et d'un budget de 10 milliards de roubles soit 60 millions de francs.

En outre, deux organisations non gouvernementales russes tentent de mettre en place, avec l'aide de l'Office des migrations internationales, une base de données sur les possibilités d'installation et de fournir une assistance juridique et matérielle aux personnes déplacées, notamment une aide aux plus défavorisés et un crédit sans intérêt pour la construction d'une maison.

Cependant, le programme «Migration» se heurte en premier lieu à des problèmes matériels.

La Russie ne dispose pas encore de représentation diplomatique et consulaire dans tous les Etats de la CEI. L'impression des passeports russes est freinée par le manque de papier. Plus encore, le prêt pour la construction d'un logement est dérisoire : 400 000 roubles, soit environ 2 400 francs. Face à l'incapacité de fournir un logement aux réfugiés, les autorités des régions de la Russie méridionale semblent avoir subordonné de fait l'autorisation de résidence des nouveaux venus à l'existence de parents directs résidant dans la région et prêts à les héberger. Les villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg, où la pénurie de logements est héritée du régime soviétique, ont de même maintenu de fait une application de la propiska tendant à décourager l'installation, en contradiction avec le droit en vigueur.

Mais c'est peut-être la conception même du programme «Migration» qui est frappée au coin de l'utopisme. En effet, le programme vise à utiliser les arrivants potentiels pour repeupler et relever l'agriculture dans les terres pauvres dites «non noires» du Nord-Ouest de la Russie. C'est ainsi que trente villages de réfugiés russophones de la CEI ont été fondés à travers le pays. Or, les personnes déplacées sont presque toutes des citadins, cadres ou ouvriers qualifiés, aussi peu aptes qu'enclines à se reconverter dans le secteur agricole.

Le cas des réfugiés non russophones de la CEI semble quant à lui marginal dans la Fédération de Russie, bien que le transit de Tadjiks et d'Ouzbeks de l'opposition ait été ponctuellement signalé.

*

* *

A l'inverse, la Russie est confrontée au phénomène nouveau pour elle de l'afflux massif de réfugiés non ressortissants de la CEI.

Pour l'accueil de ces derniers, la volonté des autorités de se conformer aux règles du droit international se heurte non seulement à des difficultés matérielles accrues par la nécessité d'une intégration scolaire, mais à l'hostilité d'une grande part de l'opinion russe à toute assistance à l'égard de ressortissants du Tiers Monde dans un contexte de dégradation de la situation économique des citoyens de la Fédération.

Si le Haut commissariat pour les réfugiés de l'ONU a ouvert un bureau à Moscou en octobre 1992 afin d'aider la Russie à mettre en oeuvre la Convention de Genève, les agents du Service fédéral sont parfois suspectés de manifester une certaine mauvaise volonté.

Les mêmes difficultés d'évaluation se posent pour les demandeurs d'asile non ressortissants de la CEI que pour les personnes déplacées russophones : le Service fédéral des migrations estime le nombre de ces demandeurs d'asile entre 400 000 et 500 000, tandis que le HCR n'en répertorie que 20 000. Il s'agit notamment de Somaliens, d'Afghans et d'Irakiens, Kurdes ou chrétiens. Selon les enquêtes menées par le Service fédéral des migrations, seuls 5 % à 10 % seraient de véritables réfugiés, tous les autres exploitant l'anarchie politique que traverse l'ex-URSS pour tenter à terme d'émigrer en Occident. En effet, les contrôles aux frontières sont devenus très aléatoires à l'intérieur de la CEI et les frontières extérieures de certains nouveaux Etats semblent être de véritables « passoirs », ce qui encourage la multiplication de filières d'émigration du Tiers Monde vers l'Europe de l'Ouest via la Russie.

Le ministère russe de l'Intérieur a d'ores et déjà recensé un certain nombre d'organismes illégaux, agences de voyage, associations touristiques et intermédiaires en tout genre, qui organisent pour 150 dollars par personne des « voyages » pour l'Europe de l'Ouest via la Russie. Ces « *transitniks* » tentent notamment leur chance à la frontière des Etats baltes, d'où ils espèrent gagner la Scandinavie. S'ils échouent, ils demeurent sur le territoire russe.

Il convient de souligner que de manière générale les conditions matérielles de ces demandeurs d'asile en Russie ne sont pas catastrophiques et que les sans-abri de Moscou, situés

principalement dans les gares et dont les autorités estiment le nombre de 50 000 à 100 000, ne sont pas des réfugiés.

*

* *

Le problème posé par les transitniks conduit enfin à aborder le cas des «réfugiés économiques» russophones mais non russes en Russie.

Peu d'entre eux semblent provenir de l'Asie centrale : le manque de connaissance du russe, le niveau insuffisant de leur formation professionnelle et les particularités de leur mode de vie n'y encouragent pas les nationalités autochtones à une émigration vers la Russie.

En revanche, les ressortissants des Etats caucasiens indépendants et des Républiques du Nord-Caucase faisant partie de la Fédération de Russie, beaucoup plus mobiles, sont nombreux à s'établir dans les grandes villes de peuplement russe et particulièrement à Moscou, où ils exercent notamment des activités de commerce de détail. La plupart des marchés de fruits et de légumes de la capitale sont tenus par des Caucasiens. Or, si les réfugiés du Tiers Monde suscitent l'hostilité d'une grande part de l'opinion russe, les Caucasiens font l'objet d'une véritable «diabolisation». Il s'agit en fait, dans les conditions de vie que connaissent les Russes, d'une xénophobie économique : le marchand de rue est couramment assimilé au trafiquant. Il convient en outre de noter que la criminalité nouvelle des grandes villes de Russie revêt souvent la forme de «mafias» ethniques, notamment caucasiennes.

C'est pourquoi, afin de ne pas laisser exploiter le thème de l'insécurité par les conservateurs, la municipalité démocrate de Moscou et le ministère de l'Intérieur ont usé de l'état d'urgence proclamé en octobre 1993 par le Président ELTSINE à Moscou pour donner à la lutte contre la criminalité une orientation ouvertement ethnique.

Les OMON, troupes spéciales du ministère de l'Intérieur, ont exécuté au cours de l'opération «Signal périphérique» une politique d'expulsion massive des ressortissants caucasiens de Moscou en situation irrégulière.

Cette opération pourrait signifier une évolution de l'attitude des autorités russes à l'égard du délicat équilibre entre la construction de l'Etat de droit et les nécessités de l'ordre public en matière de circulation des personnes.

II. LA FEDERATION DE RUSSIE FACE A L'APPARITION DE POUVOIRS LOCAUX SOUCIEUX D'ACCROÎTRE LEUR AUTONOMIE

A. LA FIN DE L'ETAT CENTRALISÉ

Votre délégation a déjà relevé comment l'Etat soviétique, Etat régional en droit, était en fait un Etat centralisé du fait du rôle dirigeant du parti communiste.

En théorie, à chaque échelon local existait une assemblée délibérante, le soviet des députés du peuple, assemblée subordonnée au niveau supérieur, et cela jusqu'au Soviet suprême. En même temps, chacun de ces soviets locaux nommait son exécutif collégial, le comité exécutif collégial, soumis à une double subordination, vis-à-vis du soviet qui l'avait élu et vis-à-vis de l'exécutif du niveau supérieur, et cela jusqu'au Gouvernement de l'Union.

Cette décentralisation n'était pas cependant de pure façade, du fait du localisme qui affectait la nomenklatura brejnévienne : les cadres locaux du PCUS -souvent les directeurs des grandes entreprises d'Etat implantées localement- traitaient leur région comme un fief et négociaient l'allocation des ressources avec le pouvoir central, la commission du Plan. Si le pouvoir central désignait tel ou tel pour diriger le parti dans une région en fonction de sa loyauté à l'égard de Moscou, le risque était grand que le représentant du pouvoir central se rallie en définitive aux intérêts locaux.

On notera que le localisme brejnévien ne faisait que reprendre la tradition du féodalisme russe : à la différence du féodalisme occidental, celui-ci n'était pas en effet territorial. Le féodal russe recevait un apanage en jouissance, mais pas en toute propriété, héréditairement, -et pouvait très bien se voir attribuer plus tard un autre apanage.

S'agissant des Républiques autonomes, si leur autonomie était théorique, la coutume de la nomenklatura voulait néanmoins que le premier secrétaire du comité central appartint à la nationalité titulaire, le poste de deuxième secrétaire revenant à un Russe, alors même que ces derniers étaient le plus souvent plus nombreux.

Les 88 « sujets » de la Fédération de Russie ⁽¹⁾



Les 88 divisions administratives et territoriales de la Fédération de Russie sont contestées dans maints endroits, notamment au nord du Caucase, mais elles ont encore peu changé par rapport au schéma mis en place depuis des décennies par le régime soviétique, et reproduit en substance par la carte ci-dessus.

La dernière Constitution russe de 1977 distinguait les unités territoriales suivantes :

- les Républiques autonomes, au nombre de seize, regroupaient les principales nationalités non russes. Depuis l'éclatement de l'URSS (qui était composée de

« Républiques fédérées »), elles ont eu tendance à se proclamer « République » tout court, et leur nombre a augmenté du fait de la promotion accordée à certaines régions autonomes (celle des Adyguets, par exemple), d'une part, de la division de la République tchétchène-ingouchie selon ses deux composantes ethniques, d'autre part. De taille très diverses (la République de Yakoutie, rebaptisée Sana, est six fois plus grande que la France, l'Ossétie du Nord n'a que 8 000 km²), les seize Républiques originales totalisaient 4 700 000 km², soit un quart de la superficie russe, mais

moins de 22 millions d'habitants, soit 14 % de la population de la fédération (147 millions) selon le recensement de 1989. Ajoutons que la population reste majoritairement russe dans la plupart de ces Républiques.

- les régions autonomes, au nombre de cinq en 1991, regroupent des ethnies plus minoritaires, mais parfois à population plus dense, notamment au nord du Caucase.
- les zones russes proprement dites sont divisées en 49 régions (oblast) et 6 « territoires » (kray), ces derniers ne se distinguant des premières que parce

qu'elles abritent des régions autonomes. Notons que, pour la première fois dans l'histoire, une région de Russie, celle de Kaliningrad (l'ex-Koenigsberg de la Prusse orientale, prise à l'Allemagne en 1945) se trouve maintenant enclavée à l'étranger, au delà de la Lituanie.

- enfin, des districts nationaux ou autonomes ont été créés dans certaines régions de Sibérie et du grand Nord à l'intention des peuplades très peu nombreuses et dispersées, souvent nomades, qui y vivent.

Les difficultés que attendent Boris Eltsine dans la gestion de cet immense

empire et dans la rédaction d'une nouvelle Constitution ne proviennent pas seulement des grandes Républiques non russes, comme le Tatarstan et la Bachkirie, qui revendiquent davantage d'indépendance. Les régions russes proprement dites ont également tendance à prendre par rapport à Moscou une distance politique proportionnelle à leur distance géographique.

Ainsi, des soviets locaux ont proclamé une « République d'Extrême-orient ». Des tentatives analogues ont été signalées pour faire de même en Sibérie ou dans l'Oural, sans lendemain jusqu'à présent

Source : « Le Monde »

(1) Depuis la scission de la Tchétchénie et de l'Ingouchie, le nombre de sujets de la Fédération est de 89.

La volonté du Président GORBATCHEV de «*redonner vie aux soviets*», a lancé un processus d'«*autonomisation*» des soviets vis-à-vis du pouvoir central. Après le déroulement au printemps 1990 d'élections semi-libres aux soviets régionaux et locaux, ces derniers, ainsi que leurs organes exécutifs, se sentirent de plus en plus indépendants des autorités législatives et exécutives des échelons supérieurs, au point qu'une refonte des principes mêmes d'organisation et de fonctionnement des institutions locales est vite apparue nécessaire.

La loi de l'URSS du 9 avril 1990 sur les principes généraux de l'auto-administration locale et de l'économie locale en URSS prévoyait notamment la suppression de tout lien de subordination entre les organes exécutifs des soviets des différents niveaux et l'instauration d'une propriété municipale.

Cette loi devait être complétée par des lois républicaines. La Fédération de Russie a adopté sa législation sur les pouvoirs locaux en deux étapes, par la loi du 6 juillet 1991 sur l'auto-administration locale en RSFSR et la loi du 5 mars 1992 sur le soviet de territoire ou de région et sur l'administration de territoire ou de région. Ce système législatif n'a pas été mis en place dans sa totalité, des mesures provisoires intervenant notamment après le coup d'Etat manqué du 19 août 1991.

En application du principe de «*l'unité du pouvoir d'Etat*», les soviets locaux et leurs comités exécutifs étaient considérés, sous le régime soviétique, comme «*les organes locaux du pouvoir d'Etat et de l'administration d'Etat*». La loi soviétique du 9 avril 1990 a introduit une nouvelle notion, celle de l'«*auto-administration locale*». La législation de la Fédération de Russie a exclu du champ d'application de l'«*auto-administration locale*» les soviets de territoire et de région et a replacé ces derniers dans la catégorie des «*organes du pouvoir d'Etat*». Néanmoins, cette exclusion a été de peu de portée quant à l'autonomie des institutions régionales.

Si les instances régionales conservent par ailleurs d'importants pouvoirs de contrôle sur les organes locaux inférieurs, avec en particulier la possibilité d'annuler leurs actes pour illégalité, les liens entre les organes des différents niveaux ne sont plus désormais des rapports de subordination.

Enfin, le système local institué par la législation russe conserve les trois grands niveaux territoriaux hérités de l'époque soviétique : villages et bourgs, arrondissements et villes, territoires et régions. Malgré une énumération des compétences propres aux organes des différents échelons, conformément au principe posé par la loi soviétique du 9 avril 1990, certaines compétences, par exemple en

matière de privatisation et de logement, sont attribuées dans les mêmes termes à des soviets de niveaux différents. De même, si la législation russe consacre l'existence d'une « propriété du territoire et de la région » et d'une « propriété municipale », elle laisse dans le flou la question de la répartition de la propriété municipale entre les soviets de village, d'arrondissement et de ville.

A ce nouvel aménagement des relations verticales entre les « organes du pouvoir et de l'administration » des différents niveaux s'ajoute la transformation des rapports horizontaux entre législatif et exécutif. La volonté de protéger les assemblées élues contre les empiètements des organes exécutifs a conduit, dès les modifications constitutionnelles de 1988-1989, à l'interdiction à tous les niveaux du cumul des fonctions législative et exécutive. Allant au-delà dans l'application du principe de la séparation des pouvoirs pour répondre au souci de construire des exécutifs efficaces, les lois du 6 juillet 1991 et du 5 mars 1992 ont instauré à chaque échelon deux institutions séparées, le soviet et l'« administration locale ».

Rompant avec le système d'assemblée dans lequel le soviet élisait son organe exécutif collégial, les lois précitées ont prévu la désignation d'un « chef de l'administration » locale. Ce dernier reçoit le pouvoir de nommer les autres membres de l'administration locale, qui lui sont subordonnés hiérarchiquement. Il est couramment appelé « gouverneur », bien qu'il ne porte officiellement ce titre que dans la région de Nijni-Novgorod.

Dotés d'une personnalité juridique distincte et d'un personnel distinct, le soviet et l'administration se voient également reconnaître des compétences distinctes.

La prééminence du soviet se manifeste néanmoins dans les mécanismes de résolution des conflits. Ainsi, le soviet peut annuler pour illégalité les actes de l'administration, qui a alors la faculté de saisir le juge. En revanche, l'administration peut seulement émettre une « protestation » à l'encontre des décisions du soviet qu'elle estime illégales et, si le soviet rejette la « protestation », soumettre le litige au juge. Surtout, alors que l'administration ne dispose pas du pouvoir de dissolution à l'encontre du soviet, celui-ci peut adopter à l'égard du chef de l'administration une motion de défiance à la majorité qualifiée des deux tiers de ses membres qui entraînera soit un vote des électeurs sur le rappel du chef de l'administration, soit, uniquement au niveau régional et en cas de violation de la Constitution ou de la législation, une révocation par le Président de la Fédération de Russie.

Afin d'accroître l'efficacité du système local, l'arrêté sur l'entrée en vigueur de la loi du 6 juillet 1991 a prévu, à titre transitoire, la faculté, au niveau des bourgs et des villages, et

l'obligation, à l'échelon des arrondissements et des villes, pour le soviet d'élire en son sein un «soviet restreint» ou «petit soviet» composé d'un dixième de ses membres. Ainsi, seuls 35 députés siègent au «soviet restreint» de Saint-Pétersbourg et non l'effectif pléthorique des 359 membres du soviet de la ville. En décembre 1991, les soviets de territoire et de région ont été contraints de façon analogue de constituer des «soviets restreints» comprenant au plus un cinquième de leurs membres. Le soviet restreint exerce entre les sessions la plupart des attributions du soviet, à l'exception des plus importantes, telles que l'adoption du budget. Ainsi à Nijni-Novgorod, le «petit soviet» se réunit deux fois par mois.

Comme à l'occasion du coup d'Etat manqué du 19 août 1991, tous les chefs d'administration locale n'ont pas fait preuve de loyauté à l'égard du Gouvernement démocratique, le Président ELTSINE a pris ou initié une série de mesures dans le but de renforcer la «verticale exécutive» et, par ce biais, l'emprise du pouvoir central sur les institutions locales.

En premier lieu, un arrêté du Soviet suprême de Russie du 21 août 1991 a autorisé le Président à nommer les chefs d'administration dans les territoires et les régions. Le 1er novembre 1991, un arrêté du Congrès des députés du peuple de Russie a suspendu toute élection locale jusqu'au 1er décembre 1992, les chefs d'administration étant nommés, durant cette période, soit directement par le Président, à l'échelon des territoires, des régions et des villes qui constituent des centres régionaux, soit par le chef de l'administration locale de l'échelon supérieur, dans tous les autres cas. La nomination des chefs d'administration par le Président est cependant soumise à l'approbation du soviet.

En outre, le Président ELTSINE a entrepris, en dehors de toute loi, de désigner par décret un «**représentant du Président**» dans chaque territoire et région, «*dans le but de coordonner l'activité des organes exécutifs de l'Etat, des territoires et des régions*». Ces représentants n'ont pas, en principe, de pouvoir propre de décision, mais sont chargés de contrôler l'exécution sur place des décisions du pouvoir central et de jouer, en retour, un rôle d'information et de conseil sur la situation locale. Le représentant du Président est couramment surnommé l'«émissaire».

*

* *

Cependant, il est manifeste que le système de relations entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux fonctionne mal : une grande part de la législation et de la réglementation fédérale, notamment dans le domaine de la réforme économique, demeure lettre morte. Les raisons de cette inefficacité ont été énumérées dans une communication par M. Ernest AMIETISTOV, membre de la Cour Constitutionnelle de sensibilité démocrate.

La première raison en est que les exécutifs et législatifs locaux ont très souvent reproduit le conflit entre le Président de la Fédération et le Soviet suprême. Ainsi, à Moscou, l'administration municipale obéit aux décrets du Président de la Fédération, tandis que le soviet obéit aux lois et instructions du Soviet suprême et de son président, les deux pouvoirs de la ville se paralysant mutuellement. Les soviets, élus sous le mot d'ordre réactualisé «*Tout le pouvoir aux soviets*», éprouvent du ressentiment d'avoir été privés de leur pouvoir exécutif, cette fois par le Gouvernement démocratique.

En outre, le bicéphalisme de l'exécutif local est lui-même potentiellement conflictuel : les chefs d'administration ont souvent perçu l'institution des représentants du Président comme un acte de défiance à leur égard de la part du Président Eltsine.

La deuxième raison est la qualité des textes. Beaucoup de lois et décrets, notamment dans le domaine économique, ne comportent pas de dispositif précis d'application et ne précisent pas clairement qui est responsable de celle-ci, des soviets ou des administrations locales.

La troisième raison, que M. AMIETISTOV souligne comme la plus importante, réside dans la permanence des structures et des hommes de l'ancien régime. Les structures de l'administration économique sont presque intactes. Surtout, dans certaines régions, le personnel des soviets et de l'administration est composé à 80 % d'anciens apparatchiks du PCUS. De nombreux anciens secrétaires locaux du Parti sont devenus président de soviet ou maire. Certains ont été nommés représentants du Président. Le coup d'Etat manqué du 19 août n'a pas été mis à profit pour procéder à un renouvellement général des cadres.

*

* *

Au-delà du problème de l'efficacité de la puissance publique, c'est dans une dynamique centrifuge que se trouvait engagée la Fédération de Russie au moment de la mission de votre délégation : on pouvait observer une stratégie graduée de rupture avec le pouvoir central de la part des pouvoirs locaux, qui n'était pas sans rappeler de manière troublante le processus de décomposition de l'URSS.

En effet, le localisme brejnévien a été remplacé parfois par une nouvelle solidarité régionaliste vis-à-vis du pouvoir central, entre l'ancienne nomenklatura et la nouvelle génération des dirigeants promus après le coup d'Etat manqué de 1991, notamment quand il s'agit de contrôler le processus de privatisation.

Des pouvoirs nouveaux sont apparus avec les groupes de pression économique-politiques locaux : en effet, la contestation du monopole de l'Etat central a fait apparaître, dans un contexte de baisse générale de la production et de pénurie, des monopoles régionaux. Ce sont notamment le «lobby minier» de Kemerovo, le «lobby pétrolier» de Tioumen, le «lobby du diamant» de la République de Sakha (Yakoutie) : de tels groupes de pression sont suffisamment puissants pour court-circuiter les relais locaux du pouvoir central.

Enfin, des antagonismes économiques, voire de véritables conflits d'intérêt se sont fait jour entre les sujets de la Fédération. Il se dessine en effet une différenciation de plus en plus grande entre les zones de prospérité relative, disposant de ressources économiques convenables, pour lesquelles le pouvoir central apparaît avant tout comme un «prédateur», et les zones sinistrées aux ressources naturelles médiocres ou au développement industriel entièrement dépendant d'un complexe militaro-industriel en pleine crise de reconversion, pour lesquelles le pouvoir central est traditionnellement pourvoyeur de subventions. Il convient de rappeler l'aveu de M. Egor GAÏDAR, alors ministre des Finances, selon lequel l'économie russe dans son ensemble ne survit en fait que grâce au pétrole, au gaz et à l'or d'Oural et de Transouralie.

Dans les Républiques, le sentiment nationaliste se conjugue à la revendication économique pour pousser à la rupture avec le pouvoir central. Si le problème d'identité nationale est premier dans les Républiques de la Volga, notamment au Tatarstan et au Bachkortostan, et dans les Républiques du Nord-Caucase, notamment en Tchétchénie et en Ingouchie, le discours «anticolonialiste» des Républiques du Grand Nord telles que la République de Sakha, la République de Carélie ou la République des Komis, faiblement peuplées et sans mouvements sociaux ou nationaux significatifs, a d'abord pour motivation la volonté de contrôler les importantes ressources naturelles locales.

De jure, ce sont le Tatarstan et la Yakoutie, proclamée «République de Sakha», qui ont rompu le plus radicalement avec le pouvoir central, élisant un nouveau Parlement, se dotant d'une Constitution et se proclamant «*Etat souverain, sujet de droit international, à même de développer ses relations avec la Fédération de Russie et d'autres Etats sur la base de traités entre partenaires égaux*». *De facto*, ce sont les Républiques du Nord-Caucase, en état de guerre civile ou parties prenantes dans les conflits régionaux, qui se sont le plus émancipées.

Dans le but d'*éviter la décomposition de la Russie*, le Président ELTSINE, confronté au blocage constitutionnel causé par les députés conservateurs, a réussi à convaincre en mars 1992 les responsables des Républiques que la signature préalable d'un traité de la Fédération permettrait de l'inclure dans la Constitution pour donner plus de poids au partage de compétences qu'implique le «fédéralisme». Le traité a été signé le 31 mars par l'ensemble des Républiques -à l'exclusion du Tatarstan et de la Tchétchénie-Ingouchie- et des territoires et les villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg. Le Congrès des députés du peuple l'a ratifié en avril ; le traité a alors été intégré à la Constitution en vigueur.

Le traité semble faire le choix de dépasser le système de l'Etat régional en faveur d'un véritable fédéralisme : il est en effet affirmé le principe d'une égalité de statut juridique entre l'ensemble des sujets de la Fédération, donc entre régions et Républiques. De ce fait, les régions pourront adopter une «charte régionale», équivalent de la Constitution des Républiques, qui servira de base à l'élaboration des textes normatifs que les autorités régionales promulgueront pour résoudre leurs problèmes spécifiques.

Un premier projet de charte a ainsi été rédigé par les autorités de la région d'Irkoutsk. Exempt de tout mot d'ordre idéologique du style «déclaration d'indépendance», il reflète bien le caractère économique du régionalisme : la question de la propriété et de l'utilisation des ressources naturelles constitue la première des préoccupations.

La fuite en avant centrifuge n'a pas pour autant été enrayée par la ratification du traité de la Fédération. Peu après celle-ci, les Républiques, sous l'impulsion du Bachkortostan et de la République de Sakha, ont exigé et obtenu du pouvoir central la signature de protocoles leur donnant le droit de percevoir directement les impôts et celui d'accorder, à leur discrétion, les licences d'exploitation des matières premières. Par cette concession, la Fédération de Russie ressemblait de nouveau à la ferme des animaux de George Orwell, où tous étaient égaux, mais certains plus égaux que d'autres.

Par une échelle de perroquet, les concessions faites aux Républiques radicalisent les revendications des régions. Afin de disposer du plus haut degré d'autonomie économique possible, les régions d'Ekatérinbourg - fief du Président ELTSINE - et de Vologda (Nord-Est de la Russie européenne), et le territoire de Primorié (Vladivostok) se sont proclamés « Républiques ». Si cette initiative a été condamnée par le Président ELTSINE, elle l'a été tout autant par le Tatarstan, qui craint que la création de nouvelles Républiques banalise son statut. Dans le même temps, le localisme de la Sibérie, où existe une structure complexe de Républiques, régions et districts, que le régime soviétique justifiait par l'existence de nombreuses petites ethnies, prend progressivement une expression politique par l'« Accord sibérien », réunissant les dirigeants de 17 entités de Sibérie occidentale et orientale, et le « Comité de l'Extrême-Orient russe », composé des chefs d'administration de 10 entités.

En outre, la question territoriale commence à être posée entre sujets de la Fédération : c'est ainsi notamment que, face à un conflit inter-ethnique, le Soviet suprême a autorisé la scission de la Tchétchénie-Ingouchie en une République de Tchétchénie et une République d'Ingouchie.

Au cours de l'année 1993, le Président ELTSINE se trouve ainsi partagé entre la tentation de continuer à solliciter les sujets de la Fédération pour contourner le blocage constitutionnel causé par le Soviet suprême et le souci de ne pas perdre tout contrôle sur le processus de recomposition du pouvoir local au sein de la Fédération.

Si le référendum du 25 avril 1993 a permis au Président ELTSINE une victoire nationale relative sur les conservateurs, il est préoccupant que la moitié des Républiques et le tiers des régions n'aient pas soutenu le Président. En Tchétchénie, le scrutin n'a même pas été organisé et au Tatarstan, il a dû être annulé faute de participation suffisante. Les sujets de la Fédération « anti-ELTSINE » ont été les provinces traditionnellement hostiles au pouvoir central : Nord-Caucase, Centre-Volga et régions frontalières sensibles.

Le 5 juin 1993, le Président tente une nouvelle opération de contournement du Soviet suprême en réunissant à Moscou 700 délégués des sujets de la Fédération, des syndicats, des Eglises et également du Soviet suprême lui-même pour une « Conférence constitutionnelle » à caractère consultatif. L'idée présidentielle était à l'évidence la transformation de la Conférence en Assemblée constitutive, en s'appuyant sur la légitimité des dirigeants des régions et des Républiques.

Le 16 juin, les délégués de la Conférence ont adopté à 82 % une «déclaration» qui réaffirme le caractère «un et indivisible» de la Fédération, la primauté de la loi fédérale sur les lois locales et l'égalité de statut entre tous les sujets de la Fédération. Dans la logique à la fois du fédéralisme et de la stabilisation du pouvoir législatif, le Congrès des députés du peuple serait remplacé par un Parlement bi-caméral dont la Chambre haute, le «Conseil de la Fédération» aurait vocation à représenter les sujets de la Fédération. Cependant, il est reconnu aux Républiques, en contradiction apparente avec le caractère «un et indivisible» de la Fédération, le statut d'«Etat souverain au sein de la Fédération de la Russie». Ce dernier article a soulevé l'hostilité d'une quarantaine de régions.

Faute d'oser sortir de la légalité formelle, le Président ELTSINE n'a pas réussi à transformer la Conférence constitutionnelle en Assemblée constituante. Pour relancer le processus de révision constitutionnelle, il a, le 13 août, réuni à Pétrozavodsk en Carélie une nouvelle conférence limitée à l'ensemble des sujets de la Fédération - à l'exclusion de la Tchétchénie - pour proposer la création d'un «Conseil de la Fédération», «organe légitime de pouvoir» consultatif qui aurait toujours pour vocation de devenir la Chambre haute du Parlement de la future Constitution, mais qui pourrait d'ores et déjà fonctionner comme un quasi-Parlement doublant l'actuel Soviet suprême. Une vocation particulière de ce Conseil de la Fédération serait aussi, selon le Président ELTSINE, de permettre «à tous les sujets de la Fédération de parler d'une seule voix», c'est-à-dire en fait de régler le différend persistant entre les Républiques d'une part, et les régions et territoires d'autre part...

Tel était l'état de la Fédération en septembre 1993, quand votre délégation a entrepris de nouer des contacts avec les trois groupes d'acteurs du conflit institutionnel : pouvoir exécutif, pouvoir législatif et pouvoirs décentralisés.

L'alternative était clairement entre le chaos institutionnel et une redéfinition substantielle des pouvoirs.

B. LES SUJETS DE LA FÉDÉRATION : LE «CARNET DE ROUTE» DE LA MISSION

Le «carnet de route» de la mission fait état des informations et, plus encore, des réactions recueillies par la délégation au cours de ses rencontres.

• La délégation a inauguré son déplacement par la visite de l'ancienne capitale qui, à la suite d'un référendum local, a repris son nom de **Saint-Pétersbourg**.

Plusieurs des interlocuteurs de la délégation ont fait état des difficultés de reconversion particulières à une ville de cinq millions d'habitants au passé prestigieux mais dont l'essentiel de l'activité reposait sur le complexe militaro-industriel, et gratifiée en outre d'une centrale nucléaire de type «Tchernobyl»...

Le premier interlocuteur de la mission a été **M. TSYPLIAÏEV**, «représentant du Président» à Saint-Pétersbourg. Celui-ci nous a explicité les quatre actions d'un représentant du Président :

- représentation du Président dans ses rapports avec le sujet de la Fédération et les entreprises localement implantées ;

- information du Président sur les problèmes économiques et sociaux, par un rapport mensuel ;

- contrôle de l'exécution locale des décisions du Gouvernement ;

- coordination des services territoriaux dépendant de la Fédération : services de l'Intérieur, de la Sécurité, inspection des Impôts, service des Migrations, service des Affaires étrangères.

Le rôle du représentant du Président est, selon lui, plus politique que celui du chef d'administration, dans la mesure où il a pour tâche de «populariser» la politique conduite par le Président. En septembre 1993, son rôle à Saint-Pétersbourg est ainsi de promouvoir le projet de révision constitutionnelle du Président Eltsine.

Mais **M. TSYPLIAÏEV** tenait principalement à souligner, pour les membres de votre délégation, les facteurs de paralysie, structurels et humains, de la puissance publique à Saint-Pétersbourg.

Saint-Pétersbourg est en effet représentée au sein des sujets de la Fédération par deux entités, la «ville d'importance fédérale» de Saint-Pétersbourg et la région de «Léningrad». Cette région, dont le territoire entoure celui de la ville, a un million et demi d'habitants ; elle comprend 23 villes et 2 000 villages et recouvre 86 000 kilomètres carrés, avec une double frontière avec la Finlande et l'Estonie ; son activité est à la fois industrielle (industrie chimique, construction, hydroélectricité) et agricole (pommes de terre, lait, viande). Surtout, le fait qu'elle ait conservé le nom de «Léningrad», arguant que le référendum municipal organisé par M. Anatoli SOBTCHAK, maire de la capitale, ne la concernait pas, signale la sensibilité conservatrice de son soviet. La scission administrative entre la ville et la région remonte à 1931 ; mais jusqu'en 1991, le comité régional du PCUS fédérait les deux collectivités. M. TSYPLIAÏEV a conçu un projet de réunification par étapes de la ville et de la région. Ce projet a reçu le soutien du maire de Saint-Pétersbourg, car la coexistence de deux entités juridiques constitue un obstacle sérieux pour le développement de la ville.

Autre facteur d'immobilisme, la pérennité des hommes de l'ancien régime : ainsi, le chef du service des impôts de la ville de Saint-Pétersbourg est un ancien responsable communiste local.

Les entretiens de la délégation avec des représentants des soviets ont confirmé ce constat d'inefficacité.

Le vice-président du soviet de la ville, qui recevait la délégation dans la salle où fut aboli le servage, a souligné qu'il n'existait pas au soviet de groupe politique qui puisse assurer la cohésion.

Au soviet de la région, il a été indiqué à la délégation que les deux groupes politiques du soviet, «Russie démocratique» et «Interrégion», n'avaient qu'une influence faible. Le groupe néo-communiste est, quant à lui, sans activité.

• **Moscou** était l'étape principale de la mission, entre Saint-Pétersbourg et les régions choisies par la délégation. C'était aussi le lieu pour observer les deux principaux acteurs du conflit constitutionnel sur l'émergence des pouvoirs locaux, à savoir le Soviet suprême et les partisans du Président ELTSINE.

- Dans le camp des députés conservateurs, la délégation a notamment pu s'entretenir à plusieurs reprises avec M. Youri Mikhaïlovitch VORONINE, vice-président du Soviet suprême, M. Vladimir Borissovitch ISSAKOV, président du comité des Lois au

Soviet suprême, ainsi que plusieurs membres du comité des Lois. Tous ont fait part de leur préoccupation de maintenir l'intégrité du territoire de la Russie, «*État mononational*». Ils ont cependant été moins explicites quant à l'organisation des pouvoirs locaux qui permettrait d'éviter à la Fédération de «*subir la destinée de l'URSS*».

M. ISSAKOV a certes souligné, d'accord sur ce point avec le Président ELTSINE, qu'afin d'éviter pour les régions la tentative de se proclamer Républiques, il fallait faire en sorte qu'elles ne soient plus des «*sujets de la Fédération de deuxième ordre*», mais se voient reconnaître une véritable égalité de statut avec les Républiques.

Mais dans le même temps où il prônait une rationalisation de l'État en faveur d'un fédéralisme véritable, M. ISSAKOV semblait refuser toute cohésion à l'action de l'exécutif : l'institution des chefs d'administration et des représentants du Président ne serait pour lui que la poursuite de la «*tradition russe*» des «*potentats*» locaux.

En fait, plus qu'une fin en soi, la réorganisation des pouvoirs locaux semblait pour les députés conservateurs un moyen et un laboratoire pour leur lutte de pouvoir contre le Président ELTSINE. Ainsi, interrogé sur la possibilité politique de supprimer l'institution présidentielle en Russie, M. ISSAKOV a déclaré, sans ambages, que... la République de Mordovie l'avait fait dans sa propre Constitution et que «*l'expérience mordove*» était appuyée par plusieurs analystes.

- M. Guennadi BOURBOULIS , ancien vice-premier ministre écarté sous la pression des conservateurs et demeuré le bras droit du Président ELTSINE, recherche à l'inverse le modèle juridique qui assurera l'unité de la Fédération. Son conseiller M. Anatoli KOVLER ne cache en effet pas la gravité de la situation : la Fédération de Russie connaît une «*anarchie territoriale*», chaque région décidant de ne pas appliquer la norme fédérale qui ne lui convient pas.

Si M. BOURBOULIS prône un bicaméralisme parlementaire pour la Russie, avec une Chambre haute composée de représentants des sujets de la Fédération, c'est avant tout un moyen pour contourner l'opposition du Soviet suprême à la politique de réformes du Président ELTSINE.

En revanche, il admet que la recherche du modèle de la Fédération constitue une fin en soi. M. KOVLER semble, à cet égard, regretter comme une erreur la signature d'un «*traité*» qui renvoie au modèle de la confédération entre partenaires étatiques souverains. Le nouveau modèle de la Fédération doit donc à son sens être établi sur la base d'un texte constitutionnel.

La question est alors de concilier la revendication identitaire des Républiques avec l'exigence d'égalité statutaire des

régions. Revendication absolument légitime : M. KOVLER souligne pour les membres de la délégation que, tandis que les régions reversent au budget fédéral 50 à 60 % de leurs recettes fiscales, les Républiques ne reversent quant à elles que 1,23 %. Or, «*si vous voulez voyager en première classe, vous devez payer un billet de première et pas de troisième*». La solution juridique serait donc celle d'un «*fédéralisme asymétrique*» : les Républiques conserveraient les «*dentelles de l'étatisme*», à savoir «*le décor extérieur de la souveraineté*», mais se verraient par ailleurs imposer un alignement sur le droit commun des régions, en premier lieu en matière fiscale.

- La délégation ne devait cependant pas être exclusivement confrontée à l'analyse du chaos institutionnel : la visite de Nijni-Novgorod, chef-lieu de région de Centr · Volga, a rendu l'optimisme aux membres de la délégation en lui montrant l'exemple de la Russie nouvelle en train de se construire.

Votre délégation s'est notamment entretenue avec M. Evguéni Vladimirovitch KRISTIANINOV, président du soviet de région depuis septembre 1991, M. Guennadi GOUDKOV, responsable du comité d'Etat chargé de la privatisation, et M. Boris Efimovitch NIÉMTSOV, «gouverneur» («*Governator*») de la région également depuis septembre 1991.

Votre délégation tient à souligner l'extrême qualité de l'accueil qui lui a été réservé par les autorités régionales de Nijni-Novgorod : M. NIÉMTSOV comme M. KRISTIANINOV ont en effet insisté sur leur volonté d'établir des échanges décentralisés avec les collectivités locales françaises.

La première particularité de la région de Nijni-Novgorod est l'entente entre le législatif et l'exécutif, grâce à la sensibilité réformatrice du soviet et au charisme du chef d'administration M. NIÉMTSOV, qui, âgé de 34 ans, représente le «prototype» des jeunes dirigeants réformateurs légitimés par leur victoire sur les conservateurs lors du coup d'Etat manqué du 19 août 1991. Faisant confiance aux bonnes relations avec le soviet et au dynamisme de M. NIÉMTSOV, le Président ELTSINE lui a donné au lendemain du putsch la double casquette de chef d'administration et de représentant du Président et le soviet de la région lui a, quant à lui, conféré le titre officiel de «gouverneur», cas unique au sein de la Fédération.

M. NIÉMTSOV a pris comme conseiller à ses côtés l'économiste libéral M. Grigori YAVLINSKI, auteur en 1988 avec M. Stanislav CHATALINE d'un ambitieux programme économique pour changer en moins de deux ans l'économie russe, le «plan des 500 jours». Peu entendu par M. GORBATCHEV et même par le

NIJNI-NOVGOROD

Géographie

La région de Nijni-Novgorod s'étend sur 75 000 kilomètres carrés, soit l'équivalent du Benelux. Divisée en 49 départements, elle comprend 25 villes et compte une population de 4,5 millions d'habitants.

La ville de Nijni-Novgorod, sise au confluent de la Volga et de l'Oka à 400 kilomètres à l'Est de Moscou, se place, avec une agglomération de 2 millions d'habitants, au troisième rang de la Russie après Moscou et Saint-Pétersbourg.

Histoire

Située sur la route commerciale reliant la Baltique à l'Asie centrale, Nijni-Novgorod devient à partir de 1817 une foire internationale qui en fait le foyer des échanges commerciaux en Russie et la foire la plus fréquentée au monde.

Cependant, à l'époque soviétique, la ville, rebaptisée «Gorki», est interdite aux étrangers jusqu'au 4 septembre 1991 en raison de l'importance des industries militaires. Du fait de cette fermeture, «Gorki» devient une ville d'assignation à résidence : ainsi, de 1980 à 1986, pour le physicien nucléaire et dissident Andréï Sakharov.

Industrie

L'industrie représente aujourd'hui les deux tiers du produit régional brut. Les deux tiers du produit de l'industrie proviennent de la métallurgie, de la construction mécanique, de la chimie, de la pétrochimie et de l'industrie du bois. Le secteur militaire emploie un tiers du capital industriel de la région.

Commerce

La foire Yarmarka attire à nouveau des exposants étrangers depuis 1991. Elle doit devenir en 1995 un centre d'affaires international avec un institut financier, une salle des ventes et une bourse.

Président ELTSINE, M. YAVLINSKI a donné l'impulsion à la privatisation d'ores et déjà de plus de la moitié du potentiel industriel de Nijni-Novgorod, qu'il présente comme le laboratoire de ses idées.

Pour faire face à la pénurie de monnaie, la région a fait ce que la plupart des régions menaçaient le pouvoir central de faire : l'émission d'obligations locales, dites «obligations YAVLINSKI» ou encore «nijnis», à hauteur de la dette contractée par l'Etat fédéral auprès de la région pour non-remise des liquidités nécessaires au paiement des salaires. Par décision du soviet de région, le «nijni» a,

dans les limites de la région, une valeur égale à celle du rouble. Ce cours est d'autant moins artificiel que M. KRISTIANINOV a souligné aux membres de votre délégation que, tandis que le déficit budgétaire de la Fédération atteint 65 %, celui de la région n'était que de 16 % au début de l'année budgétaire et devrait à court terme être réduit à moins de 3 %.

Les modalités du processus de privatisation à Nijni-Novgorod seront décrites à l'occasion de la présentation de la réforme de la propriété dans la Fédération. Mais on conçoit l'ambivalence que représente pour le Président ELTSINE le « modèle nijni » : si la conversion vers l'économie de marché est semble-t-il plus avancée dans la région que partout ailleurs, la multiplication de monnaies régionales mieux acceptées que le rouble signifierait la désintégration de la Fédération. Il est à cet égard significatif que M. NIÉMTSOV ait prôné devant les membres de la délégation le rétablissement du principe de l'élection des chefs d'administration au suffrage universel, afin selon lui d'asseoir l'autorité des réformateurs, mais tout en admettant que le Président ELTSINE n'y est pas favorable, car *« il craint de perdre le contrôle du pays »*...

- Si le choix de Nijni-Novgorod représentait pour la délégation une ouverture sur l'avenir de la Russie, celui de **Volgograd**, l'ancienne Stalingrad, représentait avant tout le rappel d'un passé témoignant du courage héroïque du peuple russe.

La Volgograd d'aujourd'hui, qui compte environ un million d'habitants, est le chef-lieu de la région du même nom, qui couvre 114 000 km², soit plus du cinquième de la France, mais pour une population à peine supérieure à deux millions d'habitants.

L'industrie régionale est spécialisée dans la production des tracteurs, des installations de forage, des bateaux fluviaux, dans le raffinage des produits pétroliers, la production d'acier et de laminés. La région est également riche en minerais : pétrole, mais également bischofite, chrome, manganèse.

La délégation a été reçue par M. **Victor Nikolaiévitch BIÉSPALOV**, vice-président du soviet de région, et la présidente de la commission budgétaire. M. BIÉSPALOV a notamment éclairé les membres de la délégation sur la situation de ruine que connaît la puissance publique – lorsqu'elle ne peut ou ne veut compenser l'effondrement de ses ressources fiscales par le produit de la privatisation. En effet, depuis la fin de 1991, les prix et les salaires ont été multipliés par 300 ; cela a provoqué quatre ajustements du budget de la région de Volgograd en 1992 et en provoquera au moins autant en 1993 ; mais, dans le même temps, la pression fiscale n'a été

multipliée que par 40, ce qui signifie une réduction de plus des six septièmes des ressources fiscales.

La délégation a en outre eu confirmation d'un point déjà relevé à Nijni-Novgorod : seuls 20 % du produit de l'impôt sur la consommation restent, selon la loi, dans la région, mais le Soviet suprême s'est donné la faculté d'attribuer 50 % du produit de l'impôt à telle ou telle région. L'enjeu de cette négociation pour les régions permet ainsi au Soviet suprême de se concilier une «clientèle» politique dans sa lutte contre le Président ELTSINE.

Maïs ce soviet de région de sensibilité plutôt conservatrice renvoie néanmoins dos à dos exécutif et législatif fédéraux à l'instar des autorités régionales réformatrices de Nijni-Novgorod, quand il s'agit de revendiquer une autonomie accrue pour les régions : selon M BIESPALOV, la répartition des recettes fiscales devrait se faire de la périphérie vers le pouvoir central et non plus l'inverse.

• La revendication d'autonomie régionale la plus radicale, c'est cependant à Ekatéribourg que la délégation devait la recueillir.

Ekatéribourg - «Sverdlovsk» à l'époque soviétique -, à 1 800 kilomètres de Moscou, au-delà de la limite entre l'Europe et l'Asie sur le versant oriental de l'Oural dont elle est la ville principale, est surtout connue comme le lieu où la famille impériale a été exécutée par les révolutionnaires.

Mais Ekatéribourg est aussi le «fief» du Président Eltsine . ce dernier a été le premier secrétaire du PCUS de la région de «Sverdlovsk» de 1976 à 1985. Plusieurs de ses conseillers actuels, notamment son bras droit M. Guennadi BOURBOULIS, sont également ouraliens.

Enfin, Ekatéribourg, ville de plus d'un million d'habitants, est le chef-lieu d'une région de cinq millions d'habitants qui constitue le second pôle industriel de la Fédération, notamment du fait des entreprises du complexe militaro-industriel, telles qu'«Ouralmach».

La délégation a été reçue par les autorités régionales dans les nouvelles salles du Musée de la Jeunesse : l'accent mis sans aucune indulgence par les salles historiques de ce musée sur les aspects les plus sombres - l'Oural était le lieu de nombreux camps de déportation politique - du régime soviétique a convaincu les membres de la délégation que ce n'est pas ici que ce passé pourrait ressurgir.

Pour autant, les autorités régionales d'Ekatéribourg s'écartent du Président ELTSINE sur un point fondamental, la redéfinition des pouvoirs locaux.

LA DESTRUCTION DE LA MAISON IPATIEV

Extrait de : Boris **Eltine**, Jusqu'au bout !, Calmann-Lévy, 1990

«La glasnost a suscité nombre de conversations sur la maison Ipatiev dans les caves de laquelle furent assassinés le tsar déchu et sa famille. Le retour aux origines de notre histoire, déformée, défigurée par le mensonge, est un processus naturel. Le pays veut connaître la vérité sur son passe, aussi terrible soit-elle. La tragédie de la famille Romanov fait justement partie de ces événements dont il était convenu de ne pas parler.

«La maison Ipatiev fut détruite dans les années où j'occupais le poste de premier secrétaire du comité de région.

«De tout temps, les gens avaient continué d'y venir, bien qu'elle ne se distinguât en rien des vieilles maisons voisines. Mais la tragédie survenue en 1918 poussait les gens à y retourner encore et encore, ils jetaient un coup d'œil par les fenêtres ou la contemplaient simplement en silence.

«La famille Romanov fut tuée sur décision du comité de l'Oural. Je passai un jour aux archives régionales et lus les documents de l'époque. Tout récemment encore, les faits en étaient tenus secrets, il n'en existait qu'une version falsifiée. On imagine avec quelle avidité je me précipitai sur ces papiers datés de 1918. Ces derniers temps, deux textes détaillés et fort bien documentés ont été publiés, dans la presse soviétique, sur les derniers jours des Romanov. Mais à l'époque, j'étais un des rares initiés au mystère de la mort du tsar et des siens. La lecture de ces papiers était terrible.

«Revenons à la destruction de la maison. Nous étions à quelques jours d'une date marquante de la vie du dernier tsar de Russie. Comme toujours, les journaux occidentaux firent paraître de nouvelles études sur la question, dont des extraits furent retransmis par les radios occidentales émettant en langue russe à destination de l'Union soviétique. L'intérêt pour la maison Ipatiev en fut soudain accru. Des gens venaient d'autres villes pour la voir. Cela ne m'inquiétait guère. Je savais qu'ils n'étaient pas mus par des sentiments monarchistes, par le désir qu'apparaisse un nouveau tsar. Ils étaient poussés par la curiosité, la compassion aussi, le souvenir, des sentiments humains bien naturels.

«Cependant, par Dieu sait quels canaux, Moscou apprit que le nombre des «pèlerins» était en augmentation. J'ignore quel mécanisme s'enclencha aussitôt, j'ignore de quoi eurent peur nos idéologues, quels conseils et réunions extraordinaires furent tenus, toujours est-il que je reçus bientôt un message confidentiel de la capitale. Je n'en crus pas mes yeux : une résolution secrète du Politburo avait décidé la destruction de la maison Ipatiev à Sverdlovsk. Et puisqu'il s'agissait d'une résolution secrète, le comité régional du parti devait assumer la responsabilité de cette décision insensée.

«Je réunis un premier bureau et me heurtai à une réaction très vive des participants. Il était pourtant impossible de ne pas se soumettre à la volonté du Politburo. C'est ainsi que quelques jours plus tard, de nuit, nous fîmes venir du matériel devant la maison Ipatiev. Au matin, la place était nette. Par la suite, ordre fut donné de goudronner.

«Ce n'est qu'un des tristes épisodes de l'époque de la stagnation. Je savais que tôt ou tard nous aurions honte de cette barbarie. Et que nous n'y pourrions plus rien.

«Il serait intéressant de savoir quand le Comité central se décidera à publier les résolutions –secrètes ou non– du Politburo. Il me semble que le temps en est venu. Le voile se lèverait alors sur bien des points qui demeurent inexpliqués...»

En effet, elles n'admettent pas l'inégalité de traitement fiscal qu'elles subissent par rapport aux Républiques : confirmant le constat de MM. BOURBOULIS et KOVLER , elles font observer qu'elles ont versé en 1992 95 milliards de roubles d'impôts au budget fédéral en recevant en contrepartie 30 milliards de subventions de la Fédération, alors que la République du Tatarstan en encaissait 38 milliards, pour un versement fiscal de ... 93 millions, soit mille fois moins.

Or, de ce constat, les autorités d'Ekatéribourg, suivies par leurs administrés, ont tiré une conclusion radicale : le 25 avril 1993, jour du référendum du Président Eltsine, les habitants de la région ont en même temps répondu «oui» à la proposition des autorités régionales de transformer leur région en République.

Le 1er juillet, le soviet de la région a proclamé unilatéralement la «République de l'Oural».

L'intention affichée est d'intégrer à terme les régions voisines de Kourgan, Orenbourg, Perm, Tchéliabinsk et Tioumen, soit au total 4 millions de kilomètres carrés et 17,5 millions d'habitants, y compris les gisements pétroliers qui constituent l'essentiel des revenus du commerce extérieur fédéral.

Au terme de son déplacement, la délégation était ainsi convaincue qu'une solution devait rapidement être trouvée entre l'exécutif fédéral et les sujets de la Fédération pour sauver à la fois l'unité de l'Etat et l'efficacité de la réforme économique.

C. LE DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES LOCALES : UNE CHANCE POUR LA NOUVELLE RUSSIE

Le 21 septembre 1993, le lendemain même du départ de Moscou de votre délégation, le Président ELTSINE a dissous le Soviet suprême : c'était l'épreuve de force décisive, si longtemps reculée, entre l'exécutif et le législatif de la Fédération. Pour chacun de ces deux pouvoirs, les autorités locales représentaient un allié potentiel.

Parfois, les assemblées locales, contrôlées par des hommes de l'ancien régime, ont immédiatement soutenu le Soviet suprême, tandis que les chefs d'administration et les représentants du Président approuvaient tout aussi logiquement ce dernier.

Confronté le plus souvent à l'attentisme des sujets de la Fédération, parfois à la défiance, le Gouvernement russe se résout le 26 septembre à accepter la signature par le vice-premier ministre M. Sergueï CHAKHRAÏ du «compromis de Saint-Pétersbourg» avec les représentants d'une soixantaine de régions, prévoyant la tenue d'élections présidentielles et législatives simultanées.

Mais ce compromis ne suffit pas à concilier les sujets de la Fédération avec le Président ELTSINE.

Le 29 septembre, les représentants de dix-sept entités de Sibérie, sous l'impulsion du chef d'administration de la région de Novossibirsk, M. Vitali MOUKHA, tout en sommant le Président ELTSINE de lever le blocus de la Maison Blanche, poursuivent la logique du localisme sibérien en posant les jalons d'une «République autonome de Sibérie» qui irait de Tioumen à Khabarovsk en englobant la quasi-totalité des ressources en pétrole et en gaz de la Fédération. Le 30 septembre, 56 soviets et 18 chefs d'administration conservateurs se regroupent en un «Conseil des sujets de la Fédération» pour lancer le même ultimatum de levée du blocus de la Maison Blanche au Président.

Si le Président ELTSINE a finalement emporté l'épreuve de force contre le Soviet suprême, l'attitude des pouvoirs locaux au cours de cette épreuve a donc le plus souvent penché vers la défiance à son égard. Cette circonstance historique, explicable plus souvent par la pérennité des hommes d'ancien régime que par le localisme, est importante pour comprendre la réaction du Président ELTSINE face aux pouvoirs locaux.

Le 6 octobre, le Président invite les soviets locaux –à l'échelon infra-régional– à s'autodissoudre «dans la dignité».

Le 9 octobre, il annonce leur suspension et la mise en place de nouveaux organes représentatifs dans les régions ; en attendant l'élection des nouveaux soviets locaux le 12 décembre, les chefs d'administration locale, nommés par le Président sans agrément, se substitueraient aux soviets.

Le 22 octobre enfin, le Président ordonne par décret la tenue d'élections pour le renouvellement des soviets des régions, districts et villes entre décembre 1993 et mars 1994.

Une «commission fédérale» créée par le Président le 9 octobre est chargée de la «réforme des organes du pouvoir représentatif», autrement dit de la désoviétisation.

Les nouveaux organes représentatifs des régions, les «Doumas» (assemblées), comprendraient seulement de quinze à cinquante députés, travaillant à temps plein, dans une optique d'efficacité.

Quant au «Conseil de la Fédération» prévu pour devenir la Chambre haute du futur Parlement, l'incertitude existe désormais non seulement sur sa composition, mais sur son existence même. M. Sergeï FILATOV, chef de l'administration présidentielle, a en effet déclaré que la «*période de transition*» pourrait «*peut-être*» se contenter d'un Parlement «*monocaméral*».

*

* *

Il est clair que l'exécutif moscovite ne pouvait plus longtemps tolérer ni la paralysie de son action à l'échelle locale par les hommes de l'ancien régime, ni l'anarchie territoriale provoquée par certains réformateurs dynamiques, mais obnubilés par leurs seuls intérêts locaux.

Il reste que le rétablissement de l'initiative individuelle dont la Russie a besoin passe par une décentralisation des responsabilités administratives.

Afin que soit satisfaite la revendication des régions d'une égalité, notamment fiscale, avec les Républiques, cette décentralisation pourrait aller jusqu'à un fédéralisme véritable –qui implique l'égalité entre les sujets de la Fédération.

Du fait de l'immensité de la Russie, tout ne peut être décidé de Moscou. Le Président ELTSINE ne doit donc pas succomber à la tentation de reprendre en main les pouvoirs locaux : à ce titre l'élection des soviets locaux le 12 décembre revêt une importance aussi grande que celle du Soviet suprême.

La recentralisation serait sans doute une erreur : ce n'est pas parce que les soviets locaux ont manifesté une certaine solidarité avec le Soviet suprême qu'il faut recentraliser les pouvoirs.

La délégation a rencontré des gestionnaires locaux d'une très grande qualité, qui paraissent soucieux d'exercer leurs compétences dans le cadre d'une fédération renouvelée.

La chance de la décentralisation ne doit pas être manquée par la Russie de demain.

DEUXIÈME PARTIE

**LE CONFLIT ENTRE UN PRÉSIDENT
ÉLU DÉMOCRATIQUEMENT ET UN PARLEMENT
HÉRITIER DE LA CONSTITUTION BREJNÉVIENNE**

La chronologie des faits

DE L'ÉLECTION DU PREMIER CHEF D'ÉTAT RUSSE AU SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT À L'ÉPREUVE DE FORCE DU 21 SEPTEMBRE 1993

1991

12 juin : M. ELTSINE est élu Président de Russie au suffrage universel direct avec 57,3 % des voix, avec, comme vice-président, le colonel Alexandre ROÛTSKOÏ.

20 Juillet : le Président ELTSINE publie un décret qui interdit l'activité des partis politiques au sein des entreprises et des administrations de Russie.

19-22 août : Tentative de coup d'Etat d'un groupe de dirigeants communistes conservateurs.

23 août : M. ELTSINE suspend les activités du PCUS en Russie.

24 août : M. GORBATCHEV démissionne de son poste de secrétaire général du PCUS et appelle le comité central du PCUS à se dissoudre.

5 septembre : adoption par le Congrès des députés du peuple d'URSS de la déclaration des droits et des libertés de l'homme, dont toute référence au communisme a disparu.

29 octobre : le Tchétchène Rouslan KHASBOULATOV est élu Président du Soviet suprême de Russie avec le soutien du Président ELTSINE, malgré l'opposition des députés conservateurs.

1er novembre : le Congrès des députés du peuple de Russie accorde au Président ELTSINE des pouvoirs spéciaux en matière économique. Il est autorisé à suspendre l'application des actes édictés par les instances de l'URSS.

7 novembre : dissolution du PCUS en Russie.

11 novembre : le Soviet suprême de Russie refuse d'entériner l'état d'urgence en Tchétchéno-Ingouchie décrété par le Président ELTSINE. Le lendemain, ce dernier reconnaît son «*erreur*».

8 décembre : dissolution de l'URSS par l'accord de Minsk et création de la CEI.

19 décembre : le Président ELTSINE place par décret le Kremlin sous son autorité.

21 décembre : extension de la CEI par l'accord d'Alma-Ata.

25 décembre : démission de M. GORBATCHEV de son poste de président de l'Union soviétique. Il transmet ses pouvoirs présidentiels au Président ELTSINE.

26 décembre : le vice-président ROUTSKOÏ déclare qu'«*il n'y a ni gouvernement ni démocratie en Russie*».

31 décembre : l'URSS cesse d'exister juridiquement en tant qu'Etat.

1992

2 janvier : libération des prix en Russie, suivie d'une inflation galopante. C'est la «*thérapie de choc*» engagée par M. Egor GAÏDAR, ministre des Finances.

14 janvier : les quatorze principaux investigateurs du coup d'Etat sont inculpés de conspiration.

23 février : manifestation hostile au Président ELTSINE à Moscou comprenant une dizaine de milliers de personnes, dont des militaires.

31 mars : signature du traité instituant la Fédération russe par l'ensemble des Républiques autonomes - à l'exclusion du Tatarstan et de la Tchétchéno-Ingouchie - et des territoires et les villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg.

2 avril : sous la pression des députés conservateurs, le Président ELTSINE se sépare du ministre des Finances, Egor GAÏDAR, qui reste cependant premier vice-premier ministre. Le lendemain, il supprime le poste de premier vice-premier ministre de son bras droit, Guennadi BOURBOULIS, qui reste cependant secrétaire d'Etat.

6-21 avril : affrontement entre le Président ELTSINE et l'opposition conservatrice au 6ème Congrès des députés du peuple.

19 avril : les députés adoptent le nom de Fédération de Russie pour la République et lancent un processus de révision de la Constitution.

30 juin : le gouvernement GAIDAR, nommé quinze jours plus tôt, adopte un plan de réformes économiques sur trois mois.

28 octobre : M.KHASBOULATOV est privé par décret présidentiel du contrôle de la garde parlementaire.

25 novembre : par souci de conciliation avec les conservateurs, le Président ELTSINE se sépare du ministre de l'Information Mikhaïl POLTORANINE et supprime le poste de secrétaire d'Etat attribué à Guennadi BOURBOULIS.

30 novembre : la Cour constitutionnelle annule partiellement le décret présidentiel relatif à l'interdiction totale du PCUS.

1er-14 décembre : 7ème Congrès des députés du peuple. Le Président ELTSINE est contraint de remplacer Egor GAÏDAR au poste de Premier ministre par Viktor TCHERNOMYRDINE, nommé le 14. Le Président annonce un référendum en avril 1993 pour trancher le conflit avec le Soviet suprême.

1993

5 janvier : le Premier ministre TCHERNOMYRDINE rétablit le contrôle des prix.

7 mars : le Président ELTSINE menace de s'écarter de la légalité formelle en cas de persistance du conflit avec le législatif.

10-13 mars : obstruction systématique des députés conservateurs au 8ème Congrès des députés du peuple.

20 mars : le Président ELTSINE instaure un régime présidentiel direct et un système de gouvernement par décret jusqu'à la tenue d'un référendum le 25 avril. Le lendemain, le Soviet suprême qualifie cette décision d'«*attentat aux fondements de la Constitution*».

23 mars : M. KHASBOULATOV déclare que les bases existent pour engager une procédure de destitution du Président ELTSINE. La Cour constitutionnelle enclenche la procédure. Le lendemain, le Président ELTSINE renonce au régime présidentiel direct.

29 mars : le 9ème Congrès des députés du peuple accepte l'organisation d'un référendum en quatre questions.

25 avril : lors du référendum, le Président ELTSINE recueille 58 % des suffrages à la question de confiance. MM. ROUTSKOÏ et KHASBOULATOV déclarent le résultat du scrutin sans signification car le Président ELTSINE n'a pas obtenu la majorité requise pour convoquer des élections législatives anticipées.

29 avril : le Président ELTSINE publie son projet de Constitution.

1er mai : incidents entre l'opposition et les forces de l'ordre. Bilan : un mort et quelque 600 blessés.

23-24 juillet : retrait de la circulation des roubles émis avant 1993.

12 août : le Président ELTSINE annonce une «*bagarre politique*» pour septembre et la tenue d'élections législatives anticipées à l'automne, avec ou sans l'accord du Parlement.

13 août : le Président ELTSINE réunit à Pétrozavodsk (Carélie) l'ensemble des «sujets» de la Fédération à l'exclusion de la Tchétchénie et propose la création d'un Conseil de la Fédération.

18 août : le Conseil de sécurité russe dénonce plusieurs cas de corruption, parmi lesquels le vice-président ROUTSKOÏ.

20 août : le Président ELTSINE demande officiellement au Soviet suprême la convocation d'élections législatives anticipées.

1er septembre : «suspension temporaire» par décret présidentiel du vice-président ROUTSKOÏ.

16 septembre : le Président ELTSINE annonce le retour au Gouvernement d'Egor GAÏDAR en tant que premier vice-premier ministre chargé de l'économie.

18 septembre : le Président ELTSINE relève le défi d'une élection présidentielle anticipée. Il rejette cependant la perspective d'élections présidentielles et législatives simultanées.

21 septembre : le Président ELTSINE dissout le Soviet suprême et convoque des élections législatives anticipées les 11 et 12 décembre. Le Président du Soviet suprême KHASBOULATOV appelle à la destitution du Président ELTSINE. Le vice-président ROUTSKOÏ se proclame chef de l'Etat en accusant M. ELTSINE de s'être livré à un coup d'Etat. Le Premier ministre TCHERNOMYRDINE et le ministre de la Défense Pavel GRATCHEV apportent leur soutien au Président ELTSINE. Un blocus se met en place contre la Maison-Blanche, siège du Soviet suprême.

24 septembre : les chefs d'Etat de la CEI apportent leur soutien au Président ELTSINE.

26 septembre : le vice-premier ministre Sergueï CHAKHRAÏ signe, avec les représentants d'une soixantaine de régions, le «compromis de Saint-Petersbourg», prévoyant la tenue d'élections présidentielles et législatives simultanées.

30 septembre : création par 56 soviets et 18 chefs d'administration conservateurs d'un «Conseil des sujets de la Fédération» qui exige la levée du blocus de la Maison Blanche.

3 octobre : scènes d'émeute à Moscou. Le Gouvernement décrète l'état d'urgence et le couvre-feu dans la capitale et lance l'assaut le 4 contre la Maison-Blanche. MM. ROUTSKOÏ et KHASBOULATOV sont arrêtés.

6 octobre : le Président ELTSINE invite les soviets locaux à s'autodissoudre «dans la dignité», tout en confirmant la tenue d'élections législatives le 12 décembre.

7 octobre : suspension de la Cour constitutionnelle par décret présidentiel jusqu'à l'adoption d'une nouvelle Constitution.

9 octobre : le Président ELTSINE annonce la suspension des soviets locaux et la mise en place de nouveaux organes représentatifs dans les régions. En attendant leur élection à la même date que les législatives, les chefs d'administration locale, nommés par le Président, se substitueraient aux soviets.

15 octobre : le Président ELTSINE annonce pour le même 12 décembre l'organisation d'un référendum sur le projet de nouvelle Constitution, dont le texte devrait être publié le 10 novembre. MM. ROUTSKOÏ et KHASBOULATOV sont inculpés d'organisation de désordres de masse.

22 octobre : décret présidentiel ordonnant la tenue d'élections pour le renouvellement des soviets des régions, districts et villes entre décembre 1993 et mars 1994. L'élection présidentielle anticipée a été fixée au 12 juin 1994.

27 octobre : décret présidentiel libéralisant l'achat et la vente de la terre pour les citoyens russes.

I. LA CONSTITUTION BREJNÉVIENNE DE 1978 : UNE CONSTITUTION RÉVISÉE PLUS DE 300 FOIS

La loi fondamentale russe de 1978 se présente comme un document volumineux, dans la mesure où elle comporte, outre un préambule relativement bref, près de 185 articles.

Depuis son adoption, elle a fait l'objet de près de 300 modifications, à telle enseigne qu'elle est devenue difficilement lisible. La plus importante de ces modifications a consisté dans l'introduction d'un nouveau chapitre relatif au Président de la Russie.

Au mois de juin 1991, M. Boris ELTSINE devait devenir, au regard de l'Histoire, le premier chef d'Etat russe élu démocratiquement au suffrage universel direct.

Mais, au début de la création du poste de Président de la République, la Constitution russe se caractérisait par la prépondérance institutionnelle du Congrès des députés du Peuple.

Si l'on se réfère à la typologie classique des régimes constitutionnels, le système soviétique s'apparente moins à un régime parlementaire qu'à un régime d'assemblée, marqué par la concentration des pouvoirs constitutionnels au profit d'une assemblée unique, et tenant sous sa coupe le Gouvernement.

A. UN RÉGIME D'ASSEMBLÉE : LA TOUTE PUISSANCE DU PARLEMENT

Le Parlement, avant sa dissolution, comprenait deux niveaux : le Congrès des députés du Peuple (1068 députés) et le Soviet Suprême (250 députés).

Le Congrès des députés du Peuple

Aux termes de l'article 104 de la Constitution de 1978, le Congrès des députés du Peuple est « *l'organe supérieur des pouvoirs d'Etat* » ; en tant que tel, il a « *le droit de se saisir, pour l'examiner et le*

régler, de n'importe quel problème relevant de la compétence de la Fédération de Russie».

Si les dernières élections législatives ont eu lieu au suffrage universel direct et au scrutin secret, le droit de présenter des candidats était de fait réservé aux collectifs de salariés, aux organisations sociales, aux collectifs des établissements d'enseignement, aux réunions des électeurs sur leur lieu de résidence et des militaires dans leurs unités.

Par ailleurs, l'organisation des élections était placée sous la responsabilité de commissions électorales composées exclusivement des représentants collectifs appelés à présenter des candidatures.

Le Congrès disposait tout d'abord du pouvoir constituant : il avait en effet le droit de modifier la Constitution à la majorité des deux tiers.

L'énumération des autres compétences exclusives du Congrès témoigne de sa toute puissance. On peut citer notamment :

- la détermination de la politique intérieure et extérieure de la Fédération de Russie ;

- l'approbation des plans prospectifs de l'Etat, des programmes de développement économique et social de la Fédération de Russie ainsi que son organisation militaire ;

- l'approbation de la nomination du Président du Conseil des ministres ;

- l'approbation de la nomination du Procureur général et du Procureur de la Cour Suprême ;

- l'élection des membres de la Cour constitutionnelle ;

- la destitution du Président de la Fédération de Russie ;

- l'annulation des décrets et ordonnances du Président de la Fédération de Russie ;

- la décision d'organiser un référendum.

La Constitution russe répondait ainsi à tous les critères du régime d'assemblée.

L'essentiel des compétences d'Etat était, du moins en théorie, dévolu à une assemblée unique qui cumulait le pouvoir législatif avec la faculté de régenter la fonction du Gouvernement.

Ainsi, par un arrêté du 14 janvier 1992, la Cour constitutionnelle a estimé que l'ordonnance présidentielle tendant à la formation d'un nouveau ministère de l'Intérieur et de la Sécurité par la fusion de l'ancien Comité d'Etat à la Sécurité et de l'ancien ministère de l'Intérieur, méconnaissait la règle de la «séparation des pouvoirs» conférant au Soviet Suprême le soin de légiférer sur la création, la fusion ou la réorganisation des ministères.

Organe souverain, le Congrès des députés du Peuple ne se réunissait toutefois en session ordinaire qu'une fois par an, les sessions extraordinaires étant convoquées à l'initiative du Soviet Suprême qui constituait l'organe permanent du Parlement.

Le Soviet Suprême

Selon l'article 107 de la Constitution de 1978, le Soviet Suprême était l'organe du Congrès des députés du Peuple de la Fédération de Russie, organe législatif, administratif et de contrôle du pouvoir d'Etat «*fonctionnant en permanence*».

Le Soviet Suprême comprenait deux chambres égales en nombre et en droit : le Soviet de la République et le Soviet des nationalités.

Le Soviet de la République était formé de députés des circonscriptions électorales en tenant compte du nombre des électeurs.

Le Soviet des nationalités avait pour vocation particulière d'assurer la représentation des 89 «sujets» de la Fédération : trois députés pour chaque République et un pour chaque district, les autres territoires ou régions ainsi que les villes d'importance fédérale (Moscou et Saint-Petersbourg) étant représentés par 63 députés.

Le Soviet Suprême était convoqué par le Présidium en session ordinaire deux fois par an ou en session extraordinaire sur proposition notamment de son Président.

Le Soviet Suprême disposait de prérogatives essentielles dont les plus importantes étaient :

- la fixation de la date de l'élection des députés du Congrès ;

- l'acceptation de la nomination du Président du Conseil des ministres, des ministres des Affaires étrangères, de la Défense, de la Sécurité et de l'Intérieur ;

- l'élection des membres de la Cour Suprême, des juges des tribunaux des territoires, des régions ainsi que des villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg ;

- la nomination du Procureur général et du Président de la Banque centrale ;

- l'annulation des décrets et ordonnances du Président de la Fédération de Russie sur la base des conclusions de la Cour Constitutionnelle.

Comme le Congrès des députés du Peuple, le Soviet Suprême avait ainsi la faculté d'empiéter sur les compétences du pouvoir exécutif. A compter du 12 mars 1993, le Soviet Suprême s'était même octroyé le pouvoir de suspendre l'application des décrets et ordonnances présidentiels dès lors que la Cour constitutionnelle en avait été saisie, et la suspension produisait effet jusqu'à la décision définitive de la Cour.

*

* *

La Constitution russe du 12 avril 1978 se caractérisait ainsi par l'hégémonie du Parlement qui étendait même son emprise au pouvoir judiciaire dans la mesure où il était amené à désigner les principaux juges dont ceux de la Cour Suprême ainsi que les membres de la Cour constitutionnelle. Le régime constitutionnel était donc un régime de confusion des pouvoirs au profit d'une assemblée unique.

B. UN PRÉSIDENT ÉLU AU SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT MAIS AUX COMPÉTENCES ALÉATOIRES

La fonction de Président de la République créée en 1990 apparaît comme une pièce surajoutée à la Constitution brejnévienne.

Seul peut être Président de la Fédération de Russie un citoyen russe âgé de plus de 35 ans et de moins de 65 ans. Il est élu au suffrage universel direct pour cinq ans. Son mandat peut être renouvelé une fois.

Un vice-Président est élu en même temps que le Président de la Fédération de Russie, étant précisé que la candidature du vice-Président est obligatoirement présentée par le candidat à la fonction présidentielle : c'est la technique américaine du «ticket».

Comme le Président des États-Unis, le Président de la Fédération de Russie se trouve entouré de plusieurs conseils :

- Le Conseil de Sécurité comprenant notamment le vice-Président, les ministres de la Défense et de la Sécurité : selon un décret publié en 1992, ce Conseil est compétent, en matière de politique intérieure et extérieure, pour les problèmes stratégiques de sécurité dans les domaines économique, social et militaire ;

- Le Conseil présidentiel qui est un organe consultatif chargé d'élaborer des propositions en matière de politique intérieure et extérieure. Ses membres sont tous nommés par le Président de la République parmi «*les hommes éminents dans le domaine de la science ou de la politique ou appartenant à des associations ou à des organisations religieuses*». Siègent notamment dans cet organisme le Maire de Saint-Petersbourg, celui de Moscou ainsi que l'Ambassadeur de la Fédération de Russie en France : M. RYJOV. Il se réunit une fois par mois.

Le Chef de l'Etat a en outre la faculté de réunir des comités ad hoc comme par exemple le Conseil des dirigeants des dix-huit Républiques de la Russie ou le Conseil des chefs d'administration locale nommés par le Chef de l'Etat dans les régions et territoires de la Fédération.

Le Président de la Russie détient les attributions dévolues en règle générale à un Chef de l'Etat : il est le chef de l'exécutif, il représente, sur la scène internationale, la Russie, il assure la promulgation des lois dans le délai de quatorze jours, il est enfin le Chef des forces armées et de la diplomatie.

Mais le Président de la Russie a reçu d'autres pouvoirs qui l'apparentent au Président de la Constitution américaine. C'est ainsi qu'il a l'initiative des lois. Il peut également, dans le délai de promulgation, opposer son veto et demander une nouvelle délibération. Si, lors de ce nouvel examen, la loi est adoptée par les deux tiers des membres composant chacune des deux Chambres du Soviet Suprême, la promulgation doit intervenir dans les trois jours.

Toujours comme le Président des Etats-Unis, il présente au Congrès des députés du Peuple, au moins une fois par an, des rapports portant sur la situation générale de la Fédération de Russie.

Si l'on s'en tient au texte de la Constitution, le Président de la Fédération de Russie peut disposer des prérogatives essentielles du pouvoir exécutif. Mais, comme dans tout régime d'assemblée, c'est le Parlement qui détient le dernier mot. Ainsi le Chef de l'Etat ne peut nommer le Président du Conseil des Ministres qu'avec l'accord du Soviet Suprême. De même, la nomination des quatre ministres des Affaires étrangères, de la Défense, de la Sécurité et de l'Intérieur, est subordonnée à l'agrément préalable du Soviet de la République. De même, les oukazes, c'est-à-dire les décrets ou les ordonnances du Président de la Fédération, peuvent être annulés par le Congrès des députés du Peuple.

Comme il a été indiqué ci-dessus, le Soviet Suprême a également la faculté de suspendre l'effet juridique des décrets et ordonnances du Président jusqu'à la décision de la Cour constitutionnelle sur leur conformité à la Constitution.

De telles dispositions sont juridiquement caractéristiques d'un régime d'assemblée dans la mesure où elles portent une atteinte grave à la séparation des pouvoirs.

Enfin, la Constitution prévoit une double procédure de destitution proche de l'«*impeachment*» américain.

Le Président de la République peut être en effet destitué de ses fonctions en cas de violation de la Constitution, des lois ou du serment qu'il a prêté.

La décision est prise par le Congrès des députés du peuple à la majorité des deux tiers, mais sur la base des conclusions de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie qui doit être saisie par le Soviet Suprême, par une décision prise à la majorité simple.

Mais le VIIIème Congrès des députés du peuple en mars 1993 a ajouté un cas de cessation immédiate des fonctions du Président lorsque celui-ci aurait utilisé ses compétences pour modifier la structure étatique nationale de la Fédération de Russie, dissoudre ou suspendre tout organe légalement élu.

C'est sur la base de cette disposition que le Président ELTSINE a été destitué au lendemain de l'épreuve de force du 21 septembre par le Soviet Suprême et a été remplacé par son vice-Président le Général Alexandre ROUTSKOÏ.

*

* *

D'un point de vue juridique, c'était donc bien le Parlement (Congrès des députés du Peuple et Soviet Suprême) et non la Présidence de la République qui constituait la clé de voûte des institutions héritées du régime soviétique.

II. LE CONFLIT ENTRE L'EXÉCUTIF PRÉSIDENTIEL ET LE POUVOIR LÉGISLATIF : LE COMBAT D'ARRIÈRE-GARDE DU PARLEMENT

A l'occasion de son séjour à Moscou, la délégation de votre commission des Lois s'est rendue, à plusieurs reprises, à la Maison Blanche, siège du Parlement, pour rencontrer d'éminents représentants de la majorité « conservatrice » du Soviet Suprême :

- **M. Youri VORONINE**, vice-Président, qui représentait le Président du Soviet Suprême : **M. Rouslan KHASBOULATOV** ;

- **M. Vladimir ISSAKOV**, Président du Comité pour la législation constitutionnelle du Soviet Suprême ⁽¹⁾ ;

- **M. Evguéni AMBARTSOUMOV**, Président du Comité des rapports internationaux et des relations internationales économiques, qui, au lendemain de l'épreuve de force du mardi 21 septembre, est « passé » dans le camp des partisans de **M. ELTSINE**.

Ces entretiens ont été riches en enseignements et ont montré, sans ambiguïté, que la majorité des parlementaires souhaitait conserver l'intégralité de leurs compétences jusqu'au terme normal de leur mandat, soit en 1995.

Face au Parlement « élu » dans des conditions semi-démocratiques, le Président de la République n'a eu de cesse d'invoquer la légitimité de son élection au suffrage universel direct pour accélérer le cours des réformes. Ce conflit a atteint son paroxysme avec l'organisation de ce référendum le 25 avril 1993.

(1) Le 27 mai dernier, votre commission des Lois avait reçu au Palais du Luxembourg M. MITIOUKOV, Président de la commission des Lois du Soviet Suprême, qui était plutôt considéré comme proche des idées du Président ELTSINE. Il n'a pas été donné à la délégation de revoir M. MITIOUKOV car, depuis le 9 juillet dernier, la commission des Lois s'est trouvée scindée en deux organes : d'une part la commission de la Législation constitutionnelle présidée par M. ISSAKOV et la commission de la Justice et de la Législation ordinaire, pour l'heure sans président.

A. LE REFERENDUM DU 25 AVRIL 1993 : LA CONSECRATION DU DOUBLE POUVOIR

Le 20 mars 1993, le Président Boris ELTSINE annonçait dans une allocution télévisée ⁽¹⁾ son intention de recourir à l'administration présidentielle directe qui constitue l'un des quatre états d'exception prévus par la Constitution.

Le lendemain, le Parlement s'empresse de condamner la proclamation du Chef de l'Etat et saisit la Cour constitutionnelle qui adopte, le 23 mars, des conclusions déclarant l'initiative présidentielle contraire à la Constitution .

Après une tentative infructueuse de compromis, le Soviet Suprême, encouragé par la Cour constitutionnelle, décide de convoquer le Congrès en session extraordinaire aux fins d'adopter les mesures nécessaires à la préservation de l'ordre constitutionnel.

Après plusieurs incidents MM. KHASBOULATOV et ELTSINE acceptent un compromis basé sur des élections présidentielles et législatives anticipées, mais les députés rejettent ce dernier par 687 voix et exigent la destitution du Chef de l'Etat comme du Président du Soviet Suprême. 590 députés votent la destitution du Président de la Fédération, alors que la majorité requise était de 698, et 400 députés celle de M. KHASBOULATOV, alors qu'il aurait fallu pour cette seconde destitution une majorité de 517 voix.

Face à un double échec qui peut expliquer la suite des événements, le Parlement finit par accepter l'organisation d'un référendum.

(1) Voir sur ce point la chronique de P. GELARD in Revue Française de droit constitutionnel n° 14, 1993.

Les résultats du référendum ⁽¹⁾ ont été les suivants :

Inscrits : 107 310 374

Votants : 69 222 858 (soit 64,2 %)

1ère question : Faites-vous confiance au Président Eltsine ?

oui : 40 405 811 soit 58,7 % des votants

non : 26 995 268 soit 39,2 % des votants

nuls : 1 468 868

Participation 64,2 %

2ème question : Approuvez-vous les réformes économiques et sociales entreprises en 1992 ?

oui : 36 476 202 soit 53,0 % des votants

non : 30 640 781 soit 44,6 % des votants

nuls : 1 642 883

Participation : 64,1 %

3ème question : Etes-vous pour une élection présidentielle anticipée ?

oui : 34 027 310 soit 31,7 % des inscrits (49,1 % des votants)

non : 32 418 972 soit 30,2 % des inscrits (46,8 % des votants)

nuls : 2 316 247

Participation : 64,1 %

4ème question : Etes-vous pour des élections législatives anticipées ?

oui : 46 232 197 soit 43,1 % des inscrits (66,7 % des votants)

non : 20 712 605 soit 19,3 % des inscrits (29,9 % des votants)

nuls : 1 887 258

Participation : 64,1 %

Pour M. ELTSINE, le référendum pouvait être considéré comme un succès personnel dans la mesure où le peuple russe s'est prononcé très nettement en faveur de la poursuite des réformes. Cela étant, la Cour constitutionnelle avait tenu à préciser que, si la majorité des votants était suffisante pour les deux premières questions, la majorité des inscrits serait nécessaire pour les deux autres. Force est ainsi de constater que l'organisation d'élections

(1) Si Moscou et Saint-Petersbourg ont voté massivement pour M. ELTSINE, la Russie «profonde» lui a été moins favorable : la moitié des Républiques (une dizaine) et le tiers des régions (une bonne vingtaine) ont voté contre le Président.

Il faut rappeler qu'en Tchétchénie, –la petite République sécessionniste du Nord-Caucase–, le scrutin n'a pas été organisé. Au Tatarstan, il a été annulé en raison de la faiblesse de la participation.

législatives anticipées n'a pas recueilli une majorité d'opinions favorables parmi les inscrits ; il en a été de même pour l'idée d'une élection présidentielle anticipée.

Aussi, le Président KHASBOULATOV comme le vice-Président ROUTSKOÏ ont-ils pu considérer que ce scrutin n'avait aucune signification et assurer que la lutte pour le pouvoir continuait à Moscou. Cette analyse a été pleinement partagée par M. Youri VORONINE, vice-Président du Soviet Suprême : *« En répondant non à la quatrième question, les électeurs ont octroyé une nouvelle légitimité à l'actuel Congrès. Le peuple russe a demandé à l'exécutif et au législatif de s'entendre pour diriger le pays : voilà pour moi la première leçon de ce référendum »*.

M. VORONINE a confirmé son point de vue à la délégation de la commission des Lois :

« La Constitution actuelle est claire. Le pouvoir est partagé entre le Parlement et l'exécutif. Le Parlement fait la loi, l'exécutif l'applique ».

Lors de la réunion présidée par M. ISSAKOV, l'accent a été mis de même sur la nécessité de privilégier la « concorde » entre l'exécutif et le législatif, en étendant la liste des ministres nommés, avec l'agrément du Soviet Suprême, aux départements ministériels de l'économie et des finances et de la propriété privée.

La Mordovie a même été citée comme l'exemple d'une parfaite collaboration entre les pouvoirs. Dans cette petite République située au nord-est des collines de la Volga, le poste de Président de la République avait été en effet supprimé et l'ensemble des ministres devaient leur nomination à une décision du Soviet Suprême.

Pour M. Anatoli SOBTCHAK, maire de Saint-Petersbourg, ce référendum devait au contraire conduire à l'organisation d'élections anticipées, car *« le Parlement veut exercer trop de pouvoirs alors qu'il a été élu sous le régime communiste. »*

M. SOBTCHAK a livré à la délégation plusieurs exemples du « conservatisme » du Parlement. Ainsi, des députés du peuple ont-ils refusé de faire figurer dans les documents officiels la nouvelle dénomination de la ville de Saint-Petersbourg, alors que la population de cette ville avait décidé, par un référendum organisé en avril 1992, à une large majorité, d'abandonner l'ancienne dénomination de Léninegrad. Les députés représentant cette ville ont alors menacé de quitter le Parlement ; le Soviet s'est finalement résolu à accepter,

sans doute à contrecœur, la décision souveraine des habitants de la ville de Pierre le Grand.

B. LE «TRAVAIL DE SAPE» DU PARLEMENT

Par-delà son aspect institutionnel, le conflit entre l'exécutif et le Parlement n'était en réalité que le reflet de l'opposition entre les nostalgiques du passé et les partisans d'une libération rapide et complète de la société russe.

La délégation de votre commission des Lois n'a malheureusement pu recueillir aucune indication détaillée sur le rapport de forces politique au sein du Soviet Suprême. La raison en est peut-être, comme l'a souligné M. VORONINE, que *«l'échiquier politique est encore trop récent pour qu'on puisse coller avec certitude des étiquettes aux uns et aux autres»*.

Les membres de la délégation ont eu néanmoins le sentiment que le Parlement était, de fait, dominé par des élus proches de l'ex-Parti communiste de l'Union soviétique qui, sans pouvoir s'opposer ouvertement à la politique réformiste du Chef de l'Etat, ont sans doute tout tenté pour ralentir le démantèlement de l'appareil d'Etat soviétique et son corollaire, la marche vers l'Etat de droit. ⁽¹⁾

Trois exemples parmi tant d'autres suffiront pour illustrer le «travail de sape» du Parlement :

1° le régime de la propriété du sol.

En décembre 1991, le Président ELTSINE a estimé souhaitable de proposer une modification de la loi foncière de 1990 en accordant gratuitement à tous les citoyens qui en feraient la demande une parcelle de terre dont la surface serait à déterminer en accord

(1) Ainsi M. Youri VORONINE a été un ancien haut responsable du Parti communiste soviétique auquel il adhéra en 1966. Nommé à la tête du Comité régional du Parti communiste du Tatarstan en 1978, il occupa ce poste jusqu'en 1986. De décembre 1988 à 1990, il assumait les fonctions de Vice-Président du Conseil des ministres et de Président du Comité régional de la Planification autonome du Tatarstan. M. VORONINE a d'ailleurs conclu son entretien avec la délégation de la commission des Lois par cette boutade : «Il y a au moins deux démocrates, ELTSINE et moi. Nous avons adhéré, l'un et l'autre, au Parti communiste il y a trente ans. Nous avons appris ensemble la doctrine marxiste-léniniste. ELTSINE est aujourd'hui le chef de l'exécutif, moi je suis devenu le représentant du pouvoir parlementaire. Pourquoi aujourd'hui seul ELTSINE serait démocrate et pas moi ?».

avec les autorités locales. Parallèlement, les employés des sovkhoses et des kolkhozes étaient autorisés à se partager les terres.

C'est le Vice-Président Alexandre ROUTSKOÏ qui est chargé, en 1992, par le Chef de l'Etat, de superviser la réforme agraire mais M. ROUTSKOÏ est lui-même partisan du maintien des sovkhoses et des kolkhozes. En tant que tel, il est hostile à la privatisation rapide des terres qu'il a appelée un jour le « *stalinisme à l'envers* ».

En avril 1992, le Parlement prévoit que la terre sera attribuée « en possession » et non « en propriété ». Ce coup d'arrêt de la réforme agraire entraîne le brusque retour en arrière vers la loi foncière de 1990.

2° la situation juridique des banques étrangères en Russie.

Lors de son séjour à Saint-Petersbourg, la délégation a été reçue par les responsables de la filiale du Crédit Lyonnais.

Le siège de cette filiale est implanté dans un immeuble de la Perspective Nevski, grâce au soutien de la municipalité de M. SOBTCHAK, qui a mis à la disposition de la banque française le terrain nécessaire à sa construction (1).

A l'occasion de cette rencontre, les responsables de la filiale du Crédit Lyonnais ont fait part à la délégation de leurs inquiétudes face à l'entrée en vigueur d'une loi votée par le Parlement le 22 juillet 1993 et revenant à une interdiction de fait des dépôts effectués par des entreprises ou des particuliers de nationalité russe.

Usant de ses pouvoirs constitutionnels, le Président de la République a opposé son veto à cette loi tout en proposant des amendements respectant les licences déjà accordées aux banques étrangères et, partant, au Crédit Lyonnais. Mais, comme on le sait, le Parlement, avec une majorité des deux tiers, pouvait passer outre l'opposition du Chef de l'Etat.

3° le vote d'un budget inflationniste.

En contradiction totale avec la politique gouvernementale de lutte contre l'inflation, le Parlement a voté, le 22 juillet 1993, une

(1) La Banque Nationale de Paris a également ouvert une filiale commune avec la Dresdner Bank.

loi de finances présentant un déficit budgétaire de 22 milliards de dollars (soit 132 milliards de francs) au lieu des 10 milliards prévus initialement par le Gouvernement. Comme cela était prévisible, le Président de la République a mis son veto à la loi de finances, et sans attendre la décision finale du Parlement, a demandé au Gouvernement d'appliquer le projet gouvernemental sans tenir compte du vote émis par le Parlement.

*

* *

L'aggravation des tensions institutionnelles entre le pouvoir exécutif et le Parlement a ainsi fini par constituer un frein non négligeable aux mouvements de réforme, ce qui a eu pour effet de placer au premier plan des préoccupations la question constitutionnelle.

III. LA COUR CONSTITUTIONNELLE : UN ARBITRE CONTESTÉ

Lors de son séjour à Moscou, la délégation de votre commission des Lois a pu rencontrer, dans les locaux même de la Cour constitutionnelle, M. Valéri ZORKINE, Président, entouré par plusieurs juges constitutionnels dont M. Ernest AMIÉTISTOV, que votre commission des Lois avait accueilli à Paris en mai dernier.

Cet entretien particulièrement fructueux a permis aux membres de la délégation de prendre la mesure des pouvoirs de la Cour constitutionnelle.

D'un point de vue historique, la Cour constitutionnelle a pris, en 1991, la suite du «Comité de surveillance constitutionnelle» créé par M. GORBATCHEV en 1989.

La Cour comprend, à l'heure actuelle, douze juges (dont une femme), et il faut rappeler qu'ils sont élus par le Congrès des députés du peuple.

La procédure de l'élection comporte plusieurs phases. Au niveau du Soviet Suprême, les candidats aux fonctions de juge constitutionnel ont des entretiens avec les représentants de plusieurs comités ou commissions, dont la commission des Lois elle-même.

Le Président du Soviet Suprême de l'époque, M. Boris ELTSINE, a ensuite présenté solennellement vingt-trois candidats qu'il a proposés au Soviet Suprême. Le Soviet Suprême a retenu, à partir de cette pré-sélection, ses candidats, lesquels ont été présentés par M. KHASBOULATOV au Congrès des députés du peuple, car dans l'intervalle, M. ELTSINE avait accédé à la magistrature suprême.

Les attributions de la Cour constitutionnelle sont on ne peut plus importantes, dans la mesure où elle peut vérifier la conformité à la Constitution, non seulement des lois votées par le Parlement, mais également des actes du Président, du Gouvernement ou des pouvoirs locaux.

Elle intervient aussi dans la procédure d'*impeachment*, car c'est sur la base de ses conclusions que le Chef de l'Etat peut être destitué.

Le contrôle de constitutionnalité proprement dit s'effectue *a posteriori*, c'est à dire après la publication de l'acte ou la promulgation de la loi.

Le droit de saisine est très largement ouvert, dans la mesure où il appartient à chacun des organes suprêmes de l'Etat ainsi qu'à tout citoyen, sous la condition, dans ce dernier cas, que toutes les voies de recours ordinaires aient été épuisées.

En revanche, la Cour constitutionnelle n'est pas compétente pour le contentieux électoral, lequel relève de la Commission centrale des élections qui exerce ses fonctions sous le contrôle de la Cour Suprême.

La saisine par tout citoyen de la Cour constitutionnelle explique le nombre très important des recours : 16 500 pour la seule année 1992.

Mais ce chiffre ne doit pas faire illusion car sur l'ensemble de ces 16 500 recours, 350 seulement ont été jugés recevables en la forme. Par ailleurs, les déclarations d'irrecevabilité sont décidées selon une forme très simplifiée et font l'objet d'une simple confirmation en séance plénière.

La Cour constitutionnelle juge en moyenne deux recours par semaine. Pour rendre sa décision, elle dispose d'un délai de six mois maximum, mais force est de faire observer que ce délai ne court qu'à compter de la date du premier examen de l'affaire.

La procédure est orale, publique et contradictoire : chaque requérant ou son conseil peut faire valoir son point de vue au même titre que le représentant de l'Etat.

L'affaire la plus importante dont la Cour constitutionnelle ait eu à connaître depuis sa création est sans nul doute le problème de la constitutionnalité des ordonnances du Président ELTSINE suspendant puis interdisant l'activité du parti communiste, et confisquant ses biens.

L'arrêt de la Cour a été rendu le 30 novembre 1992... et publié le 18 mars 1993.

Cet arrêt donne, pour l'essentiel, raison au Président ELTISNE, tout en déclarant contraire à la Constitution la confiscation des biens dont le propriétaire serait, non pas l'Etat, mais le Parti communiste. Ce considérant a donné lieu à une grande discussion car il paraît difficile d'établir une différence entre les biens appartenant à l'Etat et ceux qui faisaient partie du patrimoine de l'ex-Parti communiste.

Quoi qu'il en soit et si l'on met à part cet arrêt, la Cour constitutionnelle est apparue, au fil du temps, comme «l'allié objectif» du Parlement dans sa lutte contre le Chef de l'Etat.

On peut même dire que la Cour constitutionnelle a outrepassé ses pouvoirs spécifiquement juridictionnels en intervenant dans ce conflit, en dehors de tout texte constitutionnel.

Sous couvert de médiation, son Président, M. Valéri ZORKINE s'était ainsi impliqué dans le conflit institutionnel et avait pris parti de plus en plus ouvertement contre le Président de la Fédération (c'est pour cette raison que M. ELTSINE avait décidé de priver M. ZORKINE de sa datcha).

Rappelons ainsi que la Cour avait rendu, le 23 mars 1993, des conclusions tendant à déclarer contraire à la Constitution le projet du Président ELTSINE de recourir aux pouvoirs de crise de l'administration directe présidentielle.

Lors de l'épreuve de force engagée par le Président ELTSINE, le 21 septembre, la Cour a réagi en deux temps : le 21 septembre, elle a condamné le décret portant dissolution du Parlement, ce qui, à la limite, pouvait se concevoir, d'un point de vue strictement juridique, puis le 22 septembre, elle a suggéré un compromis entre l'exécutif et le législatif consistant dans l'organisation simultanée d'élections présidentielle et législatives, comme «*solution médiane*» pour sortir de la crise.

Et M. Valéri ZORKINE de déclarer le 21 septembre que l'affrontement entre le Président et le Parlement pouvait tourner à l'affrontement entre le Président et les sujets de la Fédération.

C'est d'ailleurs dans les locaux même de la Cour constitutionnelle que se sont réunis les représentants d'une soixantaine de régions, lesquels ont exigé «à l'unanimité» que le Gouvernement lève le blocus du Parlement et ont décidé de former «*un Conseil des sujets de la Fédération*» qui devait se substituer au Conseil de la Fédération mis en place par le Président Boris ELTSINE.

A la suite de tous ces événements, M. Valéri ZORKINE a été «conduit» à présenter sa démission ; plusieurs membres de la Cour constitutionnelle l'ont imité par la suite.

Par un oukaze pris le 7 octobre, le Président a décidé finalement de suspendre la Cour constitutionnelle «*jusqu'à l'adoption d'une nouvelle Constitution*».

Ce décret était, en droit, motivé par «*l'impossibilité de la poursuite des activités de la Cour*» du fait même de la démission de plusieurs juges dont M. Valéri ZORKINE.

*

* *

Les démêlés du Président ELTSINE avec la Cour constitutionnelle expliquent, sans doute, que le projet de révision qu'il a présenté en juillet 1993 confiait au Président de la République lui-même le soin de présenter au Conseil de la Fédération des candidatures aux fonctions de juge de la Cour constitutionnelle.

IV.- UN PROCESSUS ORIGINAL DE RÉFORME CONSTITUTIONNELLE : L'ÉLABORATION DE DEUX PROJETS DE RÉVISION CONCURRENTS

Depuis son accession aux fonctions de Chef de l'Etat, le Président ELTSINE s'est trouvé confronté à la problématique suivante : soit prendre comme base de réflexion la Constitution de 1978, soit élaborer une Constitution entièrement nouvelle.

Pour les parlementaires conservateurs, la Constitution de 1978 avait changé de nature, puisqu'elle avait été amendée plus de 300 fois. M. VORONINE, Vice-Président du Soviet Suprême, l'a indiqué lui-même à la délégation de la commission des Lois :

«La réforme de la Constitution, c'est nous. ELTSINE veut nous forcer à la modifier. Nous ne le voulons pas».

En effet, sous l'empire de la Constitution de 1978, le pouvoir constituant était dévolu au Congrès des députés du peuple qui avait la faculté de modifier la Constitution à la majorité des deux tiers.

A. LE PROJET DE RÉVISION DU PRÉSIDENT ELTSINE : UN RENFORCEMENT DES POUVOIRS PRÉSIDENTIELS

Pour contourner l'obstacle constitutionnel du Parlement, le Président ELTSINE a fait élaborer par ses conseillers personnels un projet de nouvelle Constitution, marqué par un renforcement des pouvoirs présidentiels.

Le lundi 12 juillet 1993, ce projet a été soumis à une conférence constitutionnelle qui l'a approuvé à une très large majorité (433 voix sur 558). Mais il faut remarquer que les délégués venus de la province ont, pour la plupart, émis un vote contre (ou se sont abstenus).

Ce projet de Constitution a été de nouveau soumis le 13 août aux délégués de 88 des 89 sujets de la Fédération (la Tchétchénie n'étant pas représentée), réunis à Pétrozavodsk (en Carélie) où le Président ELTSINE a annoncé la création d'un Conseil de la

Fédération composé de 178 représentants, chaque région, territoire ou République étant représenté par deux délégués.

L'approbation du texte présidentiel fut loin d'être unanime car le texte tendait à créer un Etat totalement fédéral, conférant aux territoires, régions, districts et villes d'importance fédérale, le même statut juridique qu'aux Républiques.

Le Président, ELTSINE n'avait pas tranché à l'époque l'option entre l'organisation d'un référendum constitutionnel et la convocation d'une Assemblée constituante mais, quelle que soit la solution retenue, le Président ELTSINE semblait de plus en plus déterminé à faire adopter une nouvelle Constitution avant la fin de l'année.

Le projet de révision eltsinien comprend un préambule solennel, explicité par trois chapitres du titre premier, portant respectivement sur «*les fondements du régime constitutionnel*», «*les droits et libertés de l'homme et du citoyen*» et «*la Fédération de Russie*».

Les chapitres suivants du titre premier définissent les compétences des différents organes de l'Etat.

Quant au titre II, il est constitué par un traité sur la délimitation des domaines de compétence et des attributions entre les organes fédéraux du pouvoir de la fédération et les organes des pouvoirs d'Etat des Républiques faisant partie de la Fédération.

Le Président de la République

Le Président de la République, élu au suffrage universel direct pour un mandat de quatre ans, renouvelable une fois ⁽¹⁾, dispose de pouvoirs inspirés tout à la fois de la Constitution des États-Unis et du modèle de la Cinquième République.

Le Président est ainsi «*le garant de la Constitution*», mais aussi des droits et libertés de l'homme et du citoyen.

Il prend toute mesure pour protéger la souveraineté de la Fédération, son indépendance et son intégrité territoriale, il détermine les orientations fondamentales de la politique intérieure et extérieure de l'Etat, assure le fonctionnement concerté et la collaboration de tous les organes de l'Etat. Cette énumération des

(1) Il est à noter que la fonction de vice-président est supprimée...

pouvoirs présidentiels n'est pas sans rappeler l'article 5 de notre Constitution. Il propose à la Douma d'Etat, c'est-à-dire à la Chambre basse, le chef du Gouvernement. Il présente à la Douma ses candidatures pour la nomination aux fonctions suivantes : le Président de la Banque Centrale, les membres de la Cour constitutionnelle, de la Cour Suprême, de la Cour supérieure d'arbitrage, le Procureur général de la République.

Il peut également dissoudre la Douma, organiser un référendum ; il peut prendre des décrets ou des ordonnances ; il a l'initiative des lois, il signe et promulgue les lois fédérales.

Comme le Président américain, il adresse des messages à l'Assemblée fédérale sur la situation dans le pays ou sur la politique intérieure ou extérieure de l'Etat.

Le Président de la Fédération peut être, enfin, destitué de sa fonction par le Conseil de la Fédération, mais uniquement du chef de haute trahison ou d'une autre infraction grave ; elle ne peut intervenir que sur la base des conclusions de la Cour constitutionnelle portant sur le respect de la procédure et si la Cour Suprême confirme l'existence des éléments constitutifs de l'infraction. C'est la Douma d'Etat qui, seule, peut initier la procédure de mise en accusation.

L'Assemblée fédérale

L'Assemblée fédérale, qui constitue le Parlement de la Fédération de Russie, comprendrait deux chambres : le Conseil de la Fédération et la Douma d'Etat, élus pour quatre ans.

Au Conseil de la Fédération, seraient élus deux députés par sujet de la Fédération. La Douma d'Etat serait, elle, composée de 400 députés.

Dans le texte présenté par le Président ELTSINE, le Conseil de la Fédération reçoit notamment compétence pour :

- l'approbation de la modification des frontières entre les sujets de la Fédération ;

- l'approbation du décret du Président sur l'état d'urgence ou l'état de siège ;

- la décision relative à l'utilisation des forces armées en dehors du territoire.

Seule la Douma d'Etat approuve la nomination du Président du Gouvernement et peut renverser le Gouvernement.

En contrepartie, la Douma d'Etat peut être dissoute par le Président de la République.

Par ailleurs, la Douma d'Etat nomme et démet le Commissaire pour les droits de l'homme.

Le droit d'initiative législative appartient aux députés, membres du Conseil de la Fédération ou de la Douma d'Etat, au Président, au Gouvernement ainsi qu'aux organismes législatifs des sujets de la Fédération mais l'initiative des lois appartient également à la Cour constitutionnelle, à la Cour Suprême ou à la Cour supérieure d'arbitrage sur les questions ressortissant à leur compétence.

Le vote de la loi : un bicamérisme inégalitaire

Les lois sont adoptées par la Douma d'Etat. Elle sont ensuite transmises dans les cinq jours à l'examen du Conseil de la Fédération.

La loi est considérée comme approuvée si elle est votée par la Chambre Haute ou si celle-ci n'a pas statué dans le délai de quatorze jours.

En cas de rejet de la loi par le Conseil de la Fédération, les deux Chambres peuvent créer une Commission de conciliation destinée à aplanir les désaccords. Après quoi, la loi est soumise à la Douma d'Etat pour un second examen.

En cas de désaccord entre les deux assemblées du Parlement, la loi est considérée comme adoptée si, lors du second vote, le texte est approuvé par au moins les deux tiers des députés membres de la Douma d'Etat.

Dans le délai de quatorze jours suivant sa transmission, le Président doit signer et promulguer la loi. Mais pendant ce délai, le Président peut solliciter une nouvelle délibération. Si la loi est à nouveau votée par les deux tiers des députés de chacune des Chambres, le Président est tenu de procéder à la promulgation.

Le Gouvernement

Le Gouvernement est composé du Président du Gouvernement, des vice-présidents et des Ministres fédéraux. Les dirigeants du pouvoir exécutif de la Fédération font de droit partie du Gouvernement.

Rappelons que la Douma d'Etat peut renverser le Gouvernement, soit de sa propre initiative, soit sur proposition du Président de la Fédération.

Dans le premier de ces cas, le Président peut s'opposer à la décision. Si la Douma d'Etat confirme la censure dans les trois mois, le Président a une option : soit déclarer le Gouvernement démissionnaire, soit dissoudre la Douma.

B. LE CONTRE-PROJET DE LA COMMISSION CONSTITUTIONNELLE DU PARLEMENT : LE MAINTIEN DE LA SUPRÉMATIE DU SOVIET SUPRÊME

Ce contre-projet se situe en effet dans la tradition soviétique caractérisée par la primauté du Soviet Suprême.

Selon ce contre-projet, le Soviet Suprême comprend deux chambres égales en droit et élues simultanément : le Conseil de la Fédération (deux députés par sujet de la Fédération) et la Douma d'Etat (450 députés).

Le Soviet Suprême dispose du pouvoir constituant, peut organiser un référendum et adopter des décisions sur les orientations fondamentales de la Fédération.

Le Soviet Suprême est également appelé à donner son agrément à la nomination des ministères compétents pour l'Economie, les Finances, l'Intérieur, les Affaires étrangères, la Défense et la Sécurité.

Comme dans tout régime d'assemblée, la structure et la compétence du Gouvernement sont fixées par la loi fédérale, sur proposition du Président de la Fédération de Russie.

Outre qu'il nomme les juges fédéraux, le Soviet Suprême désigne et révoque le Président de la Banque centrale ainsi que le Procureur général.

Il déclare en outre l'état d'exception et l'état de siège.

*

* *

Sans entrer dans le détail de ce contre-projet qui n'a plus qu'un intérêt historique, il faut remarquer que ce texte pouvait être regardé comme une tentative de compromis avec les options constitutionnelles du Président ELTSINE.

Mais cette volonté de conciliation ne se retrouvait point dans les dispositions transitoires car les auteurs du contre-projet prévoyaient le maintien en fonctions des députés jusqu'au terme de leur mandat, soit jusqu'en 1995. Pour ce faire, le Soviet de la République et le Soviet des Nationalités, hérités de l'ancien régime, devenaient respectivement la Douma d'Etat et le Conseil de la Fédération.

Ce contre-projet marquait ainsi la volonté des députés de refuser, à tout prix, l'organisation d'élections anticipées avant 1995, en parfaite contradiction avec le souhait du Président ELTSINE, qui était de procéder au renouvellement des élus à faveur de la réforme constitutionnelle, afin de faire table rase du passé soviétique.

Le Parlement, élu sous l'ère soviétique, était en effet devenu, sinon le seul, du moins le principal obstacle sur la voie des réformes démocratiques, telles qu'elles étaient voulues par le Président ELTSINE.

V. L'ISSUE DU CONFLIT : LA DISSOLUTION DU PARLEMENT, L'ORGANISATION D'ÉLECTIONS LÉGISLATIVES ANTICIPÉES ET LE VOTE PAR RÉFÉRENDUM D'UNE NOUVELLE CONSTITUTION

DÉCRET DE DISSOLUTION DU PARLEMENT RUSSE

«La situation politique dans le pays menace la sécurité gouvernementale et publique dans notre pays. Dans ces conditions, le seul moyen de faire cesser la confrontation entre le Congrès et le Soviet suprême d'une part, le président et le gouvernement d'autre part (...) réside dans l'élection du nouveau Parlement de la Russie.

«Ces élections ne sont pas les élections anticipées du Congrès des députés du peuple de la Fédération de Russie (Assemblée élargie) ni du Soviet suprême de la Fédération de Russie (Parlement). Elles ne contredisent pas la volonté du peuple, exprimée par référendum le 25 avril 1993.

«La nécessité de ces élections découle du fait que la Fédération de Russie est un nouvel Etat, successeur de la République socialiste fédérative de Russie membre de l'URSS et devenu l'héritier reconnu par la Communauté internationale de l'URSS.

«M'appuyant sur les articles 1, 2, 5, 121-5 de la Constitution de la Fédération de Russie et sur les résultats du référendum du 25 avril 1993, je décrète :

«1. Interrompre les fonctions législatives, administratives et de contrôle du Congrès des députés de la Fédération de Russie et du Soviet suprême de la Fédération de Russie. Jusqu'au début des travaux du nouveau Parlement bicaméral de la Fédération de Russie et la prise par cet organe des pouvoirs qui lui reviennent, gouverner par décrets du président et arrêtés gouvernementaux.

«La Constitution de la Fédération de Russie, la législation de la Fédération et des sujets (Républiques et territoires) de la Fédération restent en vigueur dans la mesure et la partie qui ne contredit pas ce décret.

«Les libertés et les droits des citoyens de la Fédération de Russie sont inchangés.

«2. Une commission constitutionnelle et la Conférence constitutionnelle sont chargées de présenter pour le 12 décembre 1993 un projet unifié et coordonné de Constitution de la Fédération de Russie (...).

«4. L'Assemblée fédérale (futur Parlement) est chargée d'examiner la question des élections du président de la Fédération de Russie.

«5. Fixer les élections législatives à la Douma d'Etat (l'une des deux chambres) de l'Assemblée fédérale russe au 11-12 décembre 1993 (...).

«8. Les pouvoirs des représentants locaux du pouvoir législatif (Soviets) sont maintenus.

«9. Le Congrès des députés du peuple de la Fédération de Russie n'est pas convoqué.

«Les mandats des députés du peuple de la Fédération sont annulés. Les droits des citoyens ayant été députés du peuple sont garantis (...). Les employés du Parlement sont en congé jusqu'au 13 décembre 1993 (...).

«11. Le gouvernement accomplit toutes les fonctions prévues par la Constitution de la Fédération de Russie, en tenant compte des modifications apportées par ce décret, et par la législation (...). Le gouvernement prend sous son contrôle toutes les organisations soumises au Soviet suprême (Parlement) de la Fédération de Russie (...)

«12. La Banque centrale de la Fédération de Russie est dirigée par décrets présidentiels (...) jusqu'à la réunion de l'Assemblée fédérale.

«13. Le président nomme le procureur général (...) jusqu'à la réunion de l'Assemblée fédérale.

«14. Les ministères des affaires étrangères, de l'intérieur, de la sécurité et de la défense doivent prendre toutes les mesures sur la sécurité de l'Etat et de la société dans la Fédération (...).

«15. Le ministère des affaires étrangères doit informer les autres Etats, et le secrétaire général de l'ONU, du fait que la tenue d'élections à la Douma d'Etat (l'une des deux Chambres) de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie est dictée par l'effort de conserver les changements démocratiques et les réformes économiques (...).

«17. Ce décret entre en vigueur au moment de sa signature.»

Signé : Boris ELTSINE, président de la Fédération de Russie, Moscou, Kremlin, 21 septembre 1993, 20 heures.

*
* *
*

A 22 heures, par l'oukase n° 1, M. ROUTSKOÏ, vice président, s'autoproclame Président.

L'issue du conflit institutionnel entre le Parlement et le Président ELTSINE était-elle prévisible ?

Elle semblait à tout le moins inévitable.

Tout au long de son séjour moscovite, la délégation de votre commission des Lois a eu le sentiment que le conflit entre le Parlement et le Président de la Fédération conduisait tout droit au blocage et à la paralysie institutionnelle.

L'État de droit était même menacé par une anarchie institutionnelle.

En effet, le système juridique était parsemé de lois inappliquées par l'exécutif et d'oukazes annulés par le Parlement. L'opposition entre les conservateurs, nostalgiques d'un passé encore récent, et les tenants d'une accélération de la politique des réformes avait fini par devenir à ce point irréductible qu'une conciliation entre les deux branches du pouvoir d'Etat paraissait impossible en dépit des multiples tentatives de compromis qui ont été menées pendant l'été.

Le point de vue des conservateurs a été exprimé avec force par le Président de la commission constitutionnelle, M. ISSAKOV, qui a déclaré en substance :

«La réforme économique a mené à la dissolution de l'Etat ; une déformation a succédé à d'autres déformations».

«Sous le couvert de favoriser l'initiative privée, le Président ELTSINE a permis la désintégration, la destruction du pouvoir d'Etat. Les nouveaux propriétaires sont en réalité des spéculateurs qui ont fait leur fortune sur le dos de l'Etat. La Russie d'aujourd'hui est plus éloignée de l'Etat de droit qu'auparavant comme le montre l'augmentation drastique de la corruption et de la délinquance».

A l'inverse, M. BOURBOULIS n'a pas hésité à comparer les députés conservateurs à des «loups», certes rassasiés, dans la mesure où ils conservaient leurs fonctions au sein du Soviet Suprême. Pour autant, ajoutait-il, «les loups continuent de harceler les agneaux démocratiques et leur berger, M. ELTSINE».

Ces deux déclarations témoignent, si besoin en est, de l'ampleur du fossé qui séparait à la fin de l'été les conservateurs et les partisans du Président ELTSINE.

Pour sortir de cet affrontement, le Président ELTSINE n'avait sans doute d'autre solution que de faire appel au peuple.

D'un point de vue strictement juridique, le Président ELTSINE a violé la Constitution en prononçant la dissolution du Parlement car il n'est pas contestable que la Constitution brejnévienne de 1978 ne lui donnait pas ce droit.

Mais le Président ELTSINE avait pour lui la légitimité démocratique, d'autant que lors du référendum de 1993, il avait vu confirmé l'attachement du peuple russe à la politique des réformes.

Le renouvellement du Parlement et l'adoption d'une nouvelle Constitution représentaient sans nul doute le seul moyen de relancer le processus démocratique qui, sinon, risquait de s'enliser dans les contradictions de la société post-soviétique.

TROISIÈME PARTIE

LA POURSUITE DES RÉFORMES DÉMOCRATIQUES

I. L'ORGANISATION JUDICIAIRE

Malgré les lenteurs occasionnées par le conflit constitutionnel, les réformes démocratiques ont néanmoins été entreprises. Votre délégation avait d'autant plus la volonté d'observer leur mise en oeuvre que c'était elles qui étaient le véritable enjeu du conflit entre le Président ELTSINE et les conservateurs.

Afin, en premier lieu, d'analyser l'évolution de l'organisation judiciaire, votre délégation s'est entretenue avec M. Youri KALMYKOV, ministre de la Justice, ainsi qu'avec deux de ses vice-ministres et plusieurs hauts fonctionnaires du ministère, et avec MM. Viatcheslav Mikhaïlovitch LÉBÉDIEV, président de la Cour suprême, et le Général PIÉTOUKHOV, président de tribunal militaire.

M. KALMYKOV a d'emblée déclaré à la délégation que le système de la Prokouratoura était toujours en vigueur et qu'*«il existait une résistance»* –rappelons que nous étions quelques jours avant l'épreuve de force avec les députés conservateurs– en faveur du maintien de son indépendance à l'égard du ministère de la Justice.

L'institution de la Prokouratoura évoque une ancienne institution russe, créée par Pierre le Grand en 1722, surnommée *«les yeux du monarque»* : les agents du pouvoir central étaient en effet établis dans les provinces pour surveiller l'administration locale.

Cette institution avait été supprimée en 1864 pour établir un ministère public du type français.

Parce que ce ministère public était associé à la répression tsariste, il a été aboli en 1918 en même temps que les tribunaux et lorsque, à l'époque de la N.E.P., le régime soviétique a reconstitué la Prokouratoura, il est revenu à la tradition antérieure à 1864.

La Prokouratoura constitue depuis 1936 une administration entièrement autonome.

L'importance de l'institution de la Prokouratoura est dénotée par le fait qu'elle occupe à elle seule la moitié du titre IX de la Constitution russe en vigueur, intitulé *«Le système judiciaire et la surveillance du procureur»* : le chapitre 22 de la Constitution relatif à *«la Prokouratoura»* la distingue et la met sur le même plan que *«le système judiciaire de la Fédération de Russie»* décrit au chapitre 21.

Les institutions héritées de la Russie brejnévienne étant le décalque de celles de l'URSS, la Prokouratura de Russie dépend directement et exclusivement du Soviet suprême de la Fédération de Russie, qui en désigne le chef, à savoir le Procureur général de la Fédération de Russie. Celui-ci, qui a rang de ministre, nomme les procureurs des échelons inférieurs. Ces désignations sont faites pour une durée de cinq ans, à l'expiration de laquelle le fonctionnaire de la Prokouratura voyait traditionnellement son mandat renouvelé.

Le rôle de la Prokouratura est double.

En premier lieu, la Prokouratura a le rôle d'un ministère public auprès des tribunaux. Elle est chargée de la poursuite des infractions en matière criminelle et peut déposer des conclusions ou même prendre l'initiative d'une action en matière civile. Elle est également chargée de la surveillance des prisons. Nul ne doit être détenu sans un ordre de l'autorité judiciaire ou l'approbation de la Prokouratura et celle-ci peut ordonner la libération de toute personne détenue illégalement.

En second lieu, la Prokouratura avait sous le régime soviétique un rôle de surveillance générale sur les citoyens. Un membre de la Prokouratura assistait en outre aux séances des comités exécutifs des soviets locaux, afin de contrôler le respect de la légalité. La Prokouratura procède, d'autre part, à un examen systématique de la légalité des actes administratifs. Elle peut être saisie, par voie de plainte ou de pétition, de toute espèce de cas où a été commise une violation de la loi.

En outre, le Procureur général de la Fédération de Russie a le pouvoir d'initiative législative.

Jusqu'à l'épreuve de force de septembre-octobre 1993, la Prokouratura constituait un instrument de pouvoir puissant sur la société aux mains des députés conservateurs.

La victoire du Président ELTSINE permet d'espérer l'aboutissement des réformes projetées, tendant au cantonnement de la Prokouratura au rôle de ministère public, sous le contrôle du ministère de la Justice, et à la rationalisation du système judiciaire.

Ainsi, les collaborateurs de M. KALMYKOV ont également fait part à la délégation de leur souhait de création d'une autorité pénitentiaire, qui ferait échapper l'administration pénitentiaire au contrôle de la Prokouratura.

*

* *

S'agissant du «système judiciaire» au sens strict de la Constitution russe, ce dernier comprend trois degrés, si l'on excepte les tribunaux de paix : les tribunaux populaires d'arrondissement, les tribunaux des territoires, régions et villes d'importance fédérale et les Cours suprêmes des Républiques faisant partie de la Fédération de Russie, et la Cour suprême de la Fédération de Russie.

Les tribunaux populaires d'arrondissement sont compétents pour la plupart des affaires civiles et pénales. En 1992, 1,7 million d'affaires civiles ont été jugées, qui ont donné lieu à plus de 600 000 condamnations.

Les tribunaux des sujets de la Fédération sont compétents en cassation à l'égard des tribunaux populaires d'arrondissement. Ils peuvent également être saisis en première instance.

Enfin, la Cour suprême de la Fédération de Russie peut réexaminer n'importe quelle décision de n'importe quel tribunal inférieur.

Elle peut également être saisie en première instance.

La Cour, qui comprend 115 juges, examine 10 000 recours par an.

Sont compétents pour la saisine de la Cour suprême, le Président de la Cour et ses adjoints, le Procureur général de la Fédération et ses adjoints, et tout citoyen de la Fédération de Russie.

En outre, la Cour suprême possède le droit d'initiative législative, elle émet un avis sur la jurisprudence des autres tribunaux et analyse tous les projets normatifs qui lui sont soumis au sein d'une commission spéciale.

La Cour suprême comporte, à côté d'une chambre civile et d'une chambre pénale, une chambre militaire.

Il existe en effet depuis 1918, comme sous le tsarisme, une **juridiction militaire**. Sa compétence est restreinte aux infractions pénales commises par les militaires et à certaines infractions, telles que l'espionnage et la trahison, intéressant la sûreté de l'Etat. Les

tribunaux militaires sont soumis au contrôle de la Cour suprême de la Fédération.

M. LÉBÉDIEV, président de la Cour suprême, et M. le général PIÉTOUKHOV, président de tribunal militaire, ont fait part à la délégation de la mise en oeuvre d'une réforme de la juridiction militaire tendant à accroître son indépendance et à élargir son champ de compétence.

Interrogés sur l'opportunité d'une suppression de la juridiction militaire en temps de paix, ils ont estimé que celle-ci devait exister du fait de la garantie de compétence qui s'attache aux juges militaires.

On notera, en revanche, qu'il n'existe au sein de la Fédération de Russie aucune juridiction administrative, même sous la forme de chambres spécialisées au sein des tribunaux.

Enfin, il existe une hiérarchie judiciaire qui échappe au contrôle de la Cour suprême de la Fédération, celle de la juridiction d'arbitrage public.

En effet, sous le régime soviétique, les conflits entre les différents établissements industriels et commerciaux étatisés n'étaient, par hypothèse, que des conflits entre deux ou plusieurs branches de l'Etat. D'où l'opportunité, en l'absence d'une juridiction administrative, d'organismes d'arbitrage public qui ont pour fonction d'appliquer des règles qui sont considérées comme faisant partie du droit civil.

Les tribunaux d'arbitrage des territoires, régions et villes d'importance fédérale et les Cours supérieures d'arbitrage des Républiques faisant partie de la Fédération de Russie sont soumis au contrôle de la Cour supérieure d'arbitrage de la Fédération de Russie.

La compétence des tribunaux d'arbitrage a trait exclusivement aux contestations qui se produisent entre les différents établissements étatisés qui géraient jusqu'ici l'essentiel de l'économie.

Elle ne s'étend pas aux contestations entre l'administration et les citoyens, pour lesquelles les tribunaux ordinaires sont compétents.

*

* *

Le particularisme du système judiciaire hérité du régime soviétique apparaît également dans la composition des tribunaux et l'organisation des recours.

En effet, les tribunaux comportent deux catégories de personnes : un ou plusieurs juges et des « assesseurs populaires ».

Le juge est un juge élu et il n'est pas nécessairement un juriste.

Les juges sont élus à vie ; mais selon un projet en cours d'élaboration, leur mandat pourrait être ramené à cinq ans.

Le principe de l'élection, prévu au programme du parti communiste russe dès 1903, a été adopté en raison de son caractère démocratique : ce n'est pas seulement la création du droit, mais son application qui devait être confiée à des élus du peuple.

En outre, aucune condition de capacité ne doit en théorie limiter la liberté de choix des citoyens. De plus, au lendemain de la révolution d'Octobre, on a pu croire que le droit pouvait être remplacé par le sentiment socialiste du droit et il s'est de toute façon alors avéré impossible de trouver des juges politiquement sûrs parmi les juristes.

En pratique cependant, M. KALMYKOV a indiqué à la délégation que les juges sont recrutés sous le double contrôle du ministère de la Justice et de la Cour suprême de la Fédération, à la suite d'un examen dont les conditions sont fixées par le ministère de la Justice. Une commission spéciale vérifie les qualités déontologiques des candidats. La décision définitive de recrutement appartient à une commission collégiale, organe de la communauté des juges.

Conformément néanmoins au principe de l'élection, les juges des tribunaux populaires d'arrondissement sont désignés par le soviét de la région ou de la République, et les juges des tribunaux des sujets de la Fédération et de la Cour suprême par le Soviet suprême de la Fédération.

On relève ainsi, qu'au nom du principe de l'élection, le système judiciaire se trouve en fait sous la dépendance des hommes de l'ancien régime qui contrôlent les soviets.

Pour l'ensemble de la Fédération, les juges sont au nombre de 13 000, ce qui paraît insuffisant à M. KALMYKOV.

Le second principe qui gouverne le système judiciaire est celui de la **collégialité** de la formation de jugement.

En outre, lorsqu'une affaire est examinée en première instance, les juges se voient adjoindre des **« assesseurs populaires »**.

C'est l'idée marxiste du **dépérissement du droit** dans la société communiste qui a conduit à l'institution de ces derniers.

Ce sont des citoyens qui viennent compléter le tribunal pour l'examen et le jugement des procès, tant au civil qu'au pénal.

Les assesseurs populaires des tribunaux populaires d'arrondissement sont élus par les assemblées de citoyens sur leur lieu de travail ou de résidence pour une durée de cinq ans. Dans les instances supérieures, ils sont élus par le soviét des députés du peuple correspondant.

Deux assesseurs populaires sont adjoints au juge dans le tribunal populaire d'arrondissement, un nombre variable dans les autres juridictions, de manière à ce que le tribunal comporte toujours une majorité d'assesseurs populaires.

A la différence d'échevins, les assesseurs populaires n'apportent à la justice aucune compétence technique particulière. Leur fonction était de préfigurer les formes juridiques de la société non communiste de demain en associant à l'exécution de la justice un très grand nombre de citoyens.

S'agissant des recours, la manière dont ont été composés les tribunaux sous le régime soviétique a condamné le principe de l'appel : dans la mesure où le juge est un juge élu et où l'affaire a été examinée avec la participation d'assesseurs populaires, l'instance supérieure ne peut par principe réformer le jugement de première instance sur les questions de fait.

Ne sont admis pour cette raison que des recours fondés sur l'erreur de droit commise par les juges. En revanche, de tels recours sont très libéralement admis. Deux sortes de recours existent : le **pourvoi en cassation** et la **demande de révision**.

Le pourvoi en cassation est à la disposition des parties et de certaines autorités, notamment de la Prokouratura. La juridiction supérieure saisie peut, en cas d'annulation, soit renvoyer l'affaire à un nouveau niveau devant la juridiction de première instance, soit, et c'est le cas le plus fréquent, se prononcer, sans renvoi, sur le fond du litige.

La demande de révision, qui se rattache à une ancienne tradition russe, n'est pas à la disposition des parties, mais de certaines autorités, notamment bien entendu de la Prokouratura

Afin, peut-on supposer, d'accroître l'indépendance du système judiciaire à l'égard des soviets, M. LÉBÉDIEV a indiqué à la délégation l'étude en cours d'une réforme tendant à permettre au citoyen de choisir d'adresser son recours soit auprès d'un jury populaire, soit auprès d'une formation de jugement composée exclusivement de juges professionnels.

*

* *

La victoire du Président ELTSINE contre les députés conservateurs du Soviet suprême permet d'espérer une refonte de l'organisation judiciaire dans le sens de l'indépendance et de l'efficacité, ainsi que de la revalorisation du rôle du ministère de la Justice.

Si le titulaire de ce ministère ne nécessitait pas, selon la Constitution russe en vigueur, l'agrément du Soviet suprême pour être nommé par le Président de la Fédération, on peut en effet considérer que c'était avant tout dû à la faiblesse de son rôle. M. KALMYKOV a dû reste indiqué à la délégation que, s'il fait partie du Conseil de sécurité, il n'appartient pas au Conseil du Président.

Les collaborateurs de M. KALMYKOV ont en outre indiqué à la délégation que le ministère de la Justice n'avait pas de rôle particulier quant à l'élaboration de la législation constitutionnelle.

Le ministère de la Justice a cependant, selon ce qu'estiment M. KALMYKOV et ses collaborateurs, vocation à être le ministère de la Loi : il participe à l'élaboration des projets de loi, fournit un avis sur les documents qui lui sont communiqués par les ministères et le Soviet suprême, et constitue une banque de données de tous les actes normatifs.

II. LA REFORTE DU CODE CIVIL ET DU CODE PÉNAL

Les réformes démocratiques supposent la refonte du droit hérité du régime soviétique. Afin de connaître l'évolution de cette refonte, votre délégation a tenu à participer à Moscou à plusieurs tables rondes avec les juristes en charge de l'élaboration des projets :

- une table ronde sur le droit civil animée par **M. le Professeur OKONIKOV**, président de l'Institut de Législation et de Droit comparé, en présence de plusieurs professeurs de droit civil ;

- une table ronde sur le droit pénal animée par le **Doyen de la Faculté de Droit de l'Université Lomonossov**, en présence de plusieurs professeurs de droit pénal et de criminologie ;

- une table ronde au Centre de recherches de Droit privé animée par **M. le Professeur Sergueï Sergueïévitch ALEXÉIEV**, en présence de plusieurs professeurs de droit privé.

La codification correspond à la tradition juridique russe. Le premier code civil soviétique a été promulgué en 1922.

Au sortir de l'époque stalinienne, le Soviet suprême de l'URSS a entrepris à partir de 1958 d'établir des « principes fondamentaux de la législation » sur la base desquels chaque République fédérée a promulgué ses codes et lois propres.

C'est ainsi que la Russie a promulgué son nouveau code pénal et son nouveau code de procédure pénale en 1960 ; elle a adopté son nouveau code civil et son nouveau code de procédure pénale en 1964, son nouveau code du mariage et de la famille en 1969 et son code agraire en 1970.

Les codes ont en général reproduit textuellement les « principes fondamentaux » établis par le Soviet suprême de l'URSS, en y ajoutant seulement des dispositions plus détaillées.

Lors de la désintégration de l'URSS, le Soviet suprême de Russie a maintenu en vigueur par arrêté les codes hérités du régime soviétique.

Cependant, l'évolution vers l'économie de marché implique une refonte rapide des codes.

Sous la présidence du professeur OKONIKOV, l'Institut de Législation et de Droit comparé participe à la refonte du code civil. M. OKONIKOV a déclaré avec force à la délégation que la Russie traversait une « période révolutionnaire » de la codification : « beaucoup de rêves, beaucoup d'aspiration » sont liés à l'élaboration du nouveau code civil.

M. OKONIKOV a souligné qu'il n'y avait pas de divergence entre législatif et exécutif quant à la refonte du code civil. Les mêmes personnalités siégeant en effet à la Commission sur le code civil de la Présidence et à la Commission parallèle du Soviet suprême.

L'alternative entre l'achèvement des travaux de la codification avant la fin de l'année ou leur prolongation pour mieux prendre en compte le droit comparé serait purement technique.

A cet égard, M. OKONIKOV a invité les membres de la délégation à assister à une conférence internationale de civilistes organisée par son Institut à la fin de 1993.

En droit russe, le droit du mariage et de la famille, qui fait l'objet d'un code à part, ne fait pas partie du droit civil. Alors que la législation civile est de la compétence exclusive de l'Etat « fédéral » et s'impose aux sujets de la Fédération, le droit du mariage et de la famille fait l'objet d'une compétence décentralisée, à l'instar du droit rural et foncier. On rappellera que plusieurs nationalités de la Fédération de Russie titulaires d'une République sont musulmanes. Ces codifications décentralisées peuvent être source de conflits avec le code civil fédéral.

*

* * *

S'agissant du droit pénal, votre délégation s'est vu offrir à l'Université Lomonossov un exemplaire de l'avant-projet de code pénal russe. Les pénalistes de l'Université ont fait part de la « similarité » de cet avant-projet avec le nouveau code pénal français et ont manifesté le souhait de coopérer avec les pénalistes français.

Le code pénal russe en vigueur a été amendé trois cents fois depuis sa promulgation. Mais il ne correspond plus désormais à l'état de la société russe.

A titre d'exemple de la révolution que connaît le droit pénal, l'homosexualité entre adultes consentants a été dépenalisée le 1er juin 1993, le Président ELTSINE ayant donné force de loi à une décision du Parlement annulant la législation antérieure qui prévoyait des peines de prison pouvant aller jusqu'à cinq ans.

Cette législation était appliquée : parmi les quelque 400 personnes emprisonnées pour homosexualité en 1992, 25 l'avaient été pour homosexualité pratiquée entre adultes consentants.

La **peine de mort** a été abolie pour les personnes âgées de plus de soixante ans. Elle n'a jamais été applicable aux mineurs de seize ans. Les condamnés à mort sont fusillés.

Il a été indiqué à la délégation que le **droit de grâce** est une prérogative propre du Président de la Fédération qui y recourt largement.

La grâce présidentielle est en effet un instrument de politique pénale destiné à maintenir le nombre d'exécutions en dessous d'un certain seuil que l'on cherche à abaisser progressivement.

C'est ainsi que, dans les années 1970, la peine de mort touchait 1 500 personnes par an. Mais en 1991, seulement 192 condamnations ont été exécutées. Au cours des sept premiers mois de 1993, 505 condamnations ont été prononcées, pour lesquelles 474 demandes de grâce ont été déposées. Il est déjà prévu que la plupart de ces condamnés seront graciés, de façon à ce que le nombre d'exécutions de 1993 ne dépasse en aucun cas celui de 1992.

Il a été indiqué à la délégation que la période maximale d'emprisonnement est de quinze ans. La peine de mort peut être commuée en peine de réclusion à perpétuité, mais cette dernière ne peut être prononcée par un tribunal.

Il a en outre été indiqué que la notion de période de sûreté n'existait pas.

Interrogés sur le problème de l'avortement, les pénalistes de l'Université ont déclaré que l'interruption volontaire de grossesse pratiquée par la femme sur elle-même n'était pas délictuelle ; en cas d'interruption volontaire de grossesse illicite, la femme n'est pas sanctionnée, mais seulement le médecin responsable.

En matière de procédure pénale, le principe de la présomption d'innocence est affirmé.

La notion de **garde à vue** existe en procédure pénale russe. Devant la milice, le délai ne peut excéder 72 heures. Après une arrestation, l'accusation doit être présentée dans les dix jours, sinon la personne est libérée.

Quant au système carcéral –le trop célèbre «goulag» décrit par SOLJENITSYNE–, le ministre de la Justice M. KALMYKOV a souligné auprès des membres de la délégation le phénomène de surpopulation qu'il connaissait.

Il existe actuellement au sein de la Fédération plus de 3 000 institutions pénitentiaires, parmi lesquelles près de 1 300 prisons et camps, qui abritent un million de prisonniers. Ce dernier chiffre correspond à une proportion de sept prisonniers pour 1000 habitants, mais il est deux fois inférieur à l'effectif de 1985-1986.

Les cas de tuberculose sont dix-sept fois plus nombreux dans les institutions pénitentiaires russes et le taux de mortalité dix fois plus élevé qu'en Occident.

Dans les centres de détention préventive des grandes villes, il y a moins d'un mètre carré d'espace vital par personne, les prisonniers dormant selon un système de «trois huit».

En fait, sous le régime soviétique, la population carcérale variait plutôt en fonction des besoins de main-d'oeuvre que du taux de criminalité du pays. En 1990 encore, le ministère de l'Intérieur, dont les établissements pénitentiaires abritent 80 % de l'ensemble des prisonniers, faisait toujours partie, en volume de production, des cinq plus grands ministères industriels de l'URSS.

Avec l'effondrement de l'économie planifiée, seules certaines productions des institutions carcérales sont encore effectives, notamment dans les camps d'exploitation forestière.

Malgré l'incitation donnée par une loi d'août 1993 à la coopération économique entre les camps et les entreprises privées, il paraît clair que le détournement fonctionnel de l'institution pénitentiaire est appelé à cesser avec la victoire du camp démocratique en Russie. La baisse de la population carcérale est donc appelée à se poursuivre.

*

* *

Cependant, les autorités russes sont contraintes de concilier cette politique d'adoucissement du droit pénal et de la procédure pénale avec la lutte contre une criminalité qui connaît une très forte augmentation à la faveur de la crise que traverse la Russie.

La criminalité au sein de la Fédération a en effet augmenté, au cours des trois dernières années, de 30 à 35 % par an. 1,8 million de crimes et délits ont été enregistrés au cours des huit premiers mois de 1992, dont 125 000 dans lesquels étaient impliqués des mineurs. 20 % des crimes et délits sont l'oeuvre de la criminalité organisée.

Dans un discours prononcé le 13 février 1993 devant la Conférence nationale de lutte contre la criminalité, le Président ELTSINE, devant les critiques des conservateurs, a déclaré que la criminalité prenait une ampleur et un caractère tels qu'elle représentait désormais une menace contre la sûreté de l'Etat.

La criminalité serait le fait de plus de 3 000 structures mafieuses dans l'ex-URSS. Si ces structures sont en concurrence, elles passent des accords pour le partage des territoires et des activités, ce qui conduit certains experts à parler d'une mafia et non tant des mafias.

Le critère de l'appartenance nationale est parfois déterminant –d'où la tentation pour l'opinion russe de «diaboliser» certaines nationalités du Caucase ou d'Asie centrale–, ce qui rend ces structures mafieuses difficilement pénétrables.

Comme les chefs de ces structures mafieuses sont souvent intégrés aux sphères de pouvoir politiques et économiques, la mafia de l'ex-URSS apparaît proche du type du cartel de la mafia colombienne.

Un des principaux vecteurs de développement de l'activité mafieuse dans les Etats de l'ex-URSS est le trafic de drogue.

La perméabilité des frontières de l'ex-URSS permet le transit des stupéfiants du «Croissant d'or» vers l'Europe de l'Ouest à travers le territoire ex-soviétique. Certaines dérivations de la «route des Balkans» font également transiter la drogue de Turquie par l'ex-URSS.

Plus encore, l'ex-URSS devient un lieu de production et d'exportation de stupéfiants. L'ex-URSS se place d'ores et déjà au premier rang mondial pour la production de cannabis et de pavot. Ces cultures sont effectuées notamment dans les Etats d'Asie centrale et les productions sont exportées vers l'Europe de l'Ouest à partir des pays baltes après avoir transité par la Russie.

La montée en puissance des structures mafieuses russes et ex-soviétiques intéresse encore l'Europe de l'Ouest par le biais du blanchiment de l'argent sale. Le laxisme que connaît à l'heure actuelle le droit bancaire russe fait en effet qu'il n'existe pas de cadre juridique pour lutter contre le blanchiment. De ce fait, des collusions se développent entre narco-trafiquants ex-soviétiques et occidentaux, les premiers se proposant non seulement comme transitaires, mais comme banquiers-blanchisseurs des seconds.

III. LA CONSÉCRATION DE L'INITIATIVE INDIVIDUELLE : LA LENTE CONSÉCRATION DU DROIT DE PROPRIÉTÉ ET LE MOUVEMENT DES PRIVATISATIONS

Il a souvent été relevé que le manque de respect envers la propriété privée et publique suscité par le régime soviétique était criminogène. Afin que la Russie échappe à la fois à l'immobilisme économique et à la corruption publique qui ont été à l'origine des tentatives de réforme de Mikhaïl GORBATCHEV, la réforme du droit de propriété est décisive.

Les juristes de l'Institut de Législation et de Droit comparé ont rappelé aux membres de la délégation que la N.E.P. reconnaissait le droit de propriété des personnes physiques. Mais le régime stalinien a ensuite imposé la propriété monopolistique d'Etat, la propriété privée des personnes physiques devenant un droit secondaire.

KHROUCHTCHEV a conduit une politique tendant à inciter les citoyens à posséder de petites «datchas». Ces pavillons de campagne ne pouvaient dépasser, toutes surfaces confondues, 60 mètres carrés, sur une parcelle n'excédant pas 500 à 600 mètres carrés. La réussite de cette politique a fait qu'aujourd'hui, 45 % des Moscovites et 70 % des Russes possèdent une datcha.

Cependant, la seule propriété est ici celle de la bâtisse ; le droit sur le terrain n'est pour la personne physique qu'une jouissance.

La libéralisation de la propriété privée des personnes morales et physiques a été, au cours des deux dernières années, l'enjeu fondamental qui a opposé les deux courants philosophiques qui traversent la société russe, celui qui prône le rétablissement de l'initiative individuelle et celui qui continue à estimer la propriété privée des moyens de production comme l'origine de l'exploitation de l'homme par l'homme.

Ce conflit n'opposait pas seulement l'exécutif au législatif, mais les ministères du Gouvernement entre eux : alors qu'a été institué, sous la présidence du vice-premier ministre M. Anatoli TCHOUBAÏS, un «Comité d'Etat pour la propriété d'Etat» qui est en fait un ministère chargé de la privatisation, le ministère de l'agriculture demeure le porte-parole du «lobby agrarien» qui représente plus de vingt millions de cadres et employés des sovkhozes et des kolkhozes.

Ces divergences au sein du Gouvernement ont concouru, avec l'oppositon du Soviet suprême au processus de dénationalisation, à provoquer une «valse des lois» en matière de droit de propriété, peu propice à instaurer auprès des citoyens russes et des investisseurs étrangers potentiels le climat de confiance nécessaire à l'investissement.

Le défaut de qualité des textes, imprécis, voire contradictoires, concourt aussi au même effet : ainsi, le décret d'août 1992 sur la privatisation des entreprises dispose que les salariés de ces dernières ont un droit prioritaire à devenir actionnaires, mais aussi que c'est en définitive le comité d'Etat qui peut décider quels seront les éventuels actionnaires.

L'ambiguïté quant au principe même du droit de propriété est quant à elle le reflet du rapport de forces entre réformateurs et conservateurs : ainsi, la Constitution russe en vigueur reconnaît, dans son article 10, à côté de la propriété d'Etat, le droit à la propriété privée des personnes morales et physiques. Mais cette reconnaissance est tempérée au même article par la précision que «*la propriété ne peut être utilisée à des fins contraires aux intérêts de la société, aux droits et libertés des autres citoyens*» et qu'«*en partant des intérêts sociaux, la loi fixe les limites de l'activité économique*».

*

* *

S'agissant de la propriété d'Etat, le processus de dénationalisation est lancé par le vote, le 3 juillet 1991, de la loi sur la privatisation des entreprises relevant du secteur d'Etat et des collectivités locales en Russie.

Le 27 décembre 1991, un arrêté du Soviet suprême de Russie répartit la propriété publique entre propriété fédérale, propriété des sujets de la Fédération et propriété municipale.

Le Comité d'Etat pour la propriété d'Etat mis en place pour conduire la privatisation emploie 2 500 fonctionnaires dans l'ensemble de la Fédération. Il est déconcentré en 76 directions territoriales, chargées, soit dans les régions, soit dans les Républiques, de la privatisation et du développement de la concurrence. C'est notamment auprès de M. Guennadi Nikolaïévitch GOUDKOV, directeur du comité d'Etat pour la région de Nijni-Novgorod, ainsi que de ses collaborateurs, que notre délégation s'est vu expliciter le programme de privatisation de la propriété d'Etat. On rappellera que Nijni-Novgorod ne constitue pas pour la réforme économique un exemple-type, mais le modèle de la réussite possible.

Les établissements industriels et commerciaux, tous propriété de l'Etat jusqu'en 1990, comprennent souvent des branches d'activité sans rapport avec l'activité principale de l'entreprise, ainsi, pour les entreprises du complexe militaro-industriel, la production de biens de consommation courants destinés, en économie administrée, à leurs salariés. Afin de créer les conditions de la concurrence, la direction territoriale du comité d'Etat organise la privatisation de chaque entreprise par branche d'activité.

Dans le cas des entreprises du complexe militaro-industriel, les industries militaires étant jusqu'ici exclues de la privatisation, la privatisation par branche permet de mettre néanmoins sur le marché leurs branches de production de biens de consommation. Il en est de même pour les services publics qui peuvent également comporter des branches d'activité détachables.

Face aux entreprises exerçant un monopole régional -ainsi, un seul cartel exerce l'industrie de la construction dans la région de Nijni-Novgorod-, le comité d'Etat crée les conditions de la

concurrence par la décartélisation qui donne à chaque entreprise de l'ex-cartel la liberté de gestion.

Les modalités de la privatisation comportent trois variantes qui peuvent se combiner entre elles :

- la vente par actions. Celle-ci concerne les grandes entreprises. La direction du comité d'Etat de Nijni-Novgorod transforme dans une première phase l'entreprise en société anonyme, puis attribue, de manière gratuite, 25 % des titres au collectif de salariés, 10 % aux anciens employés et 5 % à la direction. Les 60 % d'actions restantes vont sur le marché, le collectif de salariés pouvant à nouveau les acheter à des tarifs préférentiels. Une partie de ces 60 % est vendue à toute personne physique ou morale par le biais de coupons de privatisation. Cette répartition du capital a pour objectif de concilier le contrôle du personnel sur l'entreprise avec l'appel aux investisseurs ;

- la vente de l'entreprise en crédit-bail. Cette modalité est réservée aux entreprises qui la prévoyaient déjà dans leur statut ;

- la vente directe aux enchères. Cette dernière est réservée aux petites entreprises, notamment aux boutiques. Les membres de la délégation ont pu constater le nombre élevé de mises aux enchères proposées sur la place de Nijni-Novgorod.

M. GOUDKOV a en outre précisé que le plan de privatisation était élaboré par le collectif des salariés de l'entreprise, mais que la décision de privatiser appartenait au comité compétent en fonction du niveau de la propriété de l'entreprise, fédérale, régionale ou municipale.

Le dynamisme de la direction territoriale du comité d'Etat et des autorités régionales de Nijni-Novgorod a permis la privatisation, en deux ans, dans la région, de plus de 2 000 entreprises publiques. Il a en outre été créé plus de 2 500 entreprises agricoles privées, quelque 10 000 entreprises industrielles, 33 sociétés mixtes -certaines à participation française-, 26 banques commerciales, plus de 35 compagnies d'assurances et plus de 25 fonds d'investissement.

*

* *

La privatisation de la propriété d'Etat ne peut cependant véritablement réussir que pour autant que le droit de propriété des personnes physiques et morales est reconnu sans ambiguïté.

Le conflit de philosophie politique et économique entre l'île la plus réformatrice du Gouvernement et les députés conservateurs s'est exacerbé sur ce point jusqu'à l'épreuve de force de septembre-octobre 1993.

Pour lutter contre l'assimilation de l'initiative individuelle à la «spéculation», le Gouvernement a décidé, en septembre 1992, de faire de tous les citoyens des détenteurs des moyens de production en mettant en place un système de coupons ou «vouchers» attribués à chacun d'entre eux.

Il a été décidé de prendre comme prix de base d'une usine la valeur estimée à la date du 1er juillet 1991. La valeur estimée totale des entreprises a ensuite été divisée par le nombre total d'habitants, ce qui a permis d'obtenir la valeur faciale du coupon de privatisation de 10 000 roubles, soit 60 francs.

Entre le 1er octobre 1992 et le 31 janvier 1993, chaque citoyen a pu acquérir un coupon, moyennant l'acquittement d'un droit d'enregistrement de 25 roubles, soit environ quinze centimes. 97 % de la population ont bénéficié de la mesure.

Ces coupons, dont la durée de validité est limitée au 31 décembre 1993, ne sont pas nominatifs. De ce fait, leurs détenteurs peuvent, soit les échanger contre des actions d'une ou plusieurs entreprises, soit les confier à un des trois cents fonds d'investissement chargés de gérer collectivement les coupons, soit enfin les vendre à un tiers.

Par ailleurs, le projet de nouvelle Constitution proposé par le Président ELTSINE a prévu la reconnaissance sans restriction de la propriété privée des personnes physiques et morales.

Cependant, le Soviet suprême a manifesté sa réticence à l'égard de la dénationalisation en déférant devant la Cour constitutionnelle le décret présidentiel du 8 mai 1993 qui ordonnait que toute privatisation se fasse à hauteur d'un plancher de 29 % des actions par le truchement des coupons. La suspension de cette mesure tendait ainsi à faire perdre l'attrait de ces coupons pour les citoyens.

Mais la victoire du camp réformateur en octobre 1993 permet de tendre vers la consécration du droit de propriété des personnes physiques et morales.

La mesure décisive, à cet égard, qui représente un risque politique non négligeable pour le Président ELTSINE dans la perspective des élections du 12 décembre, est le décret présidentiel du 27 octobre sur la réforme agraire.

Ce dernier libère la vente et l'achat de la terre pour les personnes physiques et morales russes –les étrangers demeurent encore exclus de la propriété de la terre– et précise que chaque membre des fermes collectives, les kolkhozes, et des fermes d'Etat, les sovkhoses, a le droit de «recevoir un certificat de propriété foncière» et de «former une exploitation séparée». C'est le démantèlement de l'agriculture collectivisée, qui représente 223 millions d'hectares de terres cultivées, soit 13 % de la surface de la Russie.

CONCLUSION

Le renouveau politique et institutionnel de la Russie : les difficultés de la marche vers l'Etat de droit

Depuis l'échec du coup d'Etat d'août 1991 et malgré l'effondrement de l'appareil d'Etat communiste, la Russie de septembre 1993 demeure empêtrée dans les pesanteurs de la société post-soviétique dont elle a du mal à se défaire.

C'est le propre de toute période transitoire ou intermédiaire : le monde nouveau perce sous l'ancien système qui perdure néanmoins sous des formes diverses mais encore vivaces.

Pour plagier la phraséologie marxiste, on peut dire qu'à la différence de l'idéologie dominante qui s'est profondément renouvelée, les infrastructures héritées d'un passé institutionnel et juridique sont restées en l'état.

Le pouvoir politique à Moscou, mais aussi dans les régions, est demeuré ces deux dernières années partagé entre les réformateurs et les nostalgiques du passé.

Les structures de l'économie dirigée sont quasi intactes. Les anciens apparatchiks ont gardé les rênes du pouvoir dans les kolkhozes, les entreprises ou encore dans les administrations ou les soviets locaux. Or les anciens communistes, soit par incapacité de concevoir un monde différent, soit dans les cas extrêmes par volonté d'opposition, ne peuvent que freiner le mouvement des réformes démocratiques.

A Saint-Pétersbourg, il nous a été indiqué que les anciens cadres de l'ex-Parti communiste soit étaient à la retraite, soit avaient été maintenus dans leurs fonctions, soit s'étaient reconvertis dans le «business» (sic).

La rémanence de la Nomenklatura ou de l'ancienne classe politique explique sans doute les incertitudes, les hésitations et finalement les multiples échecs de la période de transition dont nul ne pouvait prévoir l'issue avant le 21 septembre 1993.

Les élections de décembre prochain, l'adoption d'une nouvelle Constitution peuvent donner un nouvel élan au processus des réformes démocratiques car le futur Parlement bénéficiera d'une légitimité nouvelle et incontestable qui lui permettra d'adopter sans délai les mesures imposées par les circonstances.

Mais un double danger menace la cohésion de la Nation russe : d'abord l'écart susceptible de se creuser entre les régions riches et les régions défavorisées, ensuite la mise en place d'une société duale opposant les laissés pour compte de la période transitoire (les retraités, les anciens militaires, les salariés ou les fonctionnaires) à ceux qui peuvent tirer un profit immédiat de l'ouverture vers l'Occident de la Russie. Les membres de la délégation ont pu constater à Moscou que la plupart des transactions s'effectuaient en dollars américains ; cette «dollarisation» de la vie quotidienne n'est pas un bon signe pour l'avenir de la société russe. C'est sans doute la raison pour laquelle la Banque centrale de Russie a décidé, au lendemain de la dissolution du Parlement, d'interdire l'utilisation courante du billet vert américain.

Depuis 1991, la Russie est passée, sans y être préparée, d'un extrême à l'autre, d'une société sur-administrée à une société dénuée de tous repères. Or, comme l'a martelé le maire de Saint-Pétersbourg, l'Etat de droit ne saurait se confondre avec l'anarchie et suppose l'édiction de règles du jeu précises.

Aujourd'hui, la Russie apparaît comme une Nation perdue dans un état de déréglementation et qui navigue à vue à la recherche de son identité institutionnelle, sociale et même spirituelle.

Toutes les questions qui se posent aujourd'hui aux Russes ont été occultées par plus de soixante-dix ans de soviétisme.

Il en est ainsi des rapports dialectiques entre Moscou et la «Province».

La future Constitution résoudra sans doute ce problème par la définition d'un nouvel équilibre dans les relations financières entre Moscou et les 89 «sujets» de la Fédération.

La décentralisation peut constituer une véritable chance pour la Russie de demain qui demeure l'Etat le plus vaste du monde -le huitième de la terre, pour paraphraser le slogan soviétique du «sixième de la terre»- : elle constitue à tout le moins la seule voie pour

permettre à la Russie de forger son identité nationale sous les décombres de l'Empire soviétique.

Les Russes forment un grand peuple : ils l'ont montré aux pires heures de leur histoire plus que millénaire et notamment à Stalingrad où le courage héroïque des combattants russes a fait subir à la barbarie nazie son premier échec.

Nul doute que les Russes auront besoin de tout leur courage et surtout de la plus grande patience pour surmonter les difficultés de l'actuelle période de transition vers une société plus démocratique.

La Russie, parce qu'elle fait partie de l'Europe et dans la mesure où elle respecte les libertés démocratiques, doit pouvoir compter sur une solidarité renforcée des Etats européens.

A cet égard, il convient de faire remarquer que, si le sommet du G7 a décidé l'octroi d'une aide de 44 milliards de dollars, la France ne vient qu'au sixième rang des principaux investisseurs occidentaux, après les Etats-Unis, l'Italie, l'Allemagne, l'Autriche et la Suède.

Comme le Premier ministre l'a reconnu il y a peu, la France n'a sans doute pas fait assez pour aider la Russie dans sa marche vers la démocratie politique et économique.

Pour s'en tenir à la sphère de compétence de la commission des Lois, votre délégation a été amenée, tout au long de sa mission, à relever l'expression du besoin d'une coopération renforcée dans le domaine juridique.

La tâche qui attend les juristes russes est immense, car le Parlement russe devra modifier des pans entiers de la législation civile, commerciale ou pénale pour les adapter aux exigences de l'Etat de droit.

Dans l'avenir, la France et la Russie pourront utilement développer leur coopération en matière juridique, notamment avec le futur Parlement.

Pour l'heure, l'avenir de l'Etat de droit en Russie est suspendu au double scrutin et au référendum constitutionnel des 11 et 12 décembre prochain, dont il faut espérer qu'ils ouvriront la voie d'un renouveau politique et institutionnel de la jeune démocratie russe.

ANNEXE

Principales dispositions du projet de révision de la Constitution soumis au référendum du 12 décembre 1993

(Source : ITAR-TASS - 9 novembre 1993)

Préambule

« Nous, le peuple multinational de la Fédération de Russie, unis par un sort commun sur notre territoire, faisant valoir les droits et les libertés de l'homme, établissant la paix civile et la concorde, conservant l'unité étatique historiquement créée, (...) faisant renaître la souveraineté nationale de la Russie et consolidant l'intangibilité de ses fondements démocratiques, (...) nous rendant compte que nous faisons partie de la communauté internationale, adoptons la Constitution de la Fédération de Russie ».

*

* *

La Constitution se compose de 2 titres, 9 chapitres, 137 articles.

« La Fédération de Russie (Russie) est un État démocratique fédératif de droit, dont le régime de Gouvernement est républicain.

« L'homme, ses droits et ses libertés sont la valeur suprême. La reconnaissance, le respect et la protection des droits et des libertés de l'homme et du citoyen sont une obligation de l'État.

« La souveraineté nationale en Fédération de Russie appartient à son peuple multinational, qui est la seule source du

pouvoir. (...) Le référendum et les élections libres sont l'expression suprême directe du pouvoir du peuple.

«La souveraineté de la Fédération de Russie s'étend sur tout son territoire, (...) la Constitution de la Fédération de Russie et les lois fédérales prévalent sur tout le territoire de la Fédération de Russie».

La Fédération de Russie «se compose de Républiques, de territoires, de régions, de villes fédérales, d'une région autonome et d'arrondissements autonomes, qui sont tous des sujets égaux en droits de la Fédération de Russie. (...) Une République a sa Constitution et sa législation. Un territoire, une région, une ville fédérale, la région autonome et un arrondissement autonome ont leur statut et leur législation. (...) La structure fédérative de la Fédération de Russie est basée sur son intégrité territoriale, sur l'unité du système du pouvoir d'État, sur la séparation des compétences et des pouvoirs entre les organes du pouvoir d'État de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'État des sujets de la Fédération de Russie, sur l'égalité et l'autodétermination des peuples de la Fédération de Russie. (...) Tous les sujets de la Fédération de Russie sont égaux en droits dans leurs relations avec les organes fédéraux du pouvoir d'État.

«L'unité de l'espace économique, la libre circulation des produits, des services et des moyens financiers, le soutien à la concurrence et la liberté des activités économiques sont garantis, (...) la propriété privée, d'État, municipale et les autres formes de propriété sont également reconnues et protégées». Le droit à la propriété privée est protégé par la loi. Le droit à l'héritage est garanti. «Les citoyens et leurs associations ont le droit de posséder des terres en tant que propriété privée. (...) Les terres et autres ressources naturelles peuvent relever de la propriété privée, d'État, municipale ou des autres formes de propriété».

Le pouvoir d'État en Fédération de Russie s'effectue sur la base de sa division en pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. «Les organes législatifs, exécutifs et judiciaires sont indépendants».

Le pouvoir d'État «est exercé par le Président de la Fédération de Russie, l'Assemblée fédérale (le Conseil de la Fédération et la Douma d'État), le Gouvernement de la Fédération de Russie et les tribunaux de la Fédération de Russie. (...) Le pouvoir d'État dans les sujets de la Fédération de Russie est exercé par les organes du pouvoir d'État créés par ceux-ci». La séparation des compétences et des pouvoirs entre les organes du pouvoir d'État de la Fédération de Russie et les sujets de la Fédération de Russie est assurée par la Constitution, le traité de la Fédération et les autres traités concernant la séparation des compétences et des pouvoirs.

La Constitution reconnaît et garantit l'auto-administration locale.

«La Russie reconnaît la diversité idéologique. Aucune idéologie ne peut être officielle ou obligatoire. La Russie reconnaît la diversité politique et le multipartisme. Les associations publiques sont égales devant la loi. (...) Il est interdit de créer des associations sociales dont les objectifs ou les actions visent à modifier par la force les bases du système constitutionnel, à rompre l'intégrité de la Fédération de Russie, à saper la sécurité de l'Etat, à créer des formations armées, à attiser les discordes sociales, raciales, nationales ou religieuses.

«La Russie est un Etat laïc. Aucune religion ne peut être officielle ou obligatoire. Les associations religieuses sont séparées de l'Etat et égales devant la loi.

«La Fédération de Russie reconnaît et garantit les droits et les libertés de l'homme et du citoyen conformément aux principes et normes généralement reconnus du droit international et en conformité avec la présente Constitution. (...) Les droits et les libertés fondamentaux de l'homme sont inaliénables et appartiennent à chacun dès la naissance». Les droits et les libertés de l'homme et du citoyen «déterminent le sens, le contenu et l'application des lois, l'activité du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif et de l'auto-administration locale et sont garantis par la justice.

«Quiconque se trouvant légalement sur le territoire de la Russie a le droit de se déplacer librement, de choisir son lieu de séjour et d'habitation. (...) Chacun peut quitter librement la Russie. Le citoyen de Russie a le droit de revenir sans entrave en Russie ».

Le citoyen de Russie peut exercer lui-même et pleinement ses droits et obligations à partir de 18 ans. Il ne peut pas être expulsé de Russie ou livré à un autre Etat. La Russie «garantit à ses citoyens la défense et la protection au-delà de ses frontières.

«Le citoyen de Russie peut avoir une double citoyenneté en conformité avec la loi fédérale ou avec un traité international, conclu par la Russie.

«En Russie, les citoyens étrangers et les personnes sans nationalité bénéficient des droits et remplissent leurs obligations à l'égal des citoyens de Russie, excepté les cas établis par la loi fédérale ou par un traité international conclu par la Russie. (...) La Russie accorde un asile politique aux citoyens étrangers et aux personnes sans nationalité en conformité avec les normes universellement reconnues du droit international».

La Fédération de Russie se compose de 89 sujets : 21 républiques, 6 territoires, 49 régions, 1 région autonome, 2 villes fédérales et 10 arrondissements autonomes. Ils sont énumérés dans l'article «*Structure de la Fédération*». «*L'admission dans la Fédération de Russie et la formation d'un nouveau sujet au sein de celle-ci s'effectuent selon les modalités établies par la loi fédérale constitutionnelle*».

Le statut d'une République est défini par les Constitutions de la Fédération de Russie et de cette République. Le statut des autres sujets de la Fédération est défini par la Constitution de la Fédération de Russie. «*Le statut d'un sujet de la Fédération de Russie peut être modifié d'un commun accord entre la Fédération de Russie et ce sujet de la Fédération de Russie en conformité avec la loi fédérale constitutionnelle*».

«*Les frontières entre les sujets de la Fédération de Russie peuvent être modifiées d'un commun accord*».

La langue officielle de la Russie est le russe. «*Les Républiques ont le droit d'établir leurs propres langues officielles, qui s'emploient au même titre que la langue officielle de la Fédération de Russie dans les organes du pouvoir d'État, les organes d'auto-administration locale et les institutions d'État des Républiques. (...) La Fédération de Russie garantit à tous ses peuples le droit de conserver leur langue maternelle et de créer les conditions pour l'étudier et la développer*».

«*Sur le territoire de la Russie, il est interdit d'établir des frontières douanières, de fixer des droits et des taxes de douane et de dresser d'autres obstacles à la libre circulation des marchandises, des services et des moyens financiers*». Le rouble est la monnaie de Russie.

*

* *

«*Le Président de la Russie est le chef de l'État*», est-il dit dans le chapitre «*Président de la Fédération de Russie*». «*Il est garant de la Constitution de Russie, des droits et des libertés de l'homme et du citoyen*». Le Président «*prend les mesures nécessaires pour protéger la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité de la Fédération de Russie, garantit un fonctionnement concerté et la coopération des organismes du pouvoir d'État*». Il détermine les orientations essentielles de la

politique intérieure et extérieure de l'Etat, représente la Russie à l'intérieur du pays et dans les relations internationales.

Le Président est élu pour quatre ans au suffrage universel direct et à bulletins secrets ; un citoyen de la Russie âgé de plus de 35 ans et résidant en permanence en Russie depuis au moins dix ans peut être élu Président. Une personne ne peut occuper le poste de Président pendant plus de deux mandats consécutifs.

Le Président de la Russie désigne le Président du Gouvernement avec l'accord de la Douma d'Etat, décide de la démission du Gouvernement, présente à la Douma d'Etat la candidature au poste de président de la banque centrale et pose à la Douma d'Etat la question de la destitution de celui-ci.

Le Président présente au Conseil de la Fédération les candidatures aux postes de juges de la Cour constitutionnelle, de la Cour suprême et de la Cour d'arbitrage suprême et de Procureur général de Russie. Il peut proposer au Conseil de la Fédération de destituer le Procureur général de Russie, désigne les juges des autres cours fédérales, forme et dirige le Conseil de sécurité de Russie, entérine la doctrine militaire de la Russie, désigne et limoge le haut commandement des forces armées.

Le Président fixe les élections à la Douma d'Etat, la dissout dans les cas et selon les modalités prévus par la Constitution, décide les référendums selon les modalités fixées par la loi constitutionnelle fédérale, propose à la Douma d'Etat des projets de loi, signe et publie les lois fédérales, adresse à l'Assemblée fédérale le message annuel sur la situation dans le pays et sur les orientations essentielles de la politique intérieure et extérieure de l'Etat.

*

* *

«L'Assemblée fédérale –Parlement de Russie– est un organe représentatif et législatif de la Fédération de Russie». Elle est composée de deux Chambres –le Conseil de la Fédération et la Douma d'Etat– ; elle est un organe permanent. Le Conseil de la Fédération comprend deux représentants de chaque sujet de la Fédération et un représentant des organismes représentatif et exécutif du pouvoir d'Etat. La Douma d'Etat est composée de 450 députés, élus pour quatre ans. Un citoyen de Russie ayant atteint l'âge de 21 ans et ayant le droit de vote peut être élu député de la Douma. Les députés

de la Douma d'Etat travaillent sur une base permanente professionnelle. Ils ne peuvent pas être fonctionnaires ni mener d'autres activités rémunérées, excepté l'activité d'enseignant, de scientifique ou une autre activité créatrice.

Le Conseil de la Fédération et la Douma d'Etat tiennent des séances séparées. Les deux Chambres peuvent se réunir en séance commune pour entendre les messages du Président, de la Cour constitutionnelle ou les discours des dirigeants des pays étrangers. Les Présidents des Chambres et leurs adjoints mènent les réunions et font respecter le Règlement intérieur des Chambres.

Le Conseil de la Fédération entérine la modification des frontières en tous les sujets de la Fédération, ainsi que les décrets du Président introduisant l'état martial ou l'état d'urgence, prend la décision de l'utilisation des forces armées de Russie en dehors de son territoire, fixe la date de l'élection présidentielle, destitue le Président, nomme les juges de la Cour constitutionnelle, de la Cour suprême et de la Cour d'arbitrage suprême, nomme et destitue le Procureur général.

La Douma d'Etat donne son accord au Président pour la nomination du Président du Gouvernement, vote la motion de confiance au Président, nomme et destitue le président de la banque centrale, nomme et destitue le délégué pour les droits de l'homme agissant en conformité avec la loi constitutionnelle fédérale, annonce l'amnistie, formule les accusations contre le Président en vue de le destituer.

«Le droit à l'initiative législative appartient au Président de la Russie, au Conseil de la Fédération, aux membres du Conseil de la Fédération, aux députés de la Douma d'Etat, au Gouvernement de Russie et aux organes représentatifs des sujets de la Fédération de Russie. Dans le cadre de leurs compétences, ce droit appartient également à la Cour constitutionnelle, à la Cour suprême et à la Cour d'arbitrage suprême. (...) Les lois fédérales sont adoptées par la Douma d'Etat» et soumises à l'examen du Conseil de la Fédération. «La loi fédérale est considérée comme approuvée par le Conseil de la Fédération si plus de la moitié des membres de cette Chambre l'ont votée ou si elle n'a pas été examinée par le Conseil de la Fédération dans un délai de quatorze jours. (...) Au cas où la Douma d'Etat ne serait pas d'accord avec la décision du Conseil de sécurité, la loi fédérale est considérée comme approuvée si lors du deuxième vote, au moins deux tiers des députés à la Douma d'Etat l'ont votée».

Le Conseil de la Fédération est tenu d'examiner les lois fédérales sur le budget fédéral, les impôts fédéraux et les recettes fédérales, sur la réglementation des finances, des devises, des crédits, des douanes, sur la ratification et la dénonciation des traités

internationaux conclus par la Russie, sur le statut et la défense de la frontière d'Etat, sur la guerre et la paix.

«La loi fédérale adoptée doit être soumise au Président dans un délai de cinq jours pour être signée et publiée.

«La Douma d'Etat ne peut pas être dissoute à partir du moment où elle a formulé une accusation contre le Président, jusqu'à l'adoption d'une décision ad hoc par le Conseil de la Fédération. (...) La Douma d'Etat ne peut pas être dissoute pendant la période où l'état martial ou l'état d'urgence sont en vigueur sur l'ensemble du territoire de la Russie, ainsi que pendant six mois avant l'expiration des pouvoirs du Président».

*

* *

«Le pouvoir exécutif en Fédération de Russie est exercé par le Gouvernement de la Fédération de Russie». Le Président du Gouvernement «est désigné par le Président avec l'accord de la Douma d'Etat» est-il indiqué dans l'article «Gouvernement de la Fédération de Russie». «La Douma d'Etat ayant rejeté à trois reprises les candidatures de Président du Gouvernement qui lui ont été présentées, le Président désigne le Président du Gouvernement, dissout la Douma d'Etat et décide de nouvelles élections.

«Le Gouvernement de la Fédération de Russie élabore et présente à la Douma d'Etat le budget fédéral et assure son exécution, présente à la Douma d'Etat le rapport sur l'exécution du budget fédéral, assure l'application de la politique fédérale dans les domaines des finances, des crédits et des monnaies, assure une politique d'Etat cohérente dans les domaines de la culture, de la science, de l'éducation, de la santé, de l'assurance sociale et de l'écologie, gère la propriété fédérale, prend des mesures visant à assurer la défense du pays, la sécurité d'Etat et à réaliser la politique extérieure de la Fédération de Russie, prend des mesures destinées à assurer la légalité, les droits et les libertés des citoyens, la protection de la propriété et de l'ordre public, la lutte contre la criminalité, exerce les autres pouvoirs dont il est investi par la Constitution de la Fédération de Russie, les lois fédérales et les décrets du Président.

«Le Gouvernement de la Fédération de Russie peut démissionner. Sa démission est acceptée ou refusée par le Président. (...) Le Président peut décider la démission du Gouvernement. (...) La

Douma d'Etat peut soumettre le Gouvernement à une motion de censure. La résolution sur la motion de censure doit être adoptée par la majorité des députés composant la Douma d'Etat. Après que la Douma d'Etat a soumis le Gouvernement à une motion de censure, le Président a le droit d'annoncer la démission du Gouvernement ou de ne pas accepter la décision de la Douma d'Etat. Si la Douma d'Etat soumet le Gouvernement à une nouvelle motion de censure dans les trois mois qui suivent, le Président annonce la démission du Gouvernement ou dissout la Douma d'Etat.

*

* *

«La justice en Fédération de Russie n'est exercée que par la juridiction de jugement. (...) La création des tribunaux d'exception n'est pas permise. (...) Les juges sont indépendants et n'obéissent qu'à la Constitution et aux lois fédérales». Les juges sont irrévocables.

«Le ministère public de la Fédération de Russie est un système centralisé unique, dans lequel les procureurs inférieurs sont subordonnés aux supérieurs et au Procureur général. (...) Les procureurs des sujets de la Fédération de Russie sont nommés par le Procureur général de la Fédération de Russie après concertation avec ses sujets». Les pouvoirs, l'organisation et les règles des activités du ministère public de la Fédération de Russie sont définis par la loi fédérale.

*

* *

«En Russie, l'auto-administration locale assure le règlement indépendant par la population des questions d'importance locale, la possession, la jouissance et la disposition des biens municipaux. (...) L'auto-administration locale est assurée par les citoyens au moyen de référendums, d'élections ou d'autres actes de volonté par l'intermédiaire des organes électifs et d'autres organes de l'auto-administration locale, compte tenu des traditions historiques et d'autres traditions locales. La population détermine elle-même la structure des organes de l'auto-administration locale».

*

* *

Le dernier chapitre intitulé *«Amendments et révision de la Constitution»* dispose :

«Les propositions sur les amendements et la révision des dispositions de la Constitution peuvent être faites par le Président, le Conseil de la Fédération, la Douma d'Etat, le Gouvernement et les organes représentatifs des sujets de la Fédération, ainsi que par un groupe de députés comprenant au moins un cinquième des membres du Conseil de la Fédération ou de la Douma d'Etat».

L'Assemblée fédérale ne peut pas réviser les chapitres suivants : *«Les principes du système constitutionnel», «Les droits et les libertés de l'homme et du citoyen», «Les amendements et la révision de la Constitution».*

*

* *

La seconde partie de la Constitution traite des *«dispositions finales et transitoires»*. *«La Constitution entre en vigueur le jour de sa publication officielle après la consultation populaire.*

«Le Président de la Russie élu en conformité avec la Constitution exerce les pouvoirs établis par celle-ci depuis l'entrée en vigueur de la présente Constitution jusqu'à l'expiration de son mandat.

«Le Conseil de la Fédération et la Douma d'Etat de la première législature sont élus pour deux ans».