This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Le fédéralisme soviétique, un modèle possible pour l'Europe ?

par R. FERRIER,

Licencié en sciences politiques et sociales.
Diplômé d'études européennes.
Membre du personnel enseignant de l'Ecole Royale Militaire.

*

L'union européenne se cherche. En fait limitée au domaine économique, depuis le Traité de Rome, traumatisée par les échecs des années cinquante et des diverses tentatives qui ont suivi, l'unification de l'Europe doit pourtant se réaliser un jour sur le plan politique, le processus en cours étant pratiquement irréversible.

Cette union politique cependant peut revêtir des formes diverses. Pour l'heure, les déclarations des chefs d'Etat ou de gouvernement, à l'occasion de rencontres bilatérales ou lors des « sommets » de plus en plus fréquents, expriment le principe d'une volonté d'union politique sans définir les formes que prendra celle-ci.

Nous voudrions tenter, dans les lignes qui suivent, d'étudier une forme particulière d'union qui pourrait servir de modèle au processus d'unification européenne. Il s'agit de la société multinationale soviétique, comparable, sous l'aspect de la diversité ethnique du moins, à notre société européenne composée de grands peuples et de minorités ethniques chaque jour plus conscientes de leur état.

Pour ce faire, après avoir examiné brièvement la formation de la fédération soviétique, nous nous livrerons à une rapide étude critique du système fédéral soviétique et nous nous efforcerons ensuite de voir si l'Europe, dans son processus d'intégration, peut adopter le modèle soviétique de fédéralisme, ou l'adapter le cas échéant, eu égard aux particularités de l'une et de l'autre forme d'union. En d'autres termes, cette dernière partie cherche à déterminer si un fédéralisme ethnique selon le modèle soviétique peut constituer une base possible pour un système européen.

*
* *

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

PREMIERE PARTIE

LA FORMATION DE LA FEDERATION SOVIETIQUE

Les institutions de l'URSS ont été marquées par les circonstances dans lesquelles est née la fédération, c'est-à-dire dans les convulsions de la Révolution, suivies de la guerre civile et de l'intervention étrangère, puis des conditions difficiles de redressement du pays.

A cet égard, la position de Lénine vis-à-vis de la question des nationalités revêt une grande importance : le chef communiste place au-dessus de tout l'internationalisme prolétarien et, s'il proclame le droit des nations à disposer d'elles-mêmes, c'est essentiellement en vue de permettre une meilleure utilisation des mouvements nationaux dans la lutte contre la bourgeoisie.

En 1917, Lénine fait adopter une résolution dans ce sens : « A toutes les nations composant la Russie doit être reconnu le droit de se séparer librement et de se constituer en Etats indépendants (...) ».

Mais Lénine écrit également :

« Il n'est pas permis de confondre *le droit* des nations à se séparer librement avec *l'utilité* de se séparer, pour telle nation, à tel ou tel moment. Ce dernier problème, *le Parti* du prolétariat *doit le résoudre,* dans chaque cas particulier, d'une façon absolument indépendante, en se plaçant du point de vue des intérêts de l'ensemble du développement social et des intérêts de la lutte de classe du prolétariat pour le socialisme » (1).

I. Origines de la dualité des pouvoirs existants en Union Soviétique.

En 1917, les institutions de la Russie tsariste étaient au nombre de trois : la Douma, le Conseil d'Etat et le Conseil des ministres.

A la révolution d'octobre, le 2e Congrès des Soviets décrète qu'il détient le pouvoir et que le pouvoir *local* sera transféré aux Soviets des députés des ouvriers, soldats et paysans. Il décide la création d'un gouvernement provisoire ouvrier et paysan, appelé *Conseil des Commissaires du Peuple* et institutionnalisé par la Constitution de 1918, de même que diverses autres institutions, dont le *Comité exécutif central des Soviets.* Les rapports entre ces deux organes n'ont toutefois pas été définis avec précision.

---

(1) LENINE : *Œuvres choisies,* Moscou, Edit. en langues étrangères, 1953, tome II, *1,* pp. 59-60. Cité par LESAGE (*Les régimes politiques de l'U.R.S.S. et de l'Europe de l'Est,* Paris, P.U.F., 1971, p. 38) qui ajoute : « Les formes d'organisation de l'Etat varieront mais le Parti conservera, lui, toujours, une organisation politique unique, pour tous les communistes de l'ancien Empire russe ».

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Le 3e Congrès adopte en janvier 1918 la « Déclaration des peuples travailleurs et exploités », qui précise que la République soviétique russe est instituée sur la base d'une « libre union des nations libres » comme fédération des républiques soviétiques nationales.

Le 10 juillet 1918, la Constitution de la République socialiste fédérative soviétique de Russie (RSFSR) est adoptée. Selon celle-ci, l'organe supérieur est le *Congrès des Soviets,* convoqué au moins deux fois l'an et, dans l'intervalle, le pouvoir supérieur appartient au *Comité exécutif central* (CEC), organe législatif, exécutif et de contrôle supérieur.

Quant au *Conseil des Commissaires du Peuple,* il est responsable devant le CEC et devant le Congrès de l'administration générale de la République.

On voit ainsi s'affermir deux institutions, ancêtres des organes actuels du pouvoir en URSS, le Soviet suprême et le Conseil des ministres.

LE PARTI.

Pour comprendre les modalités d'exercice du pouvoir politique dans le cadre juridique de l'Etat soviétique, il faut percevoir nettement la conception du rôle du Parti dans la société.

Pour Lénine et ses successeurs, seul le Parti est en mesure de diriger les masses laborieuses et partant le pays tout entier. Ce rôle dirigeant, le Parti ne peut le partager avec d'autres formations et toutes les institutions de l'Etat devront lui être subordonnées.

Lénine s'est exprimé nettement à ce sujet : « Et, dans notre République, il n'est pas une question politique ou d'organisation de quelque importance qui soit tranchée par une institution d'Etat sans que le Comité central du Parti ait donné ses directives » (2).

L'exercice du pouvoir politique sera dès lors marqué par deux traits fondamentaux : la concentration du pouvoir au sein des organes dirigeants du Parti et la subordination de l'administration, des Soviets et des syndicats, en plaçant aux fonctions de responsabilité des membres influents du Parti, ou des militants responsables, sur le plan local.

II. Origines du Fédéralisme Soviétique.

Après la création de la RSFSR, un gouvernement ouvrier et paysan est formé en Ukraine en novembre 1917 et une Constitution est adoptée en mars 1919, sur le modèle russe, cependant qu'en février, une Constitution était adoptée également en Biélorussie. Au Caucase, des républiques socialistes soviétiques sont créées en 1920 en Azerbaïdjan et en Arménie

(2) LENINE : *La maladie infantile du communisme,* « Œuvres choisies », vol. III, p. 437.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

et une Constitution y est adoptée en 1921 et 1922 respectivement, de même qu'en Géorgie où l'Armée rouge a contribué à l'installation du pouvoir soviétique.

Le 1er juin 1919, le CEC adopte un décret relatif à une union des diverses républiques soviétiques, en particulier sur les plans militaire, économique, de l'administration des finances, des chemins de fer et du travail.

Au fur et à mesure de la création des nouvelles républiques, des liens seront établis dans certains des domaines énumérés. Ainsi, les armées des républiques soviétiques du Caucase, notamment, seront intégrées dans l'Armée rouge.

En 1919-1920, des républiques autonomes d'Asie centrale sont créées au sein de la RSFSR cependant que des traités d'union et des accords économiques sont conclus avec d'autres républiques populaires.

Au début de 1922, la RSFSR comprend huit républiques autonomes et treize régions autonomes. En outre, cinq autres républiques, liées à la première par divers accords, complètent ainsi *le système fédéral soviétique.*

L'unité de ce système est assurée par différents éléments : un *parti communiste unique*, qui dirige l'ensemble, le *Commissariat du Peuple aux nationalités,* qui définit la politique nationale du gouvernement central, certaines administrations unifiées, en particulier l'*armée* et les *services économiques,* de plus, il y a un budget unique, un système monétaire unique, une citoyenneté unique.

Il n'existe cependant pas de règles juridiques précises et, en août 1922, sur décision du Comité central, une commission est créée pour examiner les problèmes du développement du fédéralisme soviétique et tenter de donner à l'Union une forme juridique appropriée.

Diverses positions se font jour dont celle de Staline, partisan de l'intégration des différentes républiques dans la RSFSR, et celle de Lénine, qui préconise une fédération distincte, celle de l'Union des Républiques soviétiques d'Europe et d'Asie.

Finalement, un Congrès général des Soviets des diverses républiques est convoqué à la fin de 1922. Ce Congrès — qui sera le premier de l'URSS — approuve la déclaration et le traité sur la formation de l'Union des Républiques socialistes soviétiques conclue entre la RSFSR et les républiques d'Ukraine, de Biélorussie et de Transcaucasie, cette dernière ayant été créée récemment sur l'insistance de Staline.

Le traité du 30 décembre 1922 fixe les dispositions fondamentales qui serviront de base à la Constitution de l'URSS. Adoptée par le CEC de l'URSS et entrée en vigueur en juillet 1923, la Constitution deviendra officielle le 31 janvier 1924, après son approbation par le IIIe Congrès des Soviets de l'URSS.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Créée ainsi par quatre républiques, dont deux fédérales (RSFSR et Transcaucasie), l'URSS verra s'adjoindre, en 1924, deux nouvelles républiques, l'Ouzbékistan et le Turkménistan — elles-mêmes dissocisées de la RSFSR —, puis le Tadjikistan, en 1929.

Les *organes fédéraux,* dont la conséquence est très large, sont ceux de la RSFSR, transposés sur le plan fédéral :

a) Le *Congrès* des Soviets de l'Union est élu au suffrage restreint, indirect et public. Il se réunit en principe une fois l'an.

b) Le *CEC* est l'organe suprême du pouvoir d'Etat entre les Congrès. A la différence des CEC des républiques, il est *bicaméral* pour l'Union et comprend le *Conseil de l'Union,* composé des représentants des républiques, proportionnellement à la population, et le *Conseil des nationalités,* composé de cinq représentants par république fédérée ou autonome et un par région autonome.

c) Le CEC tient trois sessions par an et, dans l'intervalle, c'est son *présidium* qui est l'organe législatif, exécutif et administratif supérieur.

d) Le *Conseil des Commissaires du Peuple* est le gouvernement de l'URSS. C'est un organe exécutif et administratif mais qui exerce également des compétences législatives : il adopte des décrets et des arrêtés. La Constitution de 1924 distingue trois catégories de commissariats du Peuple : *fédéraux,* au niveau de l'Union, *unifiés,* à la fois au niveau fédéral et au niveau des républiques fédérées, et *républicains,* uniquement au niveau des républiques fédérées.

III. La constitution actuelle.

En 1935, le Comité central du Parti communiste (PC) décide une modification de la Constitution. Le nouveau projet sera adopté le *5 décembre 1936* par le VIIIe et dernier Congrès des Soviets de l'URSS, cet organe s'appelant désormais le « Soviet suprême » de l'URSS.

La nouvelle Constitution modifie en effet la structure des organes représentatifs centraux de l'URSS.

Cette Constitution de 1936 est toujours d'application aujourd'hui. C'est donc celle-là qui servira de base à l'étude du système fédéral soviétique tel que nous le connaissons (3).

---

(3) Des projets de remaniement sont actuellement à l'étude.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

I. ORGANISATION DE L'ETAT (chapitre II de la constitution)

a) *Composition.*

L'art. 13 stipule :

« L'Union des Républiques socialistes soviétiques est un Etat fédéral constitué sur la base de *l'union librement consentie* de Républiques socialistes soviétiques égales en droits (...) ».

Suit l'énumération des quinze républiques que compte actuellement l'Union soviétique (onze à la fin de 1936).

b) *Compétences de la fédération.*

L'article 14 énumère les attributions qui sont du ressort de l'Union.

Parmi les vingt-quatre paragraphes énoncés, relevons :

— la représentation diplomatique ;
— les questions de guerre, de paix, d'organisation de la défense et des forces armées ;
— le contrôle de l'application de la Constitution de l'URSS ;
— le budget de l'URSS, etc.

c) *Souveraineté des républiques fédérées.*

L'art. 15 précise que la souveraineté des républiques fédérées n'a d'autres limites que celles indiquées à l'art. 14 ci-dessus.

L'art. 16 attribue à chaque république fédérée sa Constitution « établie en pleine conformité avec la Constitution de l'URSS ».

L'art. 17 reconnaît à chaque république fédérée le *droit de sortir librement de l'URSS.*

Selon l'art. 18, le territoire des républiques fédérées ne peut être modifié sans leur consentement.

L'art. 18-a dispose : « Chaque république fédérée a le droit d'*entrer en relations directes avec les Etats étrangers, de passer des accords avec eux et d'échanger des représentants diplomatiques et consulaires* (voir infra).

II. ORGANES SUPERIEURS DU POUVOIR D'ETAT (chapitre III)

Dans la Constitution de 1936, le Congrès des Soviets et son Comité exécutif central (CEC) sont remplacés par le *Soviet suprême de l'URSS, « organe supérieur du pouvoir d'Etat »* (art. 30) qui, dorénavant, exercera *exclusivement* le pouvoir législatif (art. 32).

a) *Composition.*

L'art. 33 précise que le Soviet suprême de l'URSS se compose de deux Chambres : le Soviet de l'Union et le Soviet des nationalités.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Le *Soviet de l'Union* est élu par les citoyens de l'URSS répartis dans les circonscriptions électorales, à raison d'un député par 300.000 habitants (art. 34).

Le *Soviet des Nationalités* est élu par les citoyens de l'URSS dans le cadre des républiques fédérées et autonomes, des régions autonomes et des arrondissements nationaux, à raison de trente-deux députés (vingt-cinq en 1936) par république fédérée, onze députés par république autonome, cinq par région autonome et un par arrondissement national, quelle que soit la population du territoire considéré.

b) *Fonctionnement et compétences.*

Le Soviet suprême est élu pour quatre ans. Il tient normalement deux sessions par an et compte quelque 1.500 à 1.600 membres. La Constitution stipule que les deux Chambres ont le même pouvoir. Leurs sessions s'ouvrent et s'achèvent en même temps. Elles ont chacune un président et quatre vice-présidents.

Pour qu'une loi soit adoptée, il faut la majorité simple dans chaque assemblée. En cas de désaccord, le projet est envoyé à une Commission de conciliation puis, s'il n'aboutit pas, il est réexaminé par les Chambres et si aucun accord n'intervient, les Chambres sont dissoutes.

Les lois adoptées par le Soviet suprême sont promulguées dans les langues des républiques fédérées.

En cas de divergence entre la loi d'une république fédérée ou autonome et celle de l'Union, c'est cette dernière qui prévaut.

c) *Le Présidium du Soviet suprême.*

Le Présidium assure la permanence du pouvoir dans l'intervalle des sessions du Soviet suprême. Il est élu par les deux Chambres réunies en séance plénière.

Il comprend : un président, quinze vice-présidents (un par république fédérée), un secrétaire et vingt membres (art. 48).

Cet organe collégial remplit les fonctions de chef de l'Etat. Il nomme et révoque les ministres, décrète la mobilisation, ratifie les traités, proclame l'état de guerre, etc.

d) *Au niveau des Républiques fédérées et autonomes* (chap. IV et VII).

Chaque république fédérée (et chaque république autonome) dispose de ses organes supérieurs du pouvoir d'Etat : le Soviet suprême et le présidium du Soviet suprême.

Le Soviet suprême est élu pour quatre ans par tous les citoyens de la république, âgés de 18 ans, au suffrage universel, égal, direct et au scrutin secret.

Il tient deux sessions par an et plus si nécessaire.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Composés d'une seule Chambre, les Soviets suprêmes des républiques fédérées et autonomes ne peuvent, comme le Soviet suprême de l'Union, être dissous avant terme (la question d'un désaccord entre les Chambres ne se posant pas).

A noter que l'art. 60-e de la Constitution de l'URSS stipule que le Soviet suprême de la République fédérée « établit la représentation de la République fédérée dans les relations internationales ».

e) *Organes locaux du pouvoir d'Etat* (chapitre VIII).

Les organes du pouvoir d'Etat dans les autres subdivisions territoriales (territoires, régions (autonomes), arrondissements, districts, villes, bourgs et villages) sont les Soviets des députés des travailleurs.

III. ORGANES DE L'ADMINISTRATION D'ETAT.

La hiérarchie administrative comprend l'administration fédérale, les administrations des républiques fédérées, qui sont les organes centraux et républicains de l'administration, et l'administration des régions, arrondissements, villes, villages, etc., qui sont les organes locaux.

a) *L'administration centrale ou fédérale* (chapitre V).

Conformément à l'art. 64 de la Constitution soviétique, l'organe exécutif et administratif supérieur du pouvoir d'Etat de l'URSS est le *Conseil des ministres,* élu par le Soviet suprême pour la durée de la législature. Mais les administrations centrales sont également représentées par les ministères et les comités d'Etat.

Le *Conseil des ministres* est un organe complexe qui compte près de cent membres, soit le président, deux premiers vice-présidents, neuf vice-présidents, les ministres fédéraux et fédéraux-républicains, les présidents de comités d'Etat et d'administrations centrales, ainsi que les présidents des Conseils des ministres des républiques fédérées.

Depuis 1953, un organe restreint, le *Présidium,* regroupe le président et les vice-présidents.

Les *ministères* sont de deux sortes :

— les ministères *fédéraux* dirigent une branche de l'administration sur *tout* le territoire de l'Union (il en est ainsi de la défense, du commerce extérieur, etc.) soit directement, soit via leurs services extérieurs ;

— les ministres *fédéraux-républicains* dirigent une branche de l'administration sur tout le territoire de l'URSS, par l'intermédiaire de leurs homologues dans les républiques fédérées.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

b) *L'administration locale* (chapitre VI).

En raison de la théorie de l'unité de la souveraineté des républiques et de la fédération, les organes de la république ne doivent pas être considérés comme des organes de l'administration locale. Néanmoins, la nature de leurs tâches correspond à la notion d'affaires locales.

Il convient de distinguer les collectivités *fédérées* ou *autonomes* des divisions administratives ordinaires.

Parmi les premières, les républiques fédérées et les républiques autonomes disposent d'un *Conseil des ministres,* organe exécutif et administratif supérieur du pouvoir d'Etat, qui comprend des ministres fédéraux-républicains et des ministres républicains, ceux-ci correspondant aux domaines de la compétence exclusive de la République.

En général, il s'agit d'affaires mineures (transports, routes, industrie locale, etc.). En d'autres termes, la république doit *adapter* les décisions administratives des instances centrales aux conditions locales et ne dispose que d'un domaine résiduel de compétence exclusive (4).

IV. ORGANES JURIDIQUES (chapitre IX)

L'art. 102 de la Constitution soviétique mentionne que la justice en URSS est rendue par la *Cour suprême* de l'URSS, par les Cours suprêmes des républiques fédérées et par les tribunaux des autres territoires et régions.

La *Cour suprême* de l'URSS est l'organe juridique supérieur (art. 104). Elue par le Soviet suprême pour une durée de cinq ans, elle est chargée de la surveillance de l'activité judiciaire des organes judiciaires de l'URSS, ainsi que des organes judiciaires des républiques fédérées, dans les limites établies par la loi.

DEUXIEME PARTIE

ETUDE CRITIQUE ET CONCLUSIONS

I. Caractéristiques du Fédéralisme Soviétique.

I. UN ETAT « MULTINATIONAL »

Le fédéralisme soviétique procède indubitablement du souci d'intégrer en un vaste Etat (socialiste) la diversité des nations et des peuples composant la Russie tsariste ou des territoires conquis par elle.

---

(4) GELARD : *L'administration locale en U.R.S.S.*, Paris, P.U.F. (Dossiers Thémis), 1972, p. 20.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Depuis sa fondation, l'Union soviétique n'a d'ailleurs cessé de se présenter comme un « Etat multinational », tout en soulignant le caractère fédéral de son union. La dénomination du premier Etat soviétique, la République socialiste *fédérative* soviétique de Russie montre bien ce souci de résoudre, avant la lettre, par le fédéralisme, la complexité de sa composition plurinationale.

Nous nous trouvons ainsi devant un cas de *fédéralisme à base ethnique,* le premier du genre dans l'histoire du fédéralisme. Cette particularité n'est pas la seule difficulté rencontrée dans l'analyse du fédéralisme soviétique. Comme dans l'étude du système fédéral des démocraties socialistes en général, les critères et modèles classiques des démocraties occidentales ne peuvent être utilisés en raison du schéma particulier des régimes communistes où le parti joue un rôle ignoré chez nous.

II. CONFEDERATION OU ETAT FEDERAL

Dès lors, s'agit-il réellement de fédéralisme, au sens classique, dans le système soviétique et, plus précisément, quelle forme revêt-il essentiellement, celui de la fédération ou de la confédération, ou bien se distingue-t-il des deux par ses traits originaux ?

Pour Brugmans et Duclos, bien qu'anachronique, la distinction entre fédéralisme interétatique ou international (c'est-à-dire la confédération), et fédéralisme interne (l'Etat fédéral) peut correspondre à certaines situations (5).

Dans le cas de l'URSS, l'étude de la Constitution nous montre que, sous certains aspects, l'Union soviétique tient à la fois de l'un et de l'autre.

C'est que, pour répondre aux besoins d'un Etat multinational, le fédéralisme doit distinguer entre Etat et nation, c'est-à-dire accorder une autonomie au moins culturelle à la collectivité nationale, autonomie pouvant aller jusqu'à l'autodétermination et donc la sécession (6).

Pour certains, l'application de ce droit par un Etat membre transformerait la fédération en une confédération ; la souveraineté serait passée du niveau fédéral au niveau fédéré.

Or, l'art. 17 de la Constitution soviétique reconnaît expressément ce droit de sécession. En outre, comme le souligne C. Durand, depuis février 1944, la Constitution de l'URSS (art. 18-a) autorise les républiques fédérées (c'est-à-dire les Etats membres) à entretenir des *relations directes* avec l'étranger et leur confère le droit de légation actif et passif, l'autorité

---

(5) BRUGMANS et DUCLOS : *Le fédéralisme contemporain,* Leyde, A.W. Sythoff, 1963, pp. 75-77 et pp. 178-184.

(6) A. JALLON : *Le fédéralisme,* Paris, P.U.F. (Dossiers Thémis), 1971, p. 8.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

fédérale pouvant établir les directives générales quant à l'usage de ces facultés (7).

Mais, ajoute ce même auteur, celles-ci sont demeurées *purement théoriques* et un Etat étranger qui a tenté d'établir des relations diplomatiques avec l'Ukraine n'a pu y parvenir. Cette réforme illusoire de 1944 a cependant fourni un *prétexte juridique* à la décision qui a fait entrer l'Ukraine et la Biélorussie à l'ONU, comme collectivités distinctes de l'URSS, mesure dont l'unique effet pratique est de donner à cette dernière trois voix au lieu d'une.

Il faut cependant reconnaître que les attributs de la souveraineté reconnus aux art. 17 et 18-a sont aussitôt limités par les art. 14 et 15 et que, en raison de l'emprise du parti communiste dans les différentes républiques, une attitude excentrique de la part de celles-ci est inconcevable, ce qui exclut du même coup le caractère confédéral que l'on pourrait attribuer à l'ensemble.

III. PARTICULARITES DU FEDERALISME SOVIETIQUE.

Situant dès lors l'Union soviétique parmi les formes d'unions fédérales classiques, tentons de discerner ce qui la distingue néanmoins, dans la réalité, de ce fédéralisme classique. Un auteur bien connu a examiné ces diverses caractéristiques (8). Reprenons-en l'essentiel.

a) *Prédominance de certaines parties.*

M. Duverger constate que, à la différence des Etats-Unis d'Amérique ou de la Suisse, les Etats membres ne sont point placés sur un pied d'égalité juridique, ce qui est normal, selon l'auteur, à cause de leur différence d'importance réelle : si l'URSS est en effet formée de quinze « républiques fédérées », certaines de celles-ci comprennent dans leur sein des « républiques autonomes », des « régions autonomes » et des « territoires nationaux ».

Républiques autonomes, régions et territoires ont droit à une *représentation distincte* de celle de la République fédérée dont elles font partie au sein de la Seconde Chambre de l'Union, de sorte que les grandes Républiques fédérées (et notamment celle de Russie, qui porte d'ailleurs le nom de république « fédérative ») y disposent d'un nombre de voix très supérieur à celui des petites.

Leur prédominance ne s'exerce pas seulement dans la première Chambre, conformément à la technique habituelle du fédéralisme, mais également

---

(7) DURAND C. : *Confédération d'Etats et Etat fédéral,* Paris, M. Rivière et Cie, 1965, p. 39.

(8) DUVERGER M. : *Les régimes politiques,* Paris, P.U.F. (« Que sais-je ? », n° 289), 1960, chap. III : *Les régimes de type russe,* pp. 100-111.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

dans la seconde, ce qui est tout à fait particulier. Le fédéralisme russe est ainsi très inégalitaire, ce qui est sans doute moins logique, mais beaucoup plus conforme à la réalité.

b) *Les fonctions de chef d'Etat.*

Abordant les pouvoirs du Présidium du Soviet suprême, M. Duverger distingue deux catégories de pouvoirs, les uns correspondant à la fonction habituelle d'un chef d'Etat (droit de grâce, nominations, etc.) tandis que d'autres dépassent les attributions normales du chef d'un Etat parlementaire : révocation des ministres, référendum, interprétation des lois, rôle suprême en matière militaire et diplomatique, droit d'annulation des arrêtés et décisions illégaux du Conseil des ministres, et par là-même confusion entre les pouvoirs exécutif et juridictionnel.

c) *Fédéralisme et exécutif.*

A propos du Conseil des ministres, l'auteur note que le fédéralisme y est introduit de deux manières : d'une part, ledit Conseil comprend les présidents des Conseils des ministres des républiques fédérées ; d'autre part, les ministres « fédéraux-républicains », de par leurs fonctions, doivent coordonner l'action des ministres qui dirigent, à l'intérieur de chaque république fédérée, la même branche de l'administration, ce qui est une nouvelle application du principe fédéral.

d) *Le Parti communiste, contrepoids à la diversité.*

Mais ce qui constitue un élément fondamental du « mécanisme profond » du système soviétique, c'est le *parti communiste* (PC). Son existence et son rôle sont d'ailleurs indiqués dans une phrase de l'art. 126 de la Constitution soviétique qui souligne que « les citoyens les plus actifs et les plus conscients appartenant à la classe ouvrière, aux paysans travailleurs et aux travailleurs intellectuels s'unissent librement au sein du PC de l'Union soviétique, avant-garde des travailleurs dans leur lutte pour la construction de la société communiste et *noyau dirigeant de toutes les organisations de travailleurs, aussi bien des organisations sociales que des organisations d'Etat* ».

Par une intrusion permanente dans tous les rouages de la vie politique et sociale, le parti contribue à regrouper et cimenter les forces centrifuges dues à la composition de l'Union soviétique, forces dont la Constitution favorise l'autonomie et la dispersion, en raison de la division de l'autorité telle qu'elle est conçue à de nombreux échelons territoriaux et administratifs.

Mais, comme l'écrit encore M. Duverger, « ce gigantesque mouvement centrifuge est compensé par la force centripète du PC : derrière le Présidium, les ministres, les Soviets, à tous les échelons, se retrouvent les

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

dignitaires du Parti, pratiquement désignés par les organes supérieurs et capables ainsi de diffuser, à travers l'ensemble du pays et de ses multiples institutions, les mêmes directives, émanées du Secrétariat et du Politburo » (9).

Si l'on considère enfin qu'à côté du PC, une police politique pousse ses ramifications dans tous les secteurs de la société, on conviendra sans peine que ces deux organisations représentent des éléments d'unification et de centralisation qui compensent largement les potentialités d'autonomie et de libéralisation contenues dans le système fédéral soviétique.

e) *Un autre ciment de l'Union : la langue russe.*

La Constitution soviétique reconnaît aux citoyens des républiques fédérées et des autres subdivisions territoriales — généralement basées sur la prédominance d'une communauté ethnique ou linguistique — le droit d'user de leur propre langue dans leurs rapports avec l'administration, la justice, et de recevoir, de même, communication des lois de l'Union et de la république, dans la langue de leur région.

L'art. 40 dispose en effet que les lois adoptées par le Soviet suprême de l'URSS sont promulguées dans les langues des républiques fédérées, sous les signatures du président et du secrétaire du Présidium du Soviet suprême de l'URSS.

L'art. 110, relatif à la procédure judiciaire, stipule que celle-ci se fait dans la langue de la république fédérée ou autonome, ou de la région autonome.

Enfin, l'art. 121 garantit le droit à l'instruction, entre autres « par l'enseignement scolaire en langue maternelle », enseignement qui est d'ailleurs dispensé dans plus de cinquante langues des peuples de l'URSS.

Néanmoins, des écoles secondaires ou supérieures en langue russe existent partout et, généralement mieux pourvues, elles encouragent ainsi indirectement les études dans cette langue. En outre, la mobilité sociale, la perspective de promotions dans la hiérarchie administrative de l'Union, dans la carrière politique ou autre, font du russe un instrument indispensable d'élévation sociale.

Le service militaire enfin réalise, en Union soviétique, un brassage social et ethnique dont on n'a qu'une faible idée dans nos pays. D'une durée de deux ou trois ans, selon les armées, il soude indistinctement des individus issus de la centaine de nationalités ou d'ethnies qui composent l'Union soviétique. Ici encore, la langue russe est le véhicule essentiel au sein de la vaste organisation militaire soviétique.

---

(9) DUVERGER M. : *op. cit.*, p. 109.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

On imagine sans peine les difficultés gigantesques que provoquerait l'usage, par chaque citoyen, de sa langue maternelle, en particulier dans les nombreux contacts qu'ont les Soviétiques, surtout aux niveaux élevés, dans les divers secteurs de la vie politique, économique et sociale.

C'est pourquoi une langue véhiculaire est indispensable à la fédération. Il était normal que, par le poids de la population grand-russe, le russe s'imposât.

Ce fait est aujourd'hui acquis, même s'il lui est donné une apparence volontariste :

« Toutes les nations et ethnies de l'URSS ont volontairement choisi la langue russe comme instrument de communication qu'elles utilisent pour leurs contacts et leur coopération. La langue russe est donc devenue un puissant instrument de liaison et d'union des peuples soviétiques, un moyen d'accéder aux meilleures réalisations de la culture nationale et mondiale » (10).

II. Un modèle possible pour l'Europe ?

I. LE PROBLEME MULTINATIONAL

Fédéralisme classique, juridique ou ethnique, le fédéralisme soviétique est une réalité.

En dépit du monolithisme réalisé par le truchement du parti et de l'idéologie communistes, la formule soviétique du fédéralisme ethnique représente une solution satisfaisante, même si, de temps à autre, les remous qui surviennent ci et là (pays baltes, Géorgie) et aussitôt jugulés, révèlent un malaise, dû en ordre principal au système centralisateur du Parti qui empêche ainsi la souveraineté reconnue en droit aux parties fédérées de s'exprimer dans les faits.

a) *Similitude Europe - URSS.*

Partant de la constatation que l'URSS est une fédération qui se dénomme « Etat multinational », et qu'un certain nombre de pays européens, actuellement groupés dans la CEE, pays « déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens » (11), envisagent une union politique dont on s'accorde à reconnaître qu'elle revêtirait d'abord une forme confédérale, il est dès lors raisonnable — et même nécessaire — d'envisager une évolution possible de cette confédération, soit en la concevant sous différents aspects, soit en imaginant les formes possibles d'une fédération à laquelle elle pourrait aboutir.

---

(10) *U.R.S.S.* 72 (Moscou, A.P. Novosti), p. 13.
(11) Préambule du Traité de Rome instituant la C.E.E.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Quoi qu'il en soit, le problème posé par l'existence en Europe non-communiste d'un certain nombre d'Etats-Nations, au sein desquels des communautés culturelles, linguistiques ou ethniques manifestent des velléités d'autonomie, ne laisse pas de faire apparaître une certaine similitude, dans la perspective d'une union fédérale ou confédérale, avec le cas de l'Union soviétique qui a dû, à l'origine, résoudre cette question essentielle de la plurinationalité.

b) *Une fédération ethnique.*

Un auteur français, Guy Héraud, a étudié plus particulièrement le problème des ethnies en Europe et développé une théorie de l'intégration tenant compte de cet aspect des choses. Selon lui, trois sortes d'Europes sont concevables d'après la nature de l'articulation fédérale : celle des Etats historiques, première étape inévitable ; celle des régions économiques et, enfin, celle des ethnies (12).

Dans cette dernière perspective, les régions monoethniques seraient groupées au sein de nations culturellement homogènes, dont l'union constituerait l'Etat fédéral.

Guy Héraud voit la répartition des pouvoirs selon un schéma fédéral assez classique : la collectivité de base, la commune, disposerait d'une assemblée municipale ; la région serait pourvue d'un parlement bicaméral et d'un gouvernement régional ; la nation, d'un conseil culturel, et la fédération, d'un parlement tricaméral et du conseil fédéral. Enfin, la Cour suprême serait l'organe juridictionnel constituant l'ultime recours pour tout individu, groupe ou collectivité.

c) *Importance de l'intégrité culturelle.*

Dans un autre ouvrage (13), le même auteur soulève la question de savoir si le respect de la diversité linguistique est compatible avec l'indispensable unification de l'Europe. Une analyse très développée l'a convaincu que la réponse à cette question est affirmative et que « l'unification de l'Europe ne saurait, sans grave dommage, mettre en péril la fine mosaïque qui fait la richesse singulière de ce continent ».

Partant du principe que la langue est le critère le plus significatif de l'ethnotype d'une nation, Guy Héraud en conclut qu'elle doit prendre place à côté des institutions sociales, juridiques et politiques de la nation.

Aussi, dans l'union fédérale européenne envisagée, les collectivités fédérées devraient être axées sur les ethnonations, en respectant leur langue, critère essentiel de leurs délimitations territoriales au sein de la fédération.

---

(12) Cfr. G. HERAUD : *Les principes du fédéralisme et la fédération européenne,* Paris, Presses d'Europe, 1968.

(13) G. HERAUD : *Peuples et langues d'Europe,* Paris, Denoël, 1966, p. 141.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Dans cette perspective, le modèle soviétique présente quelque intérêt et une union européenne gagnerait à s'inspirer de l'une ou de l'autre formule. Ce sera l'objet des paragraphes suivants.

II. LES VOIES POSSIBLES DE FEDERATION

a) *La situation actuelle.*

La CEE, selon la volonté exprimée par ses créateurs et leurs héritiers, doit constituer une étape dans la construction qui mène à la confédération et ensuite, peut-être, à la fédération européenne.

Sa structure constitutionnelle fait apparaître certaines caractéristiques fédérales. Elle prévoit, par exemple, que son droit prévaut, en matière communautaire, sur celui des Etats. Un rapide examen de ses organes permettra de mieux déceler leurs potentialités à cet égard.

La *Commission* incarne et représente les intérêts supérieurs de la Communauté, sur les plans interne et externe. Elle est indépendante des gouvernements des Etats membres et elle a un caractère strictement collégial. Elle détient les pouvoirs d'initiative, de décision et d'exécution.

Le *Conseil* est l'organe fédéral de la Communauté, formé des représentants des Etats-membres. Il a un rôle d'initiative et de conciliation entre les intérêts des Etats. Ses décisions sont prises le plus souvent à l'unanimité. Un comité de représentants permanents, en abrégé « Coreper », assure au Conseil un fonctionnement continu.

Le tandem *Commission-Conseil* est le centre moteur de tout le système institutionnel de la Communauté et un de ses aspects les plus originaux. Bien qu'un strict équilibre soit prévu entre les deux organes, le rôle du Conseil a pris de plus en plus d'importance dans les faits.

L'*Assemblée parlementaire* exerce le contrôle démocratique de l'ensemble. Elle est composée de représentants désignés par les parlements nationaux et n'a qu'une audience limitée, vu son rôle consultatif.

La *Cour de justice,* organe juridictionnel, est chargée d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités.

Ces institutions reflètent un certain particularisme (notamment leur exécutif à deux têtes, comme l'Aigle autrichien !) et il est difficile de leur attribuer les caractéristiques de tel système, fédéral ou confédéral.

Pour Guy Héraud et quelques auteurs, elles relèvent du type confédéral ; pour d'autres, elles présentent plusieurs caractéristiques du type fédéral : immédiateté de certaines décisions, composition du Conseil, etc.

Plus généralement, on qualifiera ce système de *fédéralisme fonctionnel.*

b) *L'évolution vers l'union politique.*

Les institutions actuelles offrent des possibilités évolutives vers l'une ou l'autre forme de fédéralisme, mais son indication est imprévisible et il

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

est probable que le fédéralisme européen présentera une forme originale, issue du particularisme actuel des institutions communautaires.

Des principes peuvent dès à présent être dégagés, qui seraient sans doute maintenus dans les premières phases d'une formation fédérale ou confédérale.

En premier lieu, comme le préconise le rapport Vedel, l'association du Conseil et de la Commission devrait rester une des bases fondamentales du système communautaire, de façon à garantir l'intérêt commun d'une part, celui des Etats membres de l'autre.

Ensuite, il conviendrait de rendre à la Commission son vrai rôle politique et de donner plus de relief à son président, par le procédé de l'investiture.

Le Conseil, de son côté, pourrait peut-être bénéficier de l'apport de ministres européens, dont le rôle serait à préciser. Le Parlement, enfin, élu au suffrage universel, verrait ses pouvoirs accrus. Quant aux conférences présidentielles ou sommets européens, une institutionnalisation pourrait être envisagée, qui préfigurerait une sorte de présidence collective, comme en Yougoslavie, ou de Conseil fédéral à la mode suisse, Conseil ayant les attributions de chef d'Etat européen, quitte à faire les accommodations nécessaires sur le plan interne des Etats.

Les chefs d'Etat ou de gouvernement n'ont pas précisé, lors du sommet d'octobre 1972, à Paris, la façon dont ils envisageaient l'*Union européenne* prévue au par. 16 de la déclaration finale et ils s'en remettent aux institutions à cet égard, en les priant d'élaborer un rapport sur le sujet. La Conférence de Copenhague, en décembre 1973, n'a rien apporté de neuf si ce n'est l'intention renouvelée de parvenir à une union européenne et la décision d'accélérer les travaux dans ce but. Depuis, le Conseil a chargé le Coreper de préparer un rapport à soumettre à la prochaine conférence présidentielle de Bonn, dont on voudrait espérer quelque résultat tangible.

Une observation attentive des positions des différents Etats membres durant la dernière décennie ne laisse malheureusement pas augurer des transformations spectaculaires dans la réalisation de cette union et il est probable qu'à ses débuts en tout cas, elle revêtira la forme d'une timide confédération.

Dans cette perspective, on voit difficilement se créer de nouvelles institutions, ou évoluer radicalement les institutions présentes, et c'est sans doute par une évolution du Conseil des ministres actuel, jointe à une institutionnalisation de la Conférence des chefs d'Etat ou de gouvernement, que l'on s'acheminera vers cette union politique européenne, qui pourrait s'apparenter au plan Fouchet du début des années soixante, ou à l'une de ses variantes.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

c) *Au-delà de la confédération.*

Une Europe véritablement fédérale doit s'écarter plus hardiment des institutions communautaires telles que nous les connaissons, sans pour autant négliger de s'inspirer de leur esprit.

A cet égard, le modèle soviétique présente quelque utilité : on pourrait concevoir un Conseil des ministres unique englobant les membres de l'actuelle Commission. Le fédéralisme y serait introduit par la dualité d'intérêts : le communautaire par les membres de la Commission (les ministres fédéraux-républicains en URSS) et celui des Etats par des ministres européens représentant leur pays (les premiers ministres des républiques fédérées en Union soviétique), les premiers ministres étant ici membres du Conseil des chefs d'Etat ou de gouvernement assurant la présidence collective.

Sans doute n'est-ce pas là un *fédéralisme dualiste* pur (ce que semble préconiser G. Héraud, dans son exécutif fédéral) mais toute la nuance réside dans la répartition des compétences.

Le Parlement européen, lui aussi, devrait s'éloigner de sa forme actuelle et englober au moins deux Chambres (G. Héraud envisage un parlement tricaméral, incluant un Conseil économique et social), et le fédéralisme soviétique n'a rien que de très classique à cet égard, à cette exception près — qui est d'importance — que l'égalité des parties n'est pas respectée, du fait de leur composition « plurirégionale » interne.

A côté d'une Chambre élue au suffrage universel, et représentant l'ensemble de la fédération, il est permis d'imaginer une Chambre des Etats, au nombre de voix égal, mais incluant le cas échéant des sous-collectivités fédérées (provinces ou régions) disposant, elles aussi, d'un nombre de voix qui serait à déterminer.

Une Cour suprême, enfin, serait l'organe juridictionnel ultime auquel pourrait avoir recours tout individu ou toute collectivité.

III. CONCLUSIONS

Le schéma ci-dessus est forcément simplifié mais le lieu n'est pas, dans un travail extrêmement limité, de développer de longues considérations sur une hypothétique union fédérale européenne, à partir d'un modèle de fédéralisme ethnique (l'Etat multinational soviétique) dont on a vu le particularisme et les raisons de sa cohésion.

Cependant, à la lumière de l'étude du fédéralisme soviétique et à la lecture d'auteurs tel que Guy Héraud, une évidence apparaît nettement, celle de l'importance primordiale du critère national, ethnique ou linguistique, peu importent les termes car ils traduisent un même sentiment d'appartenance à une communauté déterminée.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

C'est pourquoi c'est notre conviction que, sans aller jusqu'à une Europe des ethnies qui implique une transformation totale, sinon la disparition, des Etats-nations actuels de l'Europe, une formule doit être trouvée qui permette, tout en sauvegardant, fût-ce partiellement, la souveraineté des Etats actuels, d'accorder une certaine autonomie aux régions ethniques d'Europe au sein d'un éventuel Etat fédéral.

C'est dans ce sens que s'orientent les quelques idées exprimées dans ce travail. Elles ne seraient pas complètes cependant si l'on n'y ajoutait une dernière considération.

Dans une fédération des Etats et des régions d'Europe se posera inévitablement le problème d'une langue de contact entre les peuples qui la composent. Si le système fédéral doit tendre à préserver la langue et la culture de chaque partie fédérée, une union et un progrès véritables ne sont pas concevables sans un instrument de dialogue, de contact, sans une langue unique qui permette à tous les citoyens européens de se comprendre, quelle que soit leur appartenance régionale.

Les grandes fédérations n'échappent pas à ce problème et sa solution suscitera bien des controverses. Bilinguisme et plurilinguisme présenteront toujours quelque inconvénient, ne fût-ce que par le choix des langues à promouvoir.

L'imposition de fait de la langue d'une des parties constituerait une inégalité flagrante à l'égard des autres. Le fait qu'en URSS, la langue russe se soit imposée traduit bien la domination de la nation grand-russe, majoritaire, sur le reste de l'Union.

La seule solution équitable consiste en une langue neutre et nous rejoignons Guy Héraud à cet égard. Quant au choix d'une telle langue — latin ou espéranto — il est secondaire. Seul compte le principe, dans un souci de stricte égalité entre les parties fédérées, égalité sans laquelle il ne peut y avoir de vrai fédéralisme.

Cependant, dans ce domaine comme en d'autres, les meilleures idées ne peuvent être traduites en actes sans l'indispensable *volonté politique* des gouvernants, seule capable de créer les institutions nécessaires à la vie d'une Europe nouvelle.

Des institutions qui reflèteraient les deux principes-clés du fédéralisme : autonomie et participation des différentes collectivités, dans un souci d'égalité maximum, seraient certes garantes de succès d'une future fédération européenne et offriraient sans doute un gage de cohésion plus sûr que le centralisme autoritaire d'un parti dont l'existence est incompatible avec l'humanisme dont se réclament à juste titre les peuples d'une Europe libre et véritablement démocratique.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Summary.

Could Soviet federalism provide a pattern for a European Union? The similarity between the national diversity of the Soviet Union (this multinational state) and that of Europe could lead us to think so.

A careful examination of Soviet federalism reveals certain particularities which could be adapted to a federal Europe, but the most powerful element of centralisation and unity in the USSR is the Communist Party, besides a tough political police and a common language — Russian — another cement of the Union.

Bearing in mind the present institutions of the European Community, it is difficult to imagine an evolution towards such a federal state.

Nevertheless, if some principles were applied, such as the safeguard of the common interest as well as that of the member-states, it may be hoped to go further than a timid confederation.

In such a prospect, some institutions of the Soviet Union could be taken as examples and an institutionalisation of the present « summit » conferences could be imagined to act as a European collective head of state, in the same way as the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR.

Furthermore, Europe would need a common language and this should be a neutral one (latin or esperanto), so as to achieve among member-nations strict equality, for this is an element of success as are two other basic principles of federalism : autonomy and participation. Since the Communist Party just would not fit within a free and democratic Europe, it is in the above principles that the Community should seek the ferments of its union.

★