
La tradition parlementaire en Russie

par Charles A. Ruud

Le 1^{er} janvier 1992, l'Union soviétique a été remplacée par une nouvelle Communauté des États indépendants. L'État le plus grand et le plus puissant de cette nouvelle Communauté est la Russie. Dans cette nouvelle conjoncture, les perspectives à long terme d'instaurer une démocratie de style parlementaire à l'occidentale en Russie font couler beaucoup d'encre. On analyse souvent les difficultés et les possibilités sans apprécier vraiment la lutte incessante, dans l'histoire russe, entre les forces slavophiles (nationalistes) et les forces occidentalistes. Dans l'article qui suit, un historien examine les tentatives précédentes en vue d'établir des institutions représentatives et parlementaires en Russie.

À l'heure actuelle et tout au long de leur histoire, les Russes se sont presque toujours passés d'un parlement, même s'ils ont emprunté d'autres types de procédures de l'Occident. Pourquoi ce manque d'intérêt et même cette nonchalance? L'utilité de l'absolutisme pour les autocrates au pouvoir est certainement une cause, mais l'idéologie profondément enracinée selon laquelle l'âme russe et l'absolutisme vont de pair en est une autre.

Examinée dans une perspective historique, l'autocratie russe tire ses origines des régimes tsaristes moscovites du Moyen Âge. Mais il faut attendre le règne d'un tsar communément décrit comme un réformiste – Pierre le Grand (1682-1725) – pour qu'elle atteigne sa forme absolutiste adulte et durable. Bien que conseillé et aidé de temps à autre par diverses institutions, Pierre (qui préfère se donner le titre européen d'empereur) établit qu'il est seul à détenir le pouvoir final de décider et de promulguer des lois et des décrets.

De plus, il ne viendrait jamais à l'idée de Pierre de se plier à un code moral supérieur des droits de la personne. Sa prérogative l'emporte et il en use pour armer la Russie et exiger que ses sujets paient la note. Pierre et ses successeurs au XVIII^e siècle, dont Catherine II «l'éclairée», considèrent comme

acquis leur droit d'exiger de leurs sujets (qui sont pour la plupart des serfs attachés à une terre) tout ce dont ils ont besoin pour réaliser leurs projets monumentaux.

Au début du règne d'Alexandre I^{er} (1801-1825), les idées venues de France sur les droits de l'homme soulèvent des discussions au sein des conseils d'État – et même des analyses dans les pages de quelques périodiques, tous censurés – au sujet de la possibilité d'instaurer une forme quelconque de gouvernement représentatif. Un résultat remarquable de ce brassage d'idées est un projet de modification constitutionnelle proposé en 1809 par M.M. Speranski, conseiller du tsar, selon lequel un petit groupes d'électeurs choisis parmi la classe des propriétaires de terres et de serfs éliraient des assemblées législatives locales. Au-dessus de ce palier, il y aurait trois niveaux d'assemblées, chacune étant élue par l'instance immédiatement inférieure et composée de membres de celle-ci.

Seule l'assemblée nationale, la douma, pourrait proposer des projets de loi et elle ne pourrait exercer ce droit que si le gouvernement autocrate 1) avait empiété sur les droits très limités des citoyens ou 2) n'avait pas déposé de budget dans les délais requis. En proposant un rôle très limité à la douma, Speranski prend de toute évidence bien soin de ne pas placer le tsar dans la position «désagréable» de devoir rejeter des lois de la douma. Mais, fait plus important encore, il sait que tout rôle législatif plus important proposé pour la douma se buterait certainement au refus du tsar et de ses ministres.

Charles A. Ruud est professeur d'histoire à l'Université Western Ontario, à London, en Ontario.

Encore partisan des idées du XVIII^e siècle en faveur d'un progrès graduel – et donc ordonné – après la vague d'excès désastreux de la Révolution française, Speranski propose son plan «constitutionnel» minimaliste afin qu'il constitue la première étape modeste de la création d'organes électoraux par l'élite terrienne vassale de l'autocrate. Toutefois, ses opposants réagissent en mettant en doute son engagement à long terme à l'égard de l'autocratie et convainquent donc Alexandre d'exiler son conseiller de Saint-Petersbourg. Très peu d'éléments du programme de réforme de Speranski lui survivent et, après les guerres napoléoniennes et l'échec de l'insurrection libérale des décabristes en 1825, la Russie abandonne tout projet de réforme législative.

Pendant le deuxième quart du XIX^e siècle, l'empereur Nicolas I^{er} (1825-1855) s'oppose farouchement à tout ce qui pourrait ressembler à une constitution (le mot lui-même est banni dans la presse fortement censurée) et il défend délibérément l'idée qu'un parlement est une institution occidentale étrangère aux valeurs supérieures de la Russie. Les propagandistes du tsar insistent non seulement que le peuple russe aime foncièrement son tsar mais aussi que la vie spirituelle profonde de ce peuple a donné naissance à l'autocratie. Les assemblées de représentants élus, par contre, sont des expressions institutionnelles d'une culture occidentale inférieure, qui favorise des luttes permanentes pour l'obtention d'avantages en opposant les groupes les uns aux autres. De plus, soutient-on, ces institutions ne font que donner l'illusion d'une démocratie participative parce qu'elles ne représentent pas la population dans son ensemble.

La Russie a trouvé une meilleure solution, déclare le penseur slavophile Ivan Kireïevski : «En Russie, les lois ne sont pas formulées à l'avance par de savants juristes; elles ne sont pas discutées laborieusement et éloquemment dans une assemblée législative; et elles ne tombent pas par la suite comme une avalanche au beau milieu d'une population étonnée, détruisant ainsi des institutions ou des coutumes ancrées dans le peuple.» Au contraire, insiste Kireïevski, les lois russes se forment d'abord comme une sagesse populaire dans l'esprit des gens. Appliquant ces vérités à titre de législateurs bienveillants, les tsars ne transforment graduellement et sagement en lois que les instruments et les procédures répondant aux besoins et désirs profonds du peuple. (Les slavophiles soutiennent que l'institution que constitue l'autocrate est un brillant exemple de la pensée politique russe, puisque, en plaçant tous les pouvoirs entre les mains d'un seul gouvernant, elle libère tout le monde de la contamination de la vie politique.)

De telles idées rationalisent bien sûr la supériorité nationale – surtout pour les slavophiles. En Russie seulement, les masses silencieuses ont donc créé depuis longtemps et discrètement les meilleures institutions politiques et culturelles au monde. Les intellectuels russes occidentalisés, avec leurs penchants pour les idées françaises, doivent tout au mieux être pris en pitié pour ne pas l'avoir remarqué.

Dans les années qui précèdent les théories de Kireïevski, l'autocratie exprime déjà de manière spectaculaire son mécontentement face aux occidentalistes. En 1836, le chef de la sécurité d'État punit gravement Pierre Tchaadaïev pour avoir publié une lettre dans laquelle il déprécie la Russie. En le discréditant, en l'isolant et en le punissant, les autorités font déclarer Tchaadaïev «aliéné» et le condamnent à la résidence surveillée et aux visites quotidiennes d'un médecin. Le malheureux auteur proteste que ses paroles – contenues dans des lettres privées adressées à des amis – ont été publiées à son insu et sans son consentement. Mais il ne peut nier leur message : une Russie arriérée et stérile n'a rien apporté à la culture mondiale. En 1837, un Tchaadaïev assagi écrit «Apologie d'un fou», où il promet un brillant avenir à la Russie.

Sous le règne du tsar Alexandre II (1855-1881), une série de changements libéraux font naître l'espoir que l'autocrate établira une forme quelconque d'assemblée législative représentative. La libération de quelque 40 millions de serfs et les réformes du gouvernement local, du système judiciaire, de la censure et de l'éducation ont sans aucun doute une saveur occidentale. Mais, pour reprendre le jargon libéral de l'époque, Alexandre II refuse de «couronner l'édifice» en créant un parlement. Les événements et ses conseillers empêchent ce changement institutionnel.

P.A. Valuev, ministre de l'Intérieur, fait partie de ces conseillers. Dès le début de son mandat, il déplore ouvertement que, face aux progrès des assemblées législatives en Europe, certains de ses compatriotes veulent voir la Russie emboîter le pas. Valuev soutient au contraire que l'aristocratie terrienne russe doit réaliser ses ambitions politiques dans les *zemstvo*, cette nouvelle institution de gouvernement local. Les aristocrates deviendront alors «les principaux collaborateurs» de l'autocratie. Afin de créer un semblant d'assemblée législative dans la capitale, Valuev propose de modifier le Conseil d'État pour qu'il comprenne des représentants de l'aristocratie, qui conseilleront tout simplement le gouvernement sur les projets de loi. Mais cette proposition reste lettre morte.

Des penseurs influents à l'extérieur du gouvernement du tsar, dont Boris Tchitcherine, appuient la position de Valuev contre l'instauration d'un parlement occidental en Russie. En 1866, Tchitcherine, cet historien de l'Université de Moscou qui deviendra plus tard maire de Moscou, publie un ouvrage intitulé *La représentation populaire* afin d'insister pour limiter cette forme politique au *zemstvo* local, comme le prône Valuev. Tchitcherine soutient que la monarchie absolue évitera ainsi les excès du despotisme populaire (il pense au règne de Napoléon III) et le chaos paralysant des luttes partisans occidentales. Il fait remarquer que l'autocratie, en accord avec la «tradition nationale», doit observer la loi, mais il souligne surtout qu'il ne faut prendre aucune mesure pour modifier le gouvernement unilatéral et patriarcal qui fait la grandeur de la Russie.

M.T. Loris-Melikov, l'un des successeurs de Valuev au ministère de l'Intérieur, reprend en 1880 la proposition de Valuev au sujet des conseillers aristocrates au Conseil d'État et préconise en outre la création d'une nouvelle Commission générale qui pourrait être qualifiée de «représentative». Ces mesures réformistes, soutient-il, feront taire les révolutionnaires qui accusent l'autocratie de ne donner aucune voix au peuple au sein du gouvernement et compenseront les mesures de répression qu'il faudra prendre pour contrer la montée du mouvement terroriste.

Invoquant la faible «moralité de la société» pour justifier l'octroi du droit d'élire des représentants au niveau de l'État uniquement à la classe supérieure, Loris-Melikov prône que ces représentants (élus par les *zemstvos*) siègent à une assemblée consultative – et certainement pas législative – appelée Commission générale. Les autres membres seront des juristes et des experts de politique nommés par le tsar, et la Commission dans son ensemble se réunira régulièrement pour présenter des recommandations au Conseil d'État.

Alexandre II décide de mettre en oeuvre le plan Loris-Melikov concernant la Commission générale. Mais le jour même où il doit annoncer publiquement cette mesure, la huitième tentative terroriste d'assassinat en dix-sept mois réussit, et Alexandre II meurt.

Suit alors une période de renforcement de l'autocratie sous le règne du tsar Alexandre III (1881-1894), dont le principal conseiller d'une série de «contre-réformes» est le réactionnaire K.P. Pobedonostsev. Ce conseiller politique, qui a une vision tout à fait caustique des possibilités humaines, soutient que seule la forte domination imposée d'en haut peut sauver un peuple russe fondamentalement dépravé. Quant aux parlements, les affirmations des libéraux selon lesquelles ces organes «représentent» le peuple d'une certaine façon constituent, à son avis, «la plus grande fumisterie du siècle».

Sous Nicolas II (1894-1917), le prochain tsar – et le dernier –, naît enfin un organe législatif national élu au scrutin populaire, la douma, qu'on peut considérer à juste titre comme un parlement. Après des débuts difficiles, la douma réussit à exercer les activités d'un parlement et devient donc une institution unique dans l'histoire du peuple russe.

Nicolas II ne souhaite nullement l'avènement d'un parlement. Il l'affirme clairement au tout début de son règne lorsqu'il qualifie les demandes d'«institutions publiques» formulées par les *zemstvos* de «rêves insensés». Mais comme son agence de sécurité le met de plus en plus souvent en garde contre l'insatisfaction grandissante à l'égard de l'autocratie et que les protestations ouvertes s'amplifient au point de déclencher la révolution de 1905, il est forcé de céder du terrain.

Dans son manifeste du 30 octobre 1905, Nicolas II promet la création d'un parlement russe, ou d'une douma d'État, et il adopte peu de temps après une loi électorale qui accorde le droit de vote à la plupart des propriétaires fonciers de sexe masculin.

En incluant les millions de paysans propriétaires de leurs petites parcelles de terre, l'autocrate croit, à tort, obtenir une majorité de représentants très conservateurs à la douma. Les électeurs choisissent plutôt des représentants de toutes les tendances, de la droite jusqu'à la gauche, et font en sorte que la première douma – et la suivante – ne deviennent qu'une espèce de champ de bataille où s'expriment des désaccords politiques et idéologiques très amers. À l'aube de la deuxième douma, sentant facilement ce qui s'annonce, le tsar écrit sur un ton plutôt suffisant à sa mère : «...nous saurons bientôt si la douma entend se mettre sérieusement au travail ou perdre son temps et son petit prestige en parlotte et en injures inutiles».

En ce qui concerne les pouvoirs conférés à la douma quand elle se réunit pour la première fois en 1906, le gouvernement du tsar transforme le Conseil d'État en une chambre haute dont le consentement est nécessaire avant que tout projet de loi adopté par la douma, la chambre basse, ne prenne effet. Conçu de manière à être plutôt conservateur, le Conseil se compose pour une moitié de membres nommés par le tsar et pour l'autre moitié de gens élus dans les diverses institutions acceptables aux yeux du tsar. Le tsar – qui continue de se donner le titre d'autocrate – prétend être supérieur aux deux chambres et, en plus de contrôler le tiers du budget national et de détenir un pouvoir de veto ultime sur les lois conjointes, il se réserve le droit exclusif de réviser les lois fondamentales, dont celles qui stipulent les pouvoirs de la douma.

Justifié par des impasses législatives, Nicolas dissout les deux premières doumas de 1906 et de 1907, quelques mois seulement après le début de la session, et il déclenche de nouvelles élections. Dans la deuxième douma, P.A. Stolypine, premier ministre du tsar, contrevient aux lois existantes afin de priver du droit électoral nombre de paysans et de membres de nationalités minoritaires dans ce qu'on a appelé le «coup d'État électoral» du 16 juin 1907. Il en résulte une troisième douma relativement conservatrice (la seule qui se rend au terme de son mandat de cinq ans) qui réalise une série de programmes législatifs constructifs, surtout en 1908, en 1909 et en 1910. Le gouvernement et la douma partagent enfin assez d'idées pour pouvoir travailler ensemble.

En 1911, le terroriste qui assassine le premier ministre Stolypine prive la Russie de son dernier homme d'État vraiment efficace; et la quatrième douma, élue en 1912, s'enlise dans un conflit amer l'opposant au gouvernement du tsar – surtout après le déclenchement des hostilités avec l'Autriche et l'Allemagne. L'influence exercée en hauts lieux par Raspoutine, appuyé par la tsarine d'origine allemande Alexandra Fedorovna (dont la propre allégeance envers la Russie est mise en doute), crée des relations encore plus tendues.

Au moment de la première révolution de 1917 (en mars), la douma – incapable de travailler avec le gouvernement du tsar depuis 1915 – a pour ainsi dire cessé de fonctionner. Parce que la révolution met fin au règne du tsar, qui accepte d'abdiquer,

il s'ensuit un Comité provisoire, créé par un groupe de libéraux de la douma. Les onze membres de ce Comité tiennent à maintenir l'unité du pays afin d'infliger la défaite à l'Allemagne et ils sont déterminés à reporter, pendant la crise de la guerre, un scrutin démocratique visant à former une Assemblée constituante et dont la tenue est prévue en novembre.

Il importe de souligner que le Comité provisoire, qui prend le nom de Gouvernement provisoire le 15 mars 1917, ne constitue nullement un parlement. Il s'agit essentiellement d'une dictature révolutionnaire incapable de gouverner. Les souffrances interminables imposées par les pénuries de vivres et de combustibles au front et au pays pendant le rude hiver de 1916-1917 suscitent chez le peuple russe une profonde indifférence à l'égard d'un gouvernement spécial qui ne peut combler ses besoins primaires. Incapable de trouver de solution aux crises militaire, économique et sociale, le Gouvernement provisoire vit au jour le jour et l'anarchie se répand.

Parce que de plus en plus de Russes commencent à prêter l'oreille aux promesses des partis socialistes radicaux – surtout aux bolcheviques de Lénine – de mettre fin à la guerre, de céder les terres des riches aux pauvres, de céder les usines capitalistes aux ouvriers et de transformer la Russie en une démocratie ouvrière, un pouvoir naissant et querelleur commence à se faire sentir. Il se fonde sur le réseau interprovincial des soviets (conseils) de députés ouvriers établi pendant la révolution de 1905. Pendant la révolution de novembre 1917, Lénine et ses bolcheviques ne rencontrent presque aucune opposition lorsqu'ils s'emparent du pouvoir au nom du II^e Congrès panrusse des soviets à Saint-Pétersbourg.

Parce qu'il prône depuis longtemps une Assemblée constituante, c'est-à-dire un congrès constitutionnel, et qu'il a reproché au Gouvernement provisoire d'avoir reporté les élections des délégués en novembre, Lénine n'a pas d'autre choix que d'ordonner que les élections, au suffrage universel, se déroulent comme prévu. Les libéraux et les démocrates voient dans ce qui se révélera être les élections les plus démocratiques jamais tenues en Russie leur dernière chance de parvenir à un constitutionnalisme véritable, même s'ils doutent de pouvoir les emporter.

La Parole russe, important quotidien libéral de Moscou, résume le dilemme à la veille des élections comme suit : « Dans un autre pays, pas si immense, où la population serait plus avancée au point de vue culturel et politique, la tâche d'élire une assemblée constituante ne présenterait aucune difficulté

particulière. Il en va tout autrement en Russie, à cause de sa population presque entièrement illettrée, de son territoire immense, de ses communications pitoyables et de sa population polyglotte, et tout particulièrement en temps de guerre. »

Après le dépouillement du scrutin, on constate que les Révolutionnaires sociaux, le parti qui obtient une majorité absolue en remportant 370 sièges sur 707, est le seul à s'être adressé directement aux paysans; et les quatre cinquièmes de tous les suffrages exprimés favorisent des candidats de tendance socialiste. Bien que le pourcentage des voix en faveur des bolcheviques ne dépasse pas 23,8 p. 100, les Démocrates constitutionnels doivent se contenter d'un maigre 4,6 p. 100 des voix et des sièges. Le peuple russe a donc largement voté contre les plus chauds partisans du gouvernement parlementaire.

La première session de l'Assemblée constituante a lieu à Saint-Pétersbourg le 17 janvier 1918 et n'interrompt ses délibérations qu'à 5 heures le lendemain matin. Quand les délégués reviennent pour reprendre leurs travaux à midi, le 18, les troupes armées du gouvernement bolchevique de Lénine les informent que leurs travaux sont terminés et elles les renvoient de force. Chez la population de ce nouvel « État ouvrier », cette fin abrupte à l'assemblée démocratique recherchée depuis longtemps est accueillie dans l'indifférence totale.

Aucun parlement véritable ne s'installe sous le gouvernement communiste qui dirige le peuple soviétique au cours des 71 prochaines années. Le Soviet suprême de Staline appartient au domaine du théâtre politique et non du gouvernement législatif. Après la dissolution de l'Union soviétique le 1^{er} janvier 1992, le pouvoir se retrouve entre les mains des nouvelles républiques souveraines et de leurs organes législatifs.

Les Russes arriveront peut-être à bâtir une tradition parlementaire, mais un élément essentiel d'une telle tradition, qui n'a pas encore été mentionné jusqu'ici, fait encore cruellement défaut au sein de la population russe. Cet élément essentiel est la confiance commune. Parce que les sept dernières décennies de régime communiste ont appris aux Russes à ne pas faire confiance aux détenteurs du pouvoir, l'indifférence à l'égard de l'absence ou de la présence d'un parlement devient une conséquence naturelle. L'opinion des slavophiles à l'époque des tsars selon laquelle la politique est intrinsèquement contaminée se prolongera-t-elle dans le truisme actuel selon lequel la participation publique à la politique, y compris aux parlements, ne donne rien? ❖