

Lettre de Moscou. A la difficile conquête de l'Etat

Marie Mendras

▶ **To cite this version:**

Marie Mendras. Lettre de Moscou. A la difficile conquête de l'Etat. Pouvoirs - Revue française d'études constitutionnelles et politiques, 1990, 54, pp.169 - 180. hal-01009605v2

HAL Id: hal-01009605

https://sciencespo.hal.science/hal-01009605v2

Submitted on 14 Apr 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Lorsqu'en 1985 Pouvoirs *a ouvert une rubrique destinée à fournir une information régulière sur la vie politique à l'étranger, les « chroniques » étaient limitées aux grandes démocraties occidentales tant il semblait de peu d'utilité de décrire le jeu continu des systèmes fondés sur le marxisme. Crises et remises en cause placent aujourd'hui ces pays au premier plan de l'actualité, ils retrouvent ou inventent par des voies originales la démocratie. Aussi, à partir de ce numéro deux nouvelles chroniques, consacrées respectivement à l'URSS et aux pays de l'Est européen, viendront s'ajouter aux précédentes.*

Lettre de Moscou.
A la difficile conquête de l'Etat

MARIE MENDRAS*

L'année 1989 a été en Union soviétique *l'année du parlementarisme.* Les dirigeants de l'Etat-parti ont cherché dans le nouveau Congrès des députés du peuple et l'activité législative du Soviet suprême une source de légitimité démocratique. Aussitôt en place, les nouvelles institutions parlementaires se sont heurtées à un système de gouvernement toujours centralisé, marqué d'arbitraire, et à un Etat fédéral menacé d'éclatement.

De fait, l'année 1990 s'affirme comme *l'année de la remise en question de l'Etat soviétique* dans son intégrité territoriale, son identité juridico-politique et ses institutions de gouvernement. Les événements qui devaient dominer l'actualité politique en cette année 1990 — Gorbatchev président, le pluralisme constitutionnel — sont dépassés par les forces centrifuges qui, des parlements républicains aux soviets municipaux, fragilisent la nouvelle construction institutionnelle de l'URSS avant même qu'elle ne soit édifiée.

Le refus des parlementaires lituaniens de participer, en mars 1990, à l'élection du Président de l'URSS (considéré comme le Président d'un pays étranger puisque la Lituanie venait de réaffirmer son indépendance par le vote de son parlement le 11 mars) est l'illustration la plus spectaculaire d'un processus généralisé d'effritement de l'entité fédérale et de son autorité sur les citoyens.

* Chargée de recherche au CNRS et au CERI (Fondation Nationale des Sciences Politiques).

Mikhaïl Gorbatchev s'est lancé à la conquête de l'Etat et des valeurs démocratiques que l'Etat représente idéalement. La chronique politique de l'année 1989 et des six premiers mois de 1990 montre que l'objet de conquête — l'Etat, ses institutions et ses citoyens — ne se laisse pas facilement saisir.

« *Tout le pouvoir aux soviets !* »

Tel est le maître mot de la campagne parlementaire de l'année 1989. Pour « sortir du totalitarisme » imposé par un Parti communiste tout-puissant, la direction gorbatchévienne décide de redonner vie aux soviets (soviet signifie « conseil » en russe) hérités des révolutions de février 1905 et février 1917 puis développés par les bolcheviks après la révolution d'octobre 1917 comme les bases institutionnelles du nouvel Etat révolutionnaire. Dans le système soviétique, chaque entité territoriale-administrative, de la commune à la république fédérée, est représentée par un soviet. L'Etat fédéral mis en place en 1922 est lui aussi représenté par un soviet, le Soviet suprême, dont le président a la fonction de chef d'Etat (jusqu'à la réforme de mars 1990 qui institue un poste de président, chef de l'exécutif).

Ces soviets ont donné son appellation à l'URSS : Union des Républiques Socialistes Soviétiques. Pourtant, dès la fin de la guerre civile et la confirmation du pouvoir bolchevique, les soviets sont muselés. Aucun moyen financier ne leur est donné et ils deviennent de simples potiches d'un Etat prétendûment démocratiqne car dirigé par le Parti communiste, « avant-garde du prolétariat ». Les réunions du Soviet suprême de l'URSS jusqu'à l'année 1988 se réduisaient à des séances protocolaires d'enregistrement des lois rédigées par les instances du Parti communiste de l'Union soviétique (PCUS).

La politique gorbatchévienne de renouveau des soviets et des institutions parlementaires s'organisait en 1988 autour de trois grandes idées : l'Etat de droit, la responsabilisation économique, la légitimation du pouvoir personnel de Gorbatchev. Derrière ces projets se profilait la remise en question du rôle du PCUS et de sa nomenclature dans le système de pouvoir. Motivé par un programme de modernisation de l'URSS dans tous les domaines, économique, institutionnel, culturel, diplomatique, Gorbatchev a voulu « démocratiser » les moyens de gouvernement et opérer une réconciliation des dirigeants avec « le peuple » (observons que la notion de « peuple » est toujours au cœur de la réflexion politique en URSS alors qu'elle a disparu dans les démocraties occidentales). Il a aussi cherché, par là même, à obtenir la reconnaissance et le soutien des Etats occidentaux.

L'Etat de droit signifiait d'abord la fin de l'arbitraire, la libération des détenus politiques, l'éclosion d'une vie publique et d'une presse plus ouverte, la révision et le respect des lois. Ainsi, l'URSS s'est engagée dans une intense activité parlementaire bien avant la révision des institutions et l'élection du nouveau Congrès des députés du peuple au printemps 1989.

L'esprit légaliste a contribué à une approche législative et administrative de la réforme économique : lois sur l'agriculture, sur l'entreprise d'Etat, sur les coopératives, pour ne citer que quelques-uns des textes votés en 1986-1988, auxquels se sont ajoutés de très nombreux décrets du gouvernement et résolutions du parti. En donnant des « garanties juridiques » aux acteurs économiques, le pouvoir espérait responsabiliser ces derniers et desserrer l'étau de l'appareil du parti sur l'appareil de production. Les résultats n'ont pas suivi, dévoilant au grand jour l'impossibilité de réformer un système d'économie administrée par lois et décrets uniquement. Les mécanismes proprement économiques faisaient toujours défaut, ce qui a conduit aux débats actuels sur l'introduction « régulée » du marché.

Les tâtonnements dans la réforme économique et dans la recherche de « l'Etat de droit » ont été menés sur le fond d'une lutte de pouvoir au sommet. En effet, Mikhaïl Gorbatchev a fait de la *perestroïka* sa meilleure arme de conquête du pouvoir. Aucun de ses pairs au Politburo et au Comité central du PCUS ne pouvait s'opposer ouvertement à la nécessité de rénover le système soviétique car cela aurait signifié un autosatisfecit à l'égard de la situation peu brillante héritée des prédécesseurs. Donc, le ralliement à la *perestroïka*, nouvelle ligne politique du PCUS, s'est révélé obligatoire. Gorbatchev s'imposait alors comme l'unique alternative[1]. Pas de retour en arrière possible car le fantôme du stalinisme planait, opportunément grandi par Gorbatchev.

Cependant, le secrétaire général du parti s'est trouvé pris entre le marteau et l'enclume. Il devait son pouvoir à ses pairs au Kremlin et à toute la nomenclature du PCUS. Cette dépendance l'enfermait dans un système de direction collégiale et de soumission à la volonté du groupe dirigeant. Dès 1988, Gorbatchev a cherché à se libérer de cette tutelle. A alors commencé la marche vers le pouvoir présidentiel dont l'accompagnateur obligé était un Parlement digne de ce nom.

Le nouveau Parlement

C'est à la tribune du Parti communiste, au cours de la XIX^e^ Conférence de juin 1988, que Mikhaïl Gorbatchev a affirmé ses ambitions présidentielles, attaqué la mainmise du parti sur le Gouvernement, défendu le principe des candidatures multiples pour des élections à bulletin secret, et proposé la création d'un grand forum parlementaire. La réforme institutionnelle est donc bien venue du Parti communiste et de son secrétaire général. Le fait ne doit pas surprendre puisque le PCUS était en 1988 la seule instance politique détenant *de facto* la totalité des pouvoirs. La

1. « Il n'y a pas d'alternative » à la *perestroïka* était le cri de ralliement des intellectuels moscovites à Gorbatchev en 1987-1988. Cf. en particulier le recueil de textes publié sous la direction de l'historien Iouri Afanassiev et intitulé *Inogo ne dano (Il n'y a pas d'autre voie)*, Moscou, Editions du Progrès, 1988.

réforme venait « d'en haut », comme à d'autres époques de l'histoire russe et soviétique[2].

Le 1er octobre 1988, Mikhaïl Gorbatchev succède à Andrei Gromyko au poste de président du Présidium du Soviet suprême de l'URSS, fonction alors essentiellement honorifique. Mais Gorbatchev utilisera la présidence du Parlement pour accélérer les réformes institutionnelles.

Le 1er décembre 1988, le Soviet suprême adopte une loi de révision constitutionnelle et une loi électorale sur l'élection des futurs députés du peuple[3]. La loi de révision donne naissance à un système parlementaire « à deux étages » : un Congrès des députés du peuple composé de 2 250 membres et un Soviet suprême composé de 542 députés issus du Congrès et élus par lui. Le nouveau Soviet suprême diffère de l'ancien par le mode d'élection et par ses fonctions mais il reste composé de deux chambres, le Soviet de l'Union et le Soviet des nationalités.

Les principales fonctions du Congrès des députés du peuple, stipulées dans le nouvel article 108 de la Constitution, sont l'adoption et la révision de la Constitution, l'élection des députés au Soviet suprême, l'élection du président du Soviet suprême, la révocation des lois votées par le Soviet suprême, la prise de décision sur « les questions touchant à la structure nationale de l'URSS »[4].

Le Soviet suprême est « l'instance permanente législative, administrative et de contrôle ». Il nomme le président du conseil des ministres et le Gouvernement est responsable devant lui. Il établit « les principes généraux de l'organisation et de l'activité des organes républicains et locaux du pouvoir et de l'administration d'Etat » (art. 113). Il se réunit deux fois par an pour des sessions ordinaires de trois à quatre mois.

Un comité de contrôle constitutionnel est institué. Ses compétences seront précisées dans une loi votée le 23 décembre 1989. Elu par le Congrès des députés du peuple, son rôle est essentiellement consultatif.

Le point le plus litigieux pendant la préparation de la loi de révision constitutionnelle concernait le rapport entre l'Etat fédéral et les républiques. Les représentants des républiques non russes, baltes en particulier, se sont élevés contre le projet de révision des articles 108, 111, 113, 116, 119, 125 et 137 concernant la délimitation des pouvoirs entre le Parlement fédéral et les parlements républicains. Le texte adopté le 1er décembre 1988

2. Sur ce sujet, cf. les écrits de l'historien soviétique Nathan Eidelman, décédé en 1989. En français, voir son article en deux livraisons. La « révolution par en haut » en Russie, *Sciences sociales* (Moscou), nos 1 et 2, 1990.

3. Lois publiées le 3 décembre 1988 dans la *Pravda*.

4. Dans son recueil *Textes constitutionnels et documents politiques*, Yves Mény a publié le texte de la Constitution soviétique après la révision du 1er décembre 1988, Paris, Montchrestien, 1988, p. 413-457. Certaines des dispositions votées le 1er décembre 1988 ont été révisées depuis lors. Le processus de réécriture de la Constitution se fait au coup par coup, par une succession de lois de révision. L'adoption d'une nouvelle constitution, pour remplacer la constitution brejnévienne de 1977, n'est envisageable qu'une fois élaboré un projet cohérent de fédération, le grand défi du pouvoir soviétique en 1990.

tient en partie compte des objections soulevées par les représentants baltes et certains experts et journalistes soviétiques[5]. Le débat n'a cessé de rebondir depuis lors. Plusieurs républiques dont la Russie (RSFSR)[6] ont déclaré, par un vote de leurs parlements, la supériorité des lois républicaines sur les lois fédérales et ont réaffirmé leur souveraineté en tant qu'Etats.

Une disposition de l'article 109 sur la composition du Congrès des députés fait également l'objet de critiques. Sur les 2 250 députés du Congrès, 750 sont élus par circonscriptions territoriales, 750 par circonscriptions territoriales nationales et 750 par les « organisations sociales fédérales ». Selon la loi électorale votée le 1er décembre 1988, sur ces 750 députés des « organisations sociales fédérales », 100 reviennent de droit au PCUS, 425 à des organisations politiques satellites du PCUS (komsomols, syndicats, etc.), 75 aux grandes associations scientifiques professionnelles, 75 aux très officielles « unions de créateurs ». Seuls 75 députés représentent d'autres organisations publiques légalement reconnues, pour la plupart sans importance. Il faut remarquer que seules les organisations existant au plan fédéral peuvent être enregistrées, ce qui exclut toute association locale ou républicaine[7].

La discussion a repris en décembre 1989 au moment de l'examen par le Congrès des députés d'une loi de révision constitutionnelle concernant l'activité parlementaire. Le député réformateur Anatoli Sobtchak, depuis lors élu maire de Leningrad (mai 1990), s'exprimait contre l'article 109 : « Le principe essentiel est : une personne — un vote. Voter par l'intermédiaire d'organisations publiques attaque ce principe fondamental (...). »[8] La loi de révision constitutionnelle votée le 20 décembre 1989 retient une formule ambiguë selon laquelle « certains députés du peuple » peuvent être élus par des organisations sociales. Pour l'élection des parlements républicains, seule la Biélorussie assurera quelques sièges aux « organisations publiques ». Notons à ce sujet que Mikhaïl Gorbatchev ne s'est jusqu'à présent pas soumis au vote populaire. Il est député du peuple au titre du PCUS (l'un des 100 sièges réservés au parti). Il n'a pas non plus été élu président au suffrage universel en mars 1990, au prix d'une exception à la nouvelle disposition constitu-

5. Ann Sheehy, Changes in draft law to meet Baltic objections, *Radio Liberty Research Bulletin*, Munich, RL 508/88, 21 novembre 1988 ; Id., The final text of the law on amendments to the constitution : republican rights, *Radio Liberty Research Bulletin*, RL 553/88, 28 décembre 1988.

6. Le Congrès des députés du peuple de la RSFSR a déclaré le 8 juin 1990 la supériorité des lois républicaines et, le 12 juin, la souveraineté de l'Etat russe *(rossiïskii)*.

7. Le Soviet suprême discute en juin 1990 un projet de loi sur les associations publiques. La définition sera revue et assouplie. Dans tous les cas, il est fort probable que, si le Congrès des députés du peuple est maintenu à l'avenir (ce qui n'est pas certain), le mode d'élection prévu en décembre 1988 connaîtra des modifications.

8. Débats au Congrès des députés, *Izvestiia*, 20 décembre 1989.

tionnelle sur l'élection du président au suffrage universel (nouvel article 127). Nous reviendrons sur ce point.

Aux problèmes soulevés par cette représentation singulière des citoyens s'est ajoutée une procédure non démocratique de désignation des candidats. Dans de nombreuses circonscriptions, un seul candidat se présentait au vote du 26 mars 1989. Les commissions électorales avaient le pouvoir de refuser un candidat de manière arbitraire. Tel a été le cas en particulier pour des candidats nationalistes dans les républiques non russes. Ajoutons qu'aucun parti politique n'avait encore été légalement constitué. La campagne électorale a manqué d'organisation et reflétait le caractère encore très amateur du jeu politique pour les premières élections non artificielles depuis des décennies.

Le résultat des élections qui se sont déroulées de mars à mai 1989 est un Congrès des députés du peuple en majorité « conservateur », c'est-à-dire encore dominé par l'appareil du parti et de l'Etat. 87 % des députés sont membres du PCUS[9] mais l'appartenance au parti recouvre des opinions fort diverses. Les électeurs ont toutefois balayé un certain nombre de hauts responsables du parti, en particulier à Leningrad et dans sa région. M. Gorbatchev a d'ailleurs profité de la sanction de l'électorat pour mettre à la retraite 110 membres du comité central en avril 1989.

Les premières alliances électorales se sont définies. Les députés réformateurs de Moscou ont formé un groupe qui s'est élargi en juillet 1989 à des députés d'autres villes, régions et républiques, et est devenu le Groupe interrégional des députés. En 1989, il regroupait environ 400 membres et avait à sa tête notamment Andrei Sakharov, Iouri Afanassiev, Gavriil Popov (élu maire de Moscou en avril 1990). Il a été affaibli par les divergences sur la question balte et sur la concentration des pouvoirs exécutifs dans les mains de M. Gorbatchev. Il s'est en partie fondu dans le nouveau groupe « Russie démocratique ». Un groupe parlementaire balte s'est également formé en septembre-octobre 1989[10]. En février 1990, des députés conservateurs, opposés au « séparatisme, au nationalisme et au chauvinisme » ont créé le groupe *Soiouz* (« Union »).

Cependant, ces groupes parlementaires restent informels. Aucun parti politique n'est représenté au Congrès des députés puisque les partis ne commencent à se former et à exister légalement qu'à partir de mars 1990. A cette date, le Congrès des députés vote la révision de l'article 6 de la Constitution sur le monopole politique du Parti communiste (voir plus loin).

Ainsi, le parlementarisme a fait ses premiers pas en URSS sans partis politiques. Et ses insuffisances ont été vite dénoncées. En effet, dès la

9. 1 957 députés sur 2 250 sont membres du PCUS à la date de leur élection, 109 sont membres votants et 30 membres non votants du Comité central, *Izvestiia TsK KPSS*, n° 6, juin 1989.

10. Dzintra Bungs, Baltic parliamentary group formed, *Report on the USSR*, vol. 1, n° 48, 1er décembre 1989, p. 18-20.

première session de ce « super-parlement », les critiques ont fusé pour dénoncer la lourdeur d'une instance de 2 250 membres et d'un système à deux étages, Congrès et Soviet suprême. Le Soviet suprême de 542 membres ne devrait-il pas être l'unique instance parlementaire et être élu directement par la population plutôt que par l'intermédiaire des députés du peuple ?

Ce système « à deux vitesses » rend assez confus le fonctionnement de chaque instance et leurs fonctions respectives. De plus, il affaiblit le principe de représentation égale des républiques et la notion d'une union d'Etats souverains puisque le Soviet suprême et les deux chambres qui le composent, soviet de l'Union et soviet des nationalités, ont perdu leur autorité législative suprême dans leur subordination au « super-parlement », le Congrès des députés du peuple. Le professeur de droit Andrei Michine a écrit dans les *Izvestiia* : « Le Soviet suprême n'est pas en fait un parlement mais plutôt un grand comité du Congrès. Il lui manque deux qualités organiques d'un parlement. Premièrement, il ne possède pas le pouvoir législatif souverain, puisque toutes ses décisions peuvent être révoquées par le Congrès. Deuxièmement, il n'est pas directement élu par le peuple. »[11]

La question s'est posée de manière concrète en décembre 1989 quand il a fallu se prononcer sur les institutions des républiques fédérées et autonomes de l'URSS. Le Congrès des députés du peuple de l'URSS a décidé de rendre optionnel le système parlementaire à deux étages dans les républiques en votant le 20 décembre 1989 la loi « sur les changements et additifs à la constitution (loi fondamentale) de l'URSS sur des questions du système électoral »[12]. Seule la République fédérative de Russie (RSFSR) a retenu ce système à deux étages. En mars 1990 étaient élus les 1 026 députés du peuple de la RSFSR qui ont à leur tour élu le 29 mai leur président Boris Eltsine et, le 9 juin et les jours suivants, les 252 députés du Soviet suprême de la RSFSR, composé d'un soviet de l'Union et d'un soviet des nationalités. Les autres républiques fédérées (sauf celles du Caucase qui ont retardé leurs élections locales et républicaines) ont élu en février-mars 1990 les députés au Soviet suprême de leur république, instance parlementaire unique.

Les deux chambres du Soviet suprême se sont réunies séparément et conjointement au cours de trois sessions ordinaires : été 1989, octobre-décembre 1989, mars-juin 1990. Les projets de lois étudiés se chiffrent par centaines, ce qui vaut au Soviet suprême de recevoir le quolibet de « machine à produire des lois ». Certaines lois ont été votées après la discussion de nombreux projets successifs et de vives controverses.

11. *Izvestiia*, 5 février 1990, cité *in* Stephan Kux, Soviet Federalism, *Problems of Communism* (Washington), mars-avril 1990, p. 15.

12. *Izvestiia*, 22 décembre 1989. Comme mentionné précédemment, un autre point litigieux était la représentation des « organisations publiques » par 750 députés.

Par exemple, la loi sur la presse a été enfin votée en juin 1990 après quatre années de tâtonnements. Elle semble ne satisfaire personne.

Le présidium du Soviet suprême de l'URSS a noté qu'au cours des trois premiers mois de la session de printemps 1990, les députés avaient discuté plus de cinquante questions majeures et avait adopté 23 lois de l'URSS[13]. Citons-en quelques-unes : lois sur la propriété, sur la terre, sur les langues des peuples de l'URSS, sur l'état d'urgence, sur les modalités de sécession d'une république, sur le gouvernement local, sur la délimitation des pouvoirs entre l'URSS et les membres de la Fédération. De nombreuses commissions parlementaires sont chargées d'élaborer et d'examiner les différents projets de loi.

Le Congrès des députés du peuple d'URSS se réunit, selon la Constitution, une fois par an pour une session de quelques jours. La première session ordinaire ouverte le 25 mai 1989 a cependant duré plusieurs semaines. Le premier véritable forum de discussion politique a suscité les passions et les députés ont bataillé sur des problèmes de procédure, sur l'élection du Soviet suprême et de son président (Gorbatchev est une deuxième fois élu chef d'Etat le 25 mai 1989) et surtout sur les grandes orientations de la réforme politique et économique, en particulier le rôle du PCUS. La population soviétique suivait les débats retransmis en direct à la télévision.

Deux sessions extraordinaires du Congrès des députés du peuple ont eu lieu en décembre 1989 et en mars 1990, notamment pour adopter plusieurs lois de révision constitutionnelle. C'est à la session des 12-15 mars 1990 que le Congrès a voté l'institution d'un poste de président et que le pluripartisme a été reconnu dans la Constitution. Comme pour les grandes révisions institutionnelles de décembre 1988, l'initiative est venue du PCUS et de son secrétaire général. En effet, le Comité central du parti a décidé, au cours de son plénum des 5-7 février 1990, de proposer au Congrès des députés la révision de l'article 6 sur le monopole du PCUS et la création d'une présidence disposant des pouvoirs exécutifs.

Le Président et ses parlementaires

Sans effet de surprise donc, le Congrès des députés a voté le 13 mars une loi de révision constitutionnelle « sur l'institution du poste de Président de l'URSS et sur l'introduction de changements et additifs à la Constitution (loi fondamentale) de l'URSS »[14]. Il a élu Mikhaïl Gorbatchev à ce poste le 14 mars (1 329 voix pour, 495 contre, 54 bulletins nuls)[15].

13. Réunion du Présidium, 21 mai 1990, Tass, 22 mai 1990. La session de printemps du Soviet suprême s'est close le 16 juin 1990.

14. Le texte de la loi de révision constitutionnelle a été publié dans les *Izvestiia*, 16 mars 1990.

15. C'est donc la troisième fois que M. Gorbatchev se fait élire chef de l'Etat. A chaque fois, la fonction est revalorisée. Le 1er octobre 1988, il remplace A. Gromyko à la présidence du Présidium du Soviet suprême (ancienne formule) ;

Gorbatchev était le seul candidat et il a refusé de se soumettre au vote populaire pourtant prévu par la loi de révision du 13 mars. Le Président ne sera élu au suffrage universel qu'au prochain mandat, normalement dans cinq ans.

Le nouveau Président dispose de pouvoirs très étendus. Il peut gouverner par *oukazes*, ou ordonnances, qui ont force obligatoire sur l'ensemble du pays. Il en a fait immédiatement usage pour s'opposer à la déclaration d'indépendance votée le 11 mars par le parlement lituanien. Il édictera deux autres oukazes le 14 mai[16] pour repousser les déclarations d'indépendance votées respectivement le 30 mars et le 4 mai par les parlements estonien et letton. D'autres oukazes présidentiels concernent divers aspects de la politique économique et du maintien de l'ordre.

Le Président peut suspendre l'application des décisions et décrets du conseil des ministres. Ce dernier voit par ailleurs son autorité gouvernementale supplantée par un nouveau conseil présidentiel, chargé de la bonne conduite des politiques intérieure et extérieure, dont les membres sont nommés par le Président et ne sont pas responsables devant le Parlement. L'exécutif est donc concentré dans les mains du Président. Celui-ci a d'ailleurs rappelé à la première séance du Conseil présidentiel que le Conseil donne son avis mais « le Président dispose ». Au vu de sa composition, le Conseil présidentiel apparaît bien comme un conseil des sages soigneusement dosé pour respecter les différentes sensibilités et les « poids lourds » institutionnels[17].

Le Président nomme également un Conseil de la fédération, organe uniquement consultatif, où siègent de droit les présidents des parlements républicains.

Il peut dissoudre le Soviet suprême, seulement en cas de désaccord entre les deux chambres (soviet de l'Union et soviet des nationalités) et après approbation du Congrès des députés du peuple. Il n'a lui-même à craindre qu'une procédure d'*impeachment*, en cas de violation de la Constitution.

Il a le droit de déclarer l'état d'urgence dans toute région de l'URSS, décision qui doit être approuvée dans les meilleurs délais par le Soviet suprême de l'URSS à la majorité des deux tiers.

La concentration des pouvoirs exécutifs dans les mains d'un seul homme, sans contrepoids parlementaire suffisant, a soulevé des protestations en URSS. D'autant plus que le Président n'a pas de légitimité

le 25 mai 1989, le nouveau Congrès des députés du peuple l'élit président du Soviet suprême (nouvelle formule) ; le 14 mars 1990, ce même Congrès l'élit Président de l'URSS. Le 15 mars, A. Loukianov le remplace à la présidence du Soviet suprême.

16. *Pravda*, 15 mai 1990.

17. Le Conseil présidentiel nommé fin mars 1990 par M. Gorbatchev regroupe des dirigeants du PCUS et de l'Etat (tels A. Iakovlev, E. Chevardnadze, Iou. Maslioukov, le président du KGB V. Krioutchkov, le ministre de la défense D. Iazov), des écrivains officiels (le nationaliste russe V. Raspoutine, le Kirghize Tch. Aïtmatov), l'économiste S. Chataline, quelques non-Russes (A. Kauls, V. Ossipian).

populaire : il a été élu par un Congrès des députés dont la représentativité et l'autorité sont elles aussi contestées. L'historien et député du peuple Iouri Afanassiev s'est exprimé violemment contre cette élection à la tribune du Congrès le 13 mars 1990. A son avis, l'institution d'une présidence de l'Etat exigeait que les conditions suivantes soient d'abord réunies : un nouveau traité de l'Union entre Etats souverains ; la formation d'un parlement investi des pleins pouvoirs législatifs et véritable contrepoids à l'exécutif ; le principe du suffrage universel ; l'existence de partis avant la tenue de l'élection présidentielle ; un président sans responsabilité dans la nomenclature du PCUS[18].

L'avenir de la fédération et du PCUS

Iouri Afanassiev a ainsi indiqué les contradictions profondes de la révision constitutionnelle depuis deux ans. D'une part, le présidentialisme renverse la tendance vers le parlementarisme. D'autre part, la toute-puissance constitutionnelle du chef de l'Etat et la soumission des parlements républicains au Parlement fédéral vont à l'encontre de la politique affichée de recherche d'un « nouveau fédéralisme »[19].

Force est de constater que M. Gorbatchev s'est servi du nouveau parlement pour se faire attribuer les pleins pouvoirs exécutifs et l'a ensuite affaibli. De plus, le Soviet suprême de l'URSS est confronté à l'obstruction des députés baltes. Les députés lituaniens n'assistent plus aux séances du Congrès qu'à titre d'observateurs et leurs collègues estoniens et lettons refusent souvent la participation au vote. Le 27 avril 1990, le Soviet suprême a de ce fait été obligé de baisser le quorum (nombre de votants) nécessaire à l'adoption des textes. Ajoutons que dans de nombreux cas, la majorité des deux tiers est requise pour voter un texte au Congrès des députés et au Soviet suprême. Si le Président met son veto à une loi adoptée par le Soviet suprême, celui-ci ne pourra passer outre ce veto qu'après un second vote à la majorité des deux tiers.

L'institution parlementaire est par excellence la représentation des différentes forces politiques d'un pays. Pourtant, en URSS, il existe toujours une limitation constitutionnelle à la formation de partis. En effet, la révision de l'article 6 met fin au principe du parti unique. Mais l'article 7 a été révisé conjointement pour assurer que ne seront pas autorisées la création et l'activité de partis « ayant pour but de compromettre la sécurité de l'URSS, d'attiser les haines sociales, nationales et religieuses ». Tout dépend donc de l'interprétation qui en sera faite. Les députés peuvent faire obstacle à la création des partis et donc à l'éclosion d'une vie politique démocratique. Par exemple, le Soviet suprême de Biélo-

18. *Izvestiia*, 14 mars 1990.
19. Cf. l'analyse de S. Kux, Soviet Federalism, art. cit., p. 1-20.

russie a refusé, en mai 1990, de légaliser le Front populaire « Adradjene » (Renouveau). Il faudra attendre les effets de la loi sur les associations publiques pour dresser un premier bilan des partis et groupements politiques légalement reconnus. Une multitude de petits partis ont tenu leurs congrès constitutifs au printemps 1990. Citons pour illustration le Parti social-démocrate, le Parti démocrate, le Parti libéral-démocratique, le Parti monarchiste, le Parti national-républicain de Russie. L'avenir de ces structures embryonnaires est difficilement prévisible. Il dépendra largement de l'évolution du PCUS et de la nouvelle structure fédérale. Par contre, les formations politiques à l'échelle républicaine, Fronts populaires et partis nationalistes, occuperont une place essentielle, sous une forme ou sous une autre, sur le nouvel échiquier politique. L'enjeu de la fédération soviétique, qui se joue sur fond de nationalismes exacerbés, leur assure un rôle dominant dans la vaste négociation qui va s'engager entre Moscou et les républiques.

A la veille du XXVIII^e^ Congrès du PCUS qui s'ouvre à Moscou le 2 juillet 1990, le Parti communiste n'a encore aucun concurrent sérieux au plan fédéral. Les partis mentionnés précédemment restent petits et dépourvus de moyens. Notons que parmi les 1 026 députés du peuple de la RSFSR, 86 % sont communistes. Le PCUS reste la clef du système de pouvoir. Même s'il change de nom ou s'il s'affaiblit encore par des exclusions ou des divisions en fractions, le Parti communiste est *de facto* le parti dirigeant, propriétaire d'une grande partie des biens de l'Etat, maître d'un budget considérable et détenteur des postes clefs dans la gestion du pays.

En effet, l'URSS a été pendant soixante-dix ans un Etat-parti. La fusion de l'un dans l'autre complique la tentative de démocratisation de l'Etat. L'affaiblissement du PC a pour effet immédiat de déstabiliser les bases de l'Etat fédéral et de sa nomenclature. C'est toute la pyramide de gouvernement qui se fissure. Les élections aux soviets locaux au printemps 1990 ont accentué les particularismes. Les grandes villes russes (Moscou, Leningrad, Sverdlovsk et d'autres) sont maintenant dirigées par des personnalités réformatrices, qui, même membres du parti, ne se sentent pas redevables à la direction moscovite.

Ainsi se produisent en parallèle le déclin du parti dirigeant et la crise de l'Etat. Les communistes lituaniens ont les premiers fait sécession du PCUS en décembre 1989. D'autres PC républicains ont suivi. En Russie, les communistes ont recréé un PC de la RSFSR, dissous en 1925[20]. M. Gorbatchev s'est au dernier moment rallié au principe d'un PC russe, probablement en réponse à l'élection de Boris Eltsine à la présidence du Parlement de Russie le 29 mai.

La direction communiste est au milieu du gué. Elle est enfin obligée

20. La conférence constitutive du PC de la RSFSR s'est ouverte le 19 juin 1990 à Moscou, deux semaines avant le XXVIII^e^ Congrès du PCUS.

de faire face aux deux questions essentielles : l'avenir du PCUS et de sa nomenclature ; l'avenir de l'Etat impérial-fédéral. Ces questions ne trouveront pas de solution toute faite dans de nouvelles révisions institutionnelles car, dans un contexte où dominent le « localisme » et le séparatisme, les nouvelles forces politiques et économiques se développent en dehors de l'Etat. Tout un programme pour la prochaine « lettre de Moscou ».

Juin 1990.