

14. RAPPORT SOVIETIQUE

Professeur Vassili MAZOV

Professeur de Droit international
à l'Institut des relations internationales de Moscou

Le 30 décembre 1982 le peuple soviétique célébrera le 60^e anniversaire de l'URSS en tant qu'Etat fédéral.

L'Union des Républiques Socialistes Soviétiques est un exemple concret de la solution de la question des nationalités par la construction d'un Etat fédéral comportant plus de 100 nations, peuples et ethnies. On peut définir le principe essentiel de la fédération soviétique comme suit : pas un seul privilège pour aucune nation, quelle qu'elle soit. Toutes les nations ont le droit absolu de libre disposition. Les rapports entre les peuples doivent être entièrement égaux en droits, fondés sur la confiance et le respect mutuels, une entraide et une amitié désintéressées.

Les principes juridiques suivants sont à la base de l'Etat fédéral soviétique :

- égalité et souveraineté des peuples soviétiques ;
- droit de ces peuples à l'autodétermination jusqu'à la séparation et la formation d'un Etat indépendant ;
- abolition de tous les privilèges et restrictions nationaux et religieux ;
- libre développement des minorités nationales et des peuples ethniques.

Ces principes figurent dans l'actuelle Constitution de l'U.R.S.S. (1977). L'article 70 stipule :

« L'Union des Républiques Socialistes Soviétiques est un Etat multinational fédéral uni, constitué selon le principe du fédéralisme socialiste par suite de la libre autodétermination des nations et de l'association librement consentie des Républiques Socialistes Soviétiques égales en droits. L'U.R.S.S. incarne l'unité étatique du peuple soviétique, groupe toutes les nations et ethnies en vue d'édifier en commun le communisme. »

L'Union soviétique se compose de 15 Républiques socialistes soviétiques : de la Russie, de l'Ukraine, de la Biélorussie, de l'Ouzbékistan, du Kazakhstan, de la Géorgie, de l'Azerbaïdjan, de la Lithuanie, de la Moldavie, de la Lettonie, de la Kirghizie, du Tadjikistan, de l'Arménie, du Turkménistan, de l'Estonie. D'après l'article 72 de la Constitution, chaque république fédérée conserve le droit de se séparer librement de l'U.R.S.S.

1. REPARTITION DES COMPETENCES

La Constitution de l'U.R.S.S. fixe les principales compétences de l'Etat fédéral qui ne touchent qu'aux problèmes exigeant une solution centralisée.

La compétence de l'Union soviétique comme Etat fédéral est fixée dans l'article 73 de la Constitution soviétique, notamment :

- « 1) L'admission de nouvelles républiques au sein de l'U.R.S.S. ; l'approbation de la formation de nouvelles républiques autonomes et régions autonomes au sein des républiques fédérées.
- 2) La détermination du tracé des frontières d'Etat de l'U.R.S.S. et la ratification des modifications des frontières entre les républiques fédérées.
- 3) L'établissement des principes généraux d'organisation et d'activité des organes républicains et locaux du pouvoir d'Etat et de l'administration d'Etat.
- 4) La garantie de l'unité de la réglementation législative sur tout le territoire de l'U.R.S.S., l'établissement des fondements de la législation de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques et des républiques fédérées.
- 5) L'application d'une politique sociale et économique unique, la direction de l'économie nationale ; la détermination des principales orientations du progrès scientifique et technique et des mesures générales d'utilisation rationnelle et de protection des ressources naturelles ; l'élaboration et l'approbation des plans d'Etat de développement économique et social de l'U.R.S.S. ; l'approbation des bilans de leur exécution.
- 6) L'établissement et l'approbation du budget d'Etat unique de l'U.R.S.S., l'approbation du bilan de son exécution ; la direction du système unique monétaire et de crédit ; la fixation des impôts et des recettes composant le budget d'Etat de l'U.R.S.S. ; la définition de la politique des prix et de la rémunération du travail.
- 7) La direction des secteurs de l'économie nationale, des groupements et entreprises relevant de la compétence fédérale ; la direction générale des secteurs relevant de la compétence fédérale-républicaine.
- 8) Les questions de la guerre et de la paix, la défense de la souveraineté, la protection des frontières d'Etat et du territoire de l'U.R.S.S., l'organisation de la défense, la direction des Forces armées de l'U.R.S.S.
- 9) La garantie de la sécurité de l'Etat.
- 10) La représentation de l'U.R.S.S. dans les relations internationales, les liens de l'U.R.S.S. avec les Etats étrangers et les organisations internationales ; la définition des modalités générales et la coordination des rapports des républiques fédérées avec les Etats étrangers et les organisations internationales ; le commerce extérieur et les autres formes d'activité économique extérieure sur la base du monopole de l'Etat.
- 11) Le contrôle du respect de la Constitution de l'U.R.S.S. et la garantie de la conformité des Constitutions des républiques fédérées avec la Constitution de l'U.R.S.S.
- 12) La solution des autres questions d'importance fédérale. »

Le territoire de l'U.R.S.S. est un et englobe le territoire des républiques soviétiques fédérées. La souveraineté de l'U.R.S.S. s'étend à tout son terri-

toire. Chaque république fédérée est un Etat socialiste soviétique souverain uni aux autres républiques soviétiques au sein de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques. En dehors des limites indiquées dans l'article 73 de la Constitution de l'U.R.S.S., la république fédérée exerce en toute indépendance le pouvoir d'Etat sur son territoire. Elle a sa Constitution, qui est conforme à la Constitution de l'U.R.S.S. et qui tient compte des particularités de la république. La république fédérée assure le développement économique et social global sur son territoire, contribue à l'exercice, sur ce territoire, des prérogatives de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques, met en œuvre les décisions des organes supérieurs du pouvoir d'Etat et de l'administration d'Etat de l'U.R.S.S. Elle participe au règlement des questions qui relèvent de la compétence de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques, dans le cadre du Soviet suprême de l'U.R.S.S., du Présidium du Sviet suprême de l'U.R.S.S., du Gouvernement de l'U.R.S.S. et des autres organes de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques.

La république fédérée définit sa division en territoires, régions, districts autonomes et districts, et statue sur les autres questions relatives à son organisation administrative et territoriale. Elle a le droit d'entrer en relations avec les Etats étrangers, de conclure des traités avec eux et d'échanger des représentants diplomatiques et consulaires, de participer aux activités des organisations internationales (article 80 de la Constitution de l'U.R.S.S.).

Outre les 15 républiques fédérées, l'Etat fédéré soviétique comporte 20 républiques autonomes soviétiques, 8 régions autonomes et 10 districts autonomes. Les républiques soviétiques autonomes constituent un autre type de formation nationale d'Etat. La république autonome fait partie d'une république fédérée. Elle a sa Constitution et, en dehors des limites des droits de l'U.R.S.S. et de la république fédérée, résout en toute indépendance les questions qui relèvent de sa compétence. Pour les questions de son ressort, la république autonome coordonne et contrôle l'activité des entreprises, administrations et organisations relevant de la compétence fédérale et républicaine (république fédérée) (article 83 de la Constitution de l'U.R.S.S.). Le territoire de la république autonome ne peut être modifié sans son consentement.

Chaque république soviétique autonome a son propre territoire, sa Constitution, son Soviet Suprême (autorité supérieure républicaine), un gouvernement, un budget, une Cour Suprême et une capitale. Elle se fait représenter au Soviet des Nationalités de l'U.R.S.S. (une des deux Chambres du Soviet Suprême de l'U.R.S.S.), pouvoir supérieur fédéral, par onze députés.

Les régions autonomes et les districts autonomes sont des formations auto-administrées créées par des peuples trop peu nombreux pour constituer des Etats, mais qui n'en possèdent pas moins certaines fonctions de ceux-ci.

Les régions autonomes et les districts autonomes envoient chacun respectivement 5 et 1 députés au Soviet des nationalités de l'U.R.S.S. Sur leur territoire, leurs organes locaux du pouvoir sont les maîtres absolus. En U.R.S.S., tout le pouvoir appartient au peuple qui exerce le pouvoir d'Etat

par l'intermédiaire des Soviets des députés du peuple de tous les échelons, qui constituent la base politique et juridique de l'U.R.S.S. Le mot russe « Soviet » signifie « Conseil », soit une assemblée de gens qui débattent et résolvent en commun leurs affaires. Cette souveraineté des Soviets se manifeste surtout dans leur suprématie au sein du système des organes étatiques. C'est-à-dire qu'en Union soviétique, il n'existe pas de pouvoir résiduel et de même la notion du pouvoir résiduel est inconnue dans le système du pouvoir de l'Etat fédéral soviétique.

2. CONFLIT DE COMPETENCES

En Union soviétique, il existe un mécanisme constitutionnel pour prévenir ou résoudre des conflits entre les autorités fédérales et les autorités fédérées. L'article 74 de la Constitution de l'U.R.S.S. dit que : « Les lois de l'U.R.S.S. ont force égale sur le territoire de toutes les républiques fédérées. En cas de divergence entre la loi d'une république fédérée et la loi fédérale, cette dernière prévaut. »

Il faut également tenir compte que l'Etat fédéral soviétique est basé sur le principe de fusion des intérêts fédéraux à ceux des républiques soviétiques. Ce principe est incarné dans la structure même des organes du pouvoir d'Etat et administratif en U.R.S.S. Toutes les républiques sont représentées à part égale dans les organes suprêmes de la fédération soviétique et participent à leur activité. Le Soviet suprême de l'U.R.S.S. en tant qu'organe supérieur du pouvoir d'Etat de l'U.R.S.S. (le Parlement fédéral) se compose de deux Chambres : le Soviet de l'Union et le Soviet des Nationalités. Ils se composent d'un nombre égal de députés (750 députés). Le Soviet de l'Union est élu par circonscriptions électorales à égalité de population (l'âge requis pour être élu au Soviet Suprême de l'U.R.S.S. est de 21 ans). Le Soviet des Nationalités est élu à raison de : 32 députés par république fédérée, 11 députés par république autonome, 5 députés par région autonome et 1 député par district autonome. De cette façon, 32 députés représentent la Russie ayant 135 millions d'habitants et la Turkménie qui n'en compte que 2,5 millions, l'Ukraine 50 millions, l'Estonie 1,5 million.

En quoi consiste le Soviet des Nationalités, quelles sont ses prérogatives ? Le Soviet des Nationalités est une des deux Chambres du Parlement fédéral, ni « haute », ni « basse », mais dotée des mêmes droits que le Soviet de l'Union. Une telle structure reflète le contenu et l'activité du Soviet Suprême de l'U.R.S.S. de même que la garantie de la fusion harmonieuse des intérêts généraux et spécifiques des nations et ethnies du pays : l'une des Chambres, le Soviet de l'Union, exprime les intérêts communs à tous les citoyens de l'U.R.S.S., indépendamment de leur origine nationale ; l'autre, le Soviet des Nationalités, est le porte-parole des intérêts spécifiques liés aux particularités nationales et historiques des peuples du pays.

Quels intérêts prédominent en définitive dans l'Etat fédéral soviétique, ceux de l'Union ou ceux des républiques qui la composent ? C'est en effet un

problème crucial pour chaque fédération. La réponse soviétique sur cette question est la suivante : ni ceux de l'Union, ni ceux des républiques. La fédération multinationale soviétique n'oppose pas les intérêts de ceux qui la constituent, mais les marie harmonieusement.

Ce principe a trouvé également expression dans le droit d'initiative des lois au Soviet Suprême de l'U.R.S.S. (voir article 113 de la Constitution de l'U.R.S.S.). En cas de divergence entre le Soviet de l'Union et le Soviet des Nationalités, la question est renvoyée devant une commission de conciliation constituée par les Chambres sur une base paritaire, après quoi la question est examinée une seconde fois par le Soviet de l'Union et le Soviet des Nationalités réunis en séance commune. Si, dans ce cas également, aucun accord n'intervient, la question est reportée à l'examen de la session suivante du Soviet Suprême de l'U.R.S.S. ou bien est soumise par ce dernier au référendum (voir article 115 de la Constitution de l'U.R.S.S.).

3. ADMINISTRATION

La Constitution de l'U.R.S.S. a fixé les principes généraux de la politique extérieure soviétique.

Les relations de l'U.R.S.S. avec les autres Etats sont fondées sur l'observation des principes de l'égalité souveraine ; du refus mutuel de recourir à la menace ou à l'emploi de la force ; de l'inviolabilité des frontières ; de l'intégrité territoriale des Etats ; du règlement pacifique des différends ; de la non-intervention dans les affaires intérieures ; du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; de l'égalité en droit des peuples et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ; de la coopération entre les Etats ; de l'exécution de bonne foi des obligations découlant des principes et normes généralement reconnus du droit international et des traités internationaux conclus par l'U.R.S.S. (voir article 29 de la Constitution de l'U.R.S.S.).

L'U.R.S.S. en tant que partie intégrante du système socialiste mondial, de la communauté socialiste, développe et renforce l'amitié, la coopération et l'entraide amicale avec les pays socialistes. Elle participe activement à l'intégration économique et à la division internationale socialiste du travail (voir article 30 de la Constitution de l'U.R.S.S.).

Le système des relations internationales de l'U.R.S.S. se compose des organes du pouvoir d'Etat et exécutifs de même que d'autres établissements étatiques et organisations par l'intermédiaire desquels se réalisent les buts et les tâches de la politique extérieure de l'U.R.S.S., les liens politiques, économiques et scientifiques, culturels de l'Etat fédéral soviétique avec les Etats étrangers et les organisations internationales.

Les organes supérieurs des relations internationales de l'U.R.S.S. sont le Soviet Suprême de l'U.R.S.S. (le Parlement fédéral de l'U.R.S.S. qui ne se réunit au complet que deux fois par an) ; le Présidium du Soviet Suprême de l'U.R.S.S. qui est composé de 38 membres — le président, le premier vice-

président, 15 vice-présidents (ce sont les présidents des Présidiums des Soviets Suprêmes des quinze républiques fédérées), un secrétaire et vingt-et-un titulaires qui assure avec l'aide des commissions permanentes le fonctionnement ininterrompu du Soviet Suprême de l'U.R.S.S. ; le Conseil des Ministres de l'U.R.S.S. (le Gouvernement de l'U.R.S.S.).

Dans le domaine de la politique extérieure, le Présidium du Soviet Suprême de l'U.R.S.S. ratifie et dénonce les traités internationaux de l'U.R.S.S. ; établit les rangs diplomatiques ; accorde la citoyenneté de l'U.R.S.S. ; décide des questions de l'abandon de la citoyenneté de l'U.R.S.S. et de l'octroi de l'asile, nomme et rappelle les représentants diplomatiques dans les Etats étrangers, auprès des organisations internationales ; dans l'intervalle des sessions du Soviet Suprême de l'U.R.S.S., déclare l'état de guerre en cas d'agression militaire contre l'U.R.S.S. ou en cas de nécessité d'exécuter les obligations découlant des traités internationaux de défense commune contre l'agression (article 21 de la Constitution de l'U.R.S.S.).

Le Conseil des Ministres de l'U.R.S.S. assure la direction générale des relations avec les Etats étrangers, du commerce extérieur, de la coopération économique, scientifique, technique et culturelle de l'U.R.S.S. avec les pays étrangers ; prend des mesures pour assurer l'exécution des traités internationaux de l'U.R.S.S. ; ratifie et dénonce les traités internationaux au niveau gouvernemental (article 131 de la Constitution de l'U.R.S.S.).

En tant qu'organe supérieur des relations internationales, le Conseil des Ministres de l'U.R.S.S. réunit et assure la direction de tout le système des organes fédéraux qui comportent : le Ministère des Affaires Etrangères, le Ministère du Commerce Extérieur, le Comité d'Etat pour les liens économiques extérieurs, les départements des relations internationales auprès d'autres ministères qui exercent les liens politiques, économiques, scientifiques, techniques et culturels de l'U.R.S.S. avec les pays étrangers.

Les républiques soviétiques fédérées comme des Etats souverains exercent leurs droits dans le domaine des relations internationales en commun avec l'U.R.S.S. en réalisant leur personnalité internationale par l'intermédiaire des organes des relations internationales de l'U.R.S.S. et indépendamment par les organes républicains des relations internationales dans le cadre de l'article 73 de la Constitution de l'U.R.S.S. qui établit que les organes fédéraux de l'U.R.S.S. réalisent la définition des modalités générales et la coordination des rapports des républiques fédérées avec les Etats étrangers et les organisations internationales.

Les organes républicains réalisant leurs droits dans le domaine des relations internationales sont : le Soviet Suprême de la République fédérée, le Présidium du Soviet Suprême comme organe permanent du Soviet Suprême, le Conseil des Ministres de la République fédérée, le Ministère des Affaires étrangères.

4. TRAITES, REPRESENTATION DIPLOMATIQUE, RESPONSABILITE INTERNATIONALE

Les dispositions constitutionnelles concernant les traités internationaux sont les suivantes : le Présidium du Soviet Suprême de l'U.R.S.S. ratifie et dénonce les traités internationaux de l'U.R.S.S. (point 6 de l'article 121 de la Constitution de l'U.R.S.S.). Toutes les questions concernant la conclusion, l'exécution et la dénonciation des traités internationaux de l'U.R.S.S. sont réglées d'après la loi spéciale adoptée par le Soviet Suprême de l'U.R.S.S. en 1978.

Le Présidium du Soviet Suprême de l'U.R.S.S. nomme et rappelle les représentants diplomatiques de l'U.R.S.S. dans les Etats étrangers et auprès des organisations internationales (point 12 de l'article 121 de la Constitution de l'U.R.S.S.). Il reçoit les lettres de créance et de rappel des représentants diplomatiques des Etats étrangers accrédités auprès de lui (point 13 de l'article 121 de la Constitution de l'U.R.S.S.).

En exerçant leurs droits dans le domaine des relations internationales en commun avec l'U.R.S.S., les républiques soviétiques fédérées peuvent avoir également leurs propres représentations extérieures. En pratique, seulement l'Ukraine et la Biélorussie ont des représentations diplomatiques auprès de l'ONU et des Organes spécialisés de l'ONU.

En tant qu'Etat fédéral, l'U.R.S.S. porte une responsabilité internationale pour ses faits internationalement illicites commis sur son territoire ou à l'étranger. La pratique du fédéralisme soviétique n'a pas connu de cas dans lesquels les organes supérieurs du pouvoir d'Etat et de l'administration d'Etat s'étaient référés à la structure fédérale de l'U.R.S.S. pour éviter une responsabilité de droit international ou bien mettre cette responsabilité à charge d'une république soviétique fédérée.

CONCLUSION

L'Etat soviétique fédéral a accumulé une expérience unique de coexistence d'un grand nombre de nations et d'ethnies. Chacune d'entre elles possède sa propre langue et culture, les mœurs et traditions, mais en même temps elles se sont formées en une nouvelle communauté historique : le peuple soviétique. Cela signifie que les Soviétiques ont toujours plus en commun un comportement, des traits de caractère et une conception du monde qui ne dépendent pas des divergences sociales et nationales. Le peuple soviétique représente l'union libre de gens de diverses nationalités qui, reposant sur une solide base politique, économique et idéologique, a résisté à l'épreuve du temps ; c'est une communauté qui embrasse différents peuples qui ont conservé leur singularité, mais reflètent déjà les traits communs qui se sont formés et renforcés au cours de l'édification socialiste.

Certes, on ne saurait limiter leurs liens réciproques au domaine économique et culturel, car il s'agit d'un enchevêtrement fort complexe de psycholo-

gie sociale et individuelle. L'organisation politique de tous les peuples et nations soviétiques est la même de par son essence socialiste et par le fait d'appartenir à un seul Etat, l'U.R.S.S.

Toutefois, les différences nationales y trouvent aussi leur reflet et l'on peut donc parler de formes nationales de cette organisation politique. Le perfectionnement de la fédération soviétique, de l'organisation politique des nations de l'U.R.S.S., répond, à l'étape actuelle, à deux lois générales réciproquement liées : épanouissement et rapprochement continuels des nations, développement harmonieux de la démocratie socialiste au sein de l'Etat soviétique.

L'Union des Républiques Socialistes Soviétiques d'aujourd'hui est une étroite alliance politique de peuples libres et égaux en droits, une fraternité inaltérable de nations et peuples socialistes au sein d'un même Etat.