

PATRICE GÉLARD

La nouvelle Constitution soviétique

LA GENÈSE DU PROJET

1) *L'idée de Khrouchtchev*

C'est le 24 mai 1977 que le Plénum du Comité central du PCUS (1) approuvait, alors que plus personne n'attendait cette décision, « le projet de Constitution, présenté par la Commission constitutionnelle »... Certes l'idée de doter l'Union soviétique d'une Constitution, appelée à remplacer celle de 1936, n'est pas nouvelle puisqu'elle remonte au XXII^e Congrès du PCUS (octobre 1961). En effet au cours de ce Congrès N. S. Khrouchtchev annonçait que l'Union soviétique était devenue l'Etat du peuple tout entier et allait se transformer en *auto-administration (autogestion) sociale et communiste* (2). La décision d'introduire ces changements de la société soviétique dans une Constitution nouvelle fut officiellement prise par Khrouchtchev dans le discours prononcé à Kiev, le 26 décembre 1961 (3). Aussi après les élections législatives de 1962, lors de la première session de la VI^e législature (23-25 avril 1962), il devait, dans une courte intervention prononcée devant les députés des deux Chambres, présenter la proposition du Comité central du Parti demandant la formation d'une commission *ad hoc* chargée d'élaborer le projet constitutionnel. Dans son intervention le premier secrétaire du PCUS précisait que la Constitution d'un Etat socialiste devait être modifiée à chaque grande étape historique de son évolution. Néanmoins aucune précision n'était donnée sur le contenu de la future Constitution, si ce n'est la volonté d'intégrer dans le texte constitutionnel les principes essentiels des relations internationales et les idéaux du communisme qui étaient pour l'orateur les suivants : « Paix,

(1) *Pravda*, 25 mai 1977.

(2) *Pravda*, 1^{er} novembre 1961.

(3) *Pravda*, 27 décembre 1961.

travail, liberté, égalité, fraternité et bonheur. » La Commission composée de 98 membres, parmi lesquels on retrouvait les principaux responsables du Parti et de l'État, fut alors mise en place et Khrouchtchev en fut élu président. Elle se réunit plusieurs fois mais entra bientôt en sommeil ; la destitution de Khrouchtchev était en effet proche et il faudra attendre dix ans une nouvelle relance du projet.

2) *Le projet*

Le 21 décembre 1972, lors de la séance solennelle conjointe du Comité central du PCUS du Soviet suprême de l'URSS et du Soviet suprême de la RSFSR (4), chargée de commémorer le 50^e anniversaire de la création de l'Union soviétique, le secrétaire général du Parti, L. I. Brejnev, après avoir rappelé la thèse classique selon laquelle chaque changement profond de la société soviétique doit s'accompagner d'un changement de constitution, souligna qu'il était légitime d'introduire dans le texte constitutionnel tous les changements intervenus depuis 1936 dans la société soviétique. « Nous envisageons, soulignait-il, de soumettre au peuple les propositions concernant le nouveau texte de la Constitution, avant même de réunir le prochain Congrès du Parti (5) ». Mais le XXV^e Congrès du PCUS (24 février - 5 mars 1976) va tenir ses assises sans traiter de la question constitutionnelle, exception faite du rapport de L. I. Brejnev qui comprenait une vingtaine de lignes consacrées à cette question. Dans son rapport le secrétaire général précisait que le travail d'élaboration était mené « avec soin et sans hâte » et que quelques points essentiels guidaient le travail des rédacteurs — volonté de refléter les grandes victoires du socialisme, mise en place de l'infrastructure du communisme, rôle de l'État dans la vie morale de la société, consolidation et développement de la démocratie socialiste — et il concluait :

« La nouvelle Constitution, selon nous, doit consacrer et formuler exactement l'objectif ultime de notre État, à savoir : l'édification d'une société communiste » (6).

Aussi à la lumière de ces déclarations on pouvait penser que le projet, une fois de plus, était renvoyé à une date ultérieure d'autant plus que les revues juridiques ne consacraient aucun article de fond depuis 1965 au contenu éventuel de la Constitution nouvelle (7), qu'aucune information sur le travail de la Commission constitutionnelle n'était publiée à l'exception du remplacement de Khrouchtchev par L. I. Brejnev en tant que Président de cet organe en 1965 (8).

(4) *Pravda*, 22 décembre 1972.

(5) *Ibid.*

(6) *Pravda*, 25 février 1976, et Problèmes politiques et sociaux, *La Documentation française*, mai 1976, n^o 284.

(7) 34 articles publiés entre 1963 et 1964 dans *Sovetskoe Gosudarstvo i Pravo (L'État soviétique et le droit)*.

(8) V. également article de la *Pravda*, 5 décembre 1966, qui prévoyait l'adoption de la Constitution nouvelle pour le 50^e anniversaire de la Révolution d'Octobre.

C'est donc avec une réelle surprise que les lecteurs de la *Pravda* du 25 mai 1977 prirent connaissance de la volonté d'aboutir du Comité central du PCUS. A partir de ce moment, les choses vont aller très vite. Le texte intégral du projet constitutionnel va être publié dans la *Pravda* du 4 juin (9), le rapport sur le projet constitutionnel, présenté le 24 mai par L. I. Brejnev devant le Comité central du PCUS, dans celle du 5 juin ; et tout au long de l'été les journaux soviétiques consacreront plusieurs colonnes voire une page complète à la discussion du texte constitutionnel en s'ouvrant largement au courrier des lecteurs alors que la radio et la télévision vont consacrer de nombreuses émissions à cette même question. Plus de 750 000 propositions d'amendements auraient été déposées, 650 000 réunions de discussions regroupant des dizaines de millions de citoyens soviétiques se sont tenues et le Parti lui-même a organisé 180 000 réunions avec la participation de 2,5 millions de ses membres (10).

Une telle discussion publique ne devrait cependant pas modifier fondamentalement les dispositions du projet publié le 4 juin. L'adoption définitive du projet aura sans doute lieu lors de la session prochaine du Soviet suprême de l'URSS le 4 octobre 1977. La Constitution deviendra vraisemblablement applicable le 7 novembre 1977 à l'occasion du 60^e anniversaire de la Révolution d'Octobre. Comme les prochaines élections législatives doivent en principe se dérouler en 1978 et que le Soviet suprême ne doit normalement plus tenir qu'une session budgétaire à la fin de l'année 1977, la Constitution nouvelle sera donc appliquée au cours de l'année 1978 et il ne restera plus au législateur soviétique et aux Soviets suprêmes des Républiques fédérées et autonomes qu'à adopter les lois prévues par le texte constitutionnel et à modifier les Constitutions des Républiques fédérées et autonomes.

3) *La quatrième Constitution soviétique*

La nouvelle Constitution soviétique sera alors la quatrième Constitution appliquée en URSS.

La première Constitution fut la Constitution russe (et non soviétique) du 10 juillet 1918 qui, après avoir fait table rase des institutions russes de l'ancien régime, mettait en place un régime transitoire de dictature du prolétariat reposant sur le pouvoir des Soviets élus au suffrage restreint, inégalitaire, indirect et public et où tous les pouvoirs étaient en fait concentrés dans les mains des membres du Conseil des Commissaires du Peuple. Cette Constitution révolutionnaire développait en outre l'essentiel des principes économiques et sociaux du nouveau régime.

La seconde Constitution du 31 janvier 1924 est en fait la première Constitution soviétique ; elle est la conséquence de la création de l'Union soviétique constituée par le pacte d'union du 30 décembre 1922 qui liait

(9) Le texte français de la Constitution a été publié dans *Les Nouvelles de Moscou*, juin 1977, n° 24.

(10) Article de Daniel VERNET, *Le Monde*, 31 août 1977.

les Républiques de Russie, d'Ukraine, de Biélorussie et de Transcaucasie. Si l'essentiel du texte de 1918 demeure, quelques innovations méritent cependant d'être mentionnées : la mise en place du fédéralisme, le déclin du Congrès des Soviets peu à peu supplanté par le Comité exécutif central composé de deux Chambres (le Soviet de l'Union et le Soviet des Nationalités) et le développement plus complexe du Conseil des Commissaires du Peuple.

La troisième constitution du 5 décembre 1936 est celle du triomphe du socialisme en Union soviétique. Les institutions reposent sur des fondements plus démocratiques (suffrage universel, égal, direct et secret ; déclarations de droits et de libertés) et le schéma institutionnel est plus classique (Parlement bicaméral, transformation en 1946 du Conseil des Commissaires du Peuple en Conseil des Ministres). Cette Constitution servira de modèle à toutes les autres Constitutions des États socialistes. Mais l'innovation essentielle apparaît dans l'article 126 qui consacre le rôle dirigeant « sur toutes les organisations tant sociales que l'État » du Parti communiste qui dès lors va rendre inapplicable toute comparaison entre le système soviétique et les systèmes occidentaux.

Ainsi les trois premières Constitutions soviétiques correspondent à trois phases différentes. La première, qui coïncide avec la mise en place du nouveau régime, la guerre civile et les interventions étrangères, est celle d'un régime en lutte pour sa survie. La seconde où les tensions demeurent encore est celle de la reconstitution d'un ensemble plus vaste que la seule Russie qui après sept ans de lutte commence à se voir reconnaître par la collectivité internationale. La troisième enfin est celle de la victoire du stalinisme qui a su engager l'Union soviétique dans une voie économique particulière et imposer à la société soviétique une orientation qu'il n'apparaît plus possible de remettre en cause après la collectivisation et juste avant les grands procès. Mais cette Constitution sera aussi celle de la légitimation du système soviétique après les sacrifices de la guerre et les efforts de la reconstruction. Aussi la nouvelle Constitution soviétique veut être, selon la terminologie de Khrouchtchev, celle du peuple tout entier et non celle de la majorité. Il convient donc d'analyser plus en détail le texte constitutionnel pour voir quels changements il comporte par rapport à celui de 1936.

DES INNOVATIONS RESTREINTES

Une Constitution d'un État socialiste comprend toujours au moins quatre parties différentes. Elle est tout d'abord une Constitution de la société et à ce titre elle fixe les principes politiques, économiques et sociaux sur lesquels repose la société ; en second lieu, elle est une déclaration des droits et des libertés du citoyen à laquelle les Constitutions récentes ont souvent ajouté les obligations du citoyen ; elle est aussi le statut des organes du pouvoir en établissant les règles institutionnelles (organes, désignation et compétences) ; elle est enfin, du moins dans les Constitutions les plus

récentes, l'énonciation des principes fondamentaux de relations internationales. Ce sont donc les innovations, par rapport au texte de 1936, qu'il convient d'analyser dans ces quatre parties différentes (11).

1) *La Constitution sociale*

Les principes politiques. — Tout d'abord un changement de vocabulaire tout à la fois important, car il marque une volonté politique, et secondaire, car cela n'entraîne aucun changement pratique : l'Union soviétique est maintenant l'*Etat socialiste du peuple tout entier* (12) au lieu d'être l'Etat socialiste des ouvriers et des paysans, et les Soviets des Députés des travailleurs deviennent les *Soviets des Députés du peuple* (13). Tout le pouvoir appartient dorénavant au *peuple* et non plus aux seuls travailleurs des villes et des campagnes, représentés par les Soviets. C'est la raison sans doute pour laquelle l'article 5 du projet prévoit que les questions les plus importantes sont soumises à la discussion publique, pratique très courante à l'époque de Khrouchtchev et maintenant remise en vigueur, notamment pour l'adoption de la Constitution (14), et au référendum, déjà prévu dans l'ancienne Constitution mais pour l'instant toujours inutilisé.

Deux innovations essentielles apparaissent dans les principes politiques. Tout d'abord l'article 6 affirme, cette fois-ci sans ambiguïté le rôle dirigeant du Parti communiste :

« Le Parti communiste de l'Union soviétique est la force qui dirige et oriente la société soviétique, c'est l'élément central de son système politique et de toutes les organisations tant sociales que d'Etat. Le PCUS existe pour le peuple et est au service du peuple.

« S'inspirant de la doctrine marxiste-léniniste, le Parti communiste définit la perspective générale du développement de la société, les orientations de la politique intérieure et étrangère de l'URSS, il dirige la grande activité créatrice du peuple soviétique et confère un caractère planifié et scientifiquement fondé à sa lutte pour la victoire du communisme. »

Ainsi le rôle du Parti n'est plus traité dans l'article concernant les associations (ancien article 126) et ses attributions sont plus nettement

(11) En fait le projet constitutionnel est divisé en neuf parties :

- 1) Fondements du régime politique, social et économique ;
- 2) L'Etat et la personnalité ;
- 3) La structure nationale et étatique de l'URSS ;
- 4) Les Soviets des Députés du peuple et la procédure de leur élection ;
- 5) Les organes supérieurs du pouvoir d'Etat et de l'administration de l'URSS ;
- 6) Les principes de la structure des organes du pouvoir d'Etat et de l'administration dans les Républiques fédérées ;
- 7) La justice, l'arbitrage et le contrôle du procureur ;
- 8) Armes, drapeau, hymne et capitale de l'URSS ;
- 9) Mise en application et modification de la Constitution de l'URSS ;

l'ensemble comprend 21 chapitres, un préambule et est divisé en 173 articles.

(12) Art. 1^{er}.

(13) Art. 2.

(14) V. *supra*, n. 10.

définies puisque le second alinéa de l'article 6 prévoit en détail les fonctions que le Parti doit remplir (définitions des orientations politiques, établissement des perspectives de développement, direction de l'activité créatrice et sanction de l'orthodoxie scientifique des orientations politiques). La seconde innovation concerne l'introduction du centralisme démocratique comme principe de l'organisation de l'Etat. Jusqu'à présent le centralisme démocratique qui est la règle fondamentale du fonctionnement du Parti depuis Lénine, s'il était appliqué dans le fonctionnement de l'Etat (règle de la double subordination des Comités exécutifs des Soviets) et des entreprises, n'avait pas valeur constitutionnelle. L'on peut d'ailleurs se demander dans quelle mesure le centralisme démocratique est compatible avec le fédéralisme et le droit de sécession garanti aux Républiques fédérées par l'article 71 de la Constitution.

Les principes économiques. — Les innovations en matière économique sont sans surprise et sont beaucoup plus la prise en compte de réalités déjà existantes. Tout au plus peut-on noter que les kolkhozes subsistent, malgré les menaces périodiques qui pèsent sur eux ; que le lopin de terre attribué aux kolkhoziens pour exploiter une économie auxiliaire est maintenant étendu à tous (ce qui était pratique courante depuis la suppression en 1958 des MTS pour tous les ruraux et non seulement les kolkhoziens) ; que le droit pour les citoyens de construire une maison individuelle est garanti.

En ce qui concerne la gestion des entreprises, la Constitution introduit les principes d'autonomie financière et de bénéfice (en russe *Khozrascet*) mis en place lors de l'adoption du statut de l'entreprise en 1965 (résultat notamment des recherches de Liberman). Deux dispositions méritent d'être mentionnées : ainsi l'article 21 prévoit l'élimination totale du travail manuel pénible et l'article 16 prévoit la participation à la gestion des entreprises des collectivités de travailleurs et des organisations sociales sans cependant remettre en cause le système actuel de direction de l'entreprise. La Constitution contient aussi des préoccupations écologiques puisque l'article 18 énonce diverses mesures visant à protéger l'environnement. Enfin le travail individuel est autorisé dans l'artisanat, l'agriculture ou les services (art. 17).

Les principes sociaux. — Là encore peu d'innovations. Tout au plus la Constitution prévoit que le travail agricole doit se rapprocher de plus en plus du travail industriel et que les conditions de vie rurales doivent se rapprocher des conditions de vie urbaines. Quant à l'article 25 il souligne qu'il n'existe en Union soviétique qu'un seul système d'enseignement « au service de l'éducation communiste ».

2) *Les droits, libertés et obligations du citoyen*

Dans ce secteur l'essentiel du texte de 1936 demeure inchangé. Les droits demeurent les mêmes : droit au travail, au repos, à la protection de la santé, aux assurances sociales, à l'instruction, etc. La Constitution prévoit en outre le droit au logement, à l'accès à la culture, de faire des suggestions et de participer à la gestion des affaires de l'Etat et des orga-

nisations sociales. De même les libertés sont énoncées d'une façon parfaitement comparable à celle de 1936.

Les innovations essentielles de cette partie de la Constitution apparaissent dans les dispositions conjuguées des articles 49 et 58 qui reconnaissent aux citoyens le droit de faire des propositions (*predloženiya*) ayant pour but de critiquer ou d'améliorer le fonctionnement des organes de l'Etat et des organisations sociales ainsi que le droit de porter plainte (*Žaloba*) contre les abus des fonctionnaires. Ces nouveaux droits inscrits dans la Constitution ne sont que la constitutionnalisation de textes législatifs ou réglementaires antérieurs (15).

Mais la partie concernant les droits et les libertés conservent les mêmes limites que celles du texte de 1936. L'article 39 de la Constitution, dans une formulation moins ambiguë que celle de l'ancien article 125 (16) précise que « l'exercice par les citoyens des droits et des libertés ne doit pas porter atteinte aux intérêts de la société et de l'Etat » et l'article 50 souligne que c'est afin de consolider le régime socialiste qu'est garantie aux citoyens la liberté d'expression, de presse, de réunion, de meeting, de défilé et de manifestation dans la rue. Ces limites apparaissent également dans les articles 59 à 68 qui énoncent les obligations du citoyen : obligation de respecter les règles de vie en société socialiste, de préserver et d'affermir la propriété socialiste, de sauvegarder les intérêts de l'Etat soviétique et de contribuer au renforcement de sa puissance et de son prestige, de prêter tout le concours possible au maintien de l'ordre public, d'éduquer les enfants pour en faire de dignes membres de la société socialiste, etc.

3) Les principes fondamentaux des relations internationales

Trois articles (art. 28 à 30) sont consacrés à la politique extérieure alors que la Constitution de 1936 ne comportait pas de dispositions intéressant les relations internationales. Ces articles, que l'on retrouve également dans la plupart des Constitutions récentes des Etats socialistes, développent en fait un double discours : d'une part l'Union soviétique œuvre en faveur de la paix, de la sécurité et de la coopération, interdit toute propagande belléiste et fonde ses relations avec les autres Etats sur toute une série de principes désormais classiques, refus mutuel de recourir à la force, égalité, règlement pacifique des conflits, non-ingérence dans les affaires intérieures, respect des droits de l'homme, droit des peuples à disposer d'eux-mêmes,

(15) Décret du 12 avril 1968, *Vedomosti Verhovnogo Soveta SSSR*, 1968, n° 17 et arrêté du Comité central du PCUS du 16 septembre 1967, *Pravda*, 17 septembre 1967.

(16) L'article 125 était rédigé de la façon suivante :

« Conformément aux intérêts des travailleurs et afin d'affermir le régime socialiste, la loi garantit aux citoyens de l'URSS :

- a) La liberté de la parole ;
- b) La liberté de la presse ;
- c) La liberté de réunions et de meetings ;
- d) La liberté des cortèges et manifestations de rues...

coexistence pacifique, coopération entre Etats, respect des engagements internationaux (art. 28 et 29) (17). Mais d'autre part la politique extérieure de l'URSS vise à assurer des conditions internationales favorables pour édifier le communisme en Union soviétique, à renforcer les positions du socialisme mondial, à soutenir les peuples en lutte pour leur libération nationale et le progrès social (art. 28). Quant à l'article 30 il souligne que l'Union soviétique est partie intégrante du *système socialiste mondial*, qu'elle pratique l'internationalisme socialiste, c'est-à-dire le renforcement de l'amitié, de la coopération et de l'entraide avec les pays socialistes et qu'elle recherche avec eux l'intégration économique et la division internationale socialiste du travail. Ainsi la Constitution précise bien que si l'Union soviétique s'engage à respecter les principes fondamentaux de la coexistence pacifique et les règles du droit international, elle n'en demeure pas moins délibérément orientée vers la volonté d'assurer la victoire finale du socialisme dans le monde.

4) *La Constitution politique (les institutions)*

C'est sans doute dans le domaine des institutions que les modifications demeurent les plus mineures puisque dans la plupart des cas elles ne font qu'entériner des pratiques et des usages constitutionnels depuis longtemps en vigueur.

Les institutions fédérales. — Le schéma institutionnel demeure inchangé et les modifications n'affectent que des points de détail : en ce qui concerne le Soviet suprême, le nombre des députés de chacune des deux Chambres est fixé à 750 (alors qu'actuellement le Soviet de l'Union compte 767 députés contre 750 au Soviet des Nationalités), le nombre des sessions annuelles est fixé à deux et il est prévu que les Chambres peuvent siéger ensemble ou séparément.

En ce qui concerne le Présidium, ses effectifs passent de 37 à 39 membres avec l'adjonction d'un poste de premier vice-président (ce poste était prévu pour Podgorny) et la création d'un membre supplémentaire (21 au lieu de 20 sans doute pour maintenir un nombre impair). Les attributions du Présidium demeurent inchangées puisqu'il reste tout à la fois exécutif collégial et organe permanent du Soviet suprême ; mais ses compétences sont plus clairement définies notamment en ce qui concerne son droit de modifier, en cas de nécessité, les lois en vigueur (pratique de la délégation permanente tacite en matière législative). Une compétence nouvelle lui est attribué puisque c'est lui qui décide maintenant de l'amnistie (et non plus le Soviet suprême) mais là encore il ne s'agit que d'une confirmation de la pratique antérieure ; et c'est lui enfin qui désigne le conseil de la Défense.

En ce qui concerne le Conseil des Ministres, les modifications essentielles concernent l'institutionnalisation d'un Présidium du Conseil des

(17) V. sur cette question l'article de H. CARRÈRE-D'ENCAUSSE in *Le Monde diplomatique*, Lire la nouvelle Constitution, juillet 1977, p. 9 et 10.

Ministres (qui avait d'ailleurs été précédemment créé par un arrêté de 1953), la suppression de la liste des Comités d'Etat et des ministères qui obligeait le Présidium du Soviet suprême, en violation d'ailleurs de la Constitution, à modifier plusieurs fois par an les articles 70, 77 et 78 de la Constitution. Enfin, il faut souligner que le Comité de Contrôle populaire est dorénavant séparé du Conseil des Ministres (18) qui ne relève plus que du Soviet suprême. Il faut rapprocher cette décision de celle qui sépare également l'arbitrage d'Etat du Conseil des Ministres. Le constituant soviétique a donc entendu séparer les fonctions administratives des fonctions de contrôle ou juridictionnelles, auparavant exercées par le Conseil des Ministres.

Les élections et les députés. — Là encore le texte constitutionnel n'a fait que reprendre toute une série de dispositions antérieurement adoptées et appliquées (arrêté de 1974 sur le règlement des sessions, loi et décrets de 1972 et de 1973 sur le statut des députés, etc.). Les modifications concernent la durée du mandat qui passe de quatre à cinq ans (tout comme les Congrès du Parti et les Plans quinquennaux) pour les Soviets suprêmes de l'URSS des Républiques fédérées et autonomes de deux à deux ans et demi (comme les conférences du Parti) pour les Soviets locaux. Une disposition, très critiquée lors de la discussion publique, concerne l'abaissement de l'âge pour être élu au Soviet suprême de l'URSS qui passe de 23 à 18 ans. Aucune disposition ne prévoit la pluralité de candidatures aux élections mais elle n'est pas interdite. Comme antérieurement le monopole de présentation des candidats aux élections appartient aux organisations du Parti et aux organisations sociales.

Justice et Prokuratura. — Peu de modifications sont intervenues dans ce secteur. Il faut cependant noter que les assesseurs des tribunaux populaires ne sont plus comme auparavant élus au suffrage universel, direct et secret mais à main levée dans les réunions de travailleurs pour une durée de deux ans et demi (au lieu de deux ans). L'article 160 prévoit le rôle des avocats et l'éventualité de l'assistance judiciaire gratuite. Mais la modification la plus importante concerne l'autonomie de l'arbitrage d'Etat, organe chargé de résoudre les litiges entre entreprises d'Etat qui relevait auparavant du Conseil des Ministres et qui devient maintenant une quasi-juridiction ne relevant que du seul Soviet suprême qui nomme l'arbitre principal pour cinq ans. Les seuls changements qui intéressent la *Prokuratura* concernent la durée du mandat du procureur général qui passe de sept à cinq ans. Mais lors de la discussion publique certaines propositions visaient à faire également élire les procureurs des Républiques fédérées par les Soviets suprêmes et non plus à maintenir le système actuel de nomination de tous les procureurs par le seul procureur général de l'URSS.

Le fédéralisme. — Alors que certains observateurs s'interrogeaient après le Plénum du Comité central de mai 1977 sur l'avenir du fédéralisme en Union soviétique, celui-ci est pratiquement maintenu dans sa forme

(18) Art. 124.

initiale. Là encore quelques changements de vocabulaire : les districts nationaux deviennent des districts autonomes et il n'est plus question de souveraineté des Républiques fédérées comme dans l'article 15 de la Constitution de 1936. Certes les Républiques fédérées conservent leur droit de sécession (art. 71) mais elles ont perdu le droit de disposer de leurs propres formations militaires (qu'elles n'ont d'ailleurs jamais exercé) ; elles conservent cependant le droit d'entretenir des relations avec des Etats étrangers et de participer aux activités internationales mais cette disposition ne concerne en fait que la seule participation de l'Ukraine et de la Biélorussie aux travaux de l'ONU, et demeure de portée théorique puisque l'Union soviétique « établit un système de réglementation générale et de coordination des relations des Républiques fédérées avec les Etats et les organisations internationales ». Surtout il faut noter que l'article 72 qui remplace l'ancien et obscur article 14 sur les compétences de l'Union soviétique confère à la Fédération des attributions pratiquement illimitées et que l'article 75 se limite à souligner que les Républiques fédérées exerce toutes les attributions du pouvoir d'Etat en dehors des compétences reconnues à l'Union par l'article 72. En fait il n'y a pas de définition précise des attributions et des compétences des Républiques fédérées et *a fortiori* des Républiques, des régions et des districts autonomes.

Le Conseil de la Défense. — Un dernier point mérite d'être mentionné : le Conseil de la Défense qui relevait auparavant du seul Bureau politique du PCUS et qui était présidé par le secrétaire général du Parti est dorénavant constitué par le Présidium du Soviet suprême de l'URSS.

QUELQUES REMARQUES EN GUISE DE CONCLUSION

Un préambule, 9 parties, 21 chapitres et 173 articles doivent donc remplacer prochainement les 13 chapitres et les 146 articles de la Constitution soviétique de 1936.

Le texte de 1977 apparaît beaucoup plus comme une mise à jour, une toilette pourrait-on dire, du texte de 1936 que comme une refonte ou une transformation profonde de celui-ci. De nombreuses dispositions nouvelles ne sont en réalité que la constitutionnalisation de lois, de décrets, de coutumes, de pratiques et d'usages antérieurs qui étaient venus compléter les lacunes ou les ambiguïtés du texte de 1936 ou apporter des améliorations découlant du développement de la démocratie socialiste. L'essentiel du schéma politique et constitutionnel de 1936 demeure inchangé. Certes plusieurs équivoques que pouvaient susciter les subtilités de la rédaction antérieure ont disparu et le nouveau texte comporte de notables améliorations, tenant largement compte de plus de quarante années d'application de la Constitution.

Cependant, contrairement à certaines Constitutions socialistes récentes qui ont innové assez profondément sur de nombreux points, le projet de Constitution soviétique apparaît plus comme un bilan que comme un

programme et c'est sans doute la raison pour laquelle la Constitution nouvelle soulève plus de questions qu'elle n'en résout. Comment peut-on concilier le fédéralisme avec l'existence d'un Parti unique, le centralisme démocratique et l'absence de définition des compétences des Républiques fédérées malgré l'affirmation de leur droit de sécession ? Comment peut-on concilier Etat du peuple tout entier et Parti unique, regroupant une élite sélectionnée et organe dirigeant de toutes les organisations tant sociales que d'Etat et dont le statut et le fonctionnement échappent à la Constitution elle-même ? Comment peut-on concilier l'extension des droits et des libertés alors que leur exercice ne peut aller que dans le sens défini par le Parti lui-même ? Aussi une fois de plus le véritable problème est de savoir si le fonctionnement du Parti est réellement démocratique, si le Parti est véritablement celui du peuple tout entier et non celui d'une minorité sélectionnée, même éventuellement sur des critères objectifs. En d'autres termes, la démocratie, au sens large du terme, est-elle compatible avec le Parti unique ? La Constitution de 1977 ne donne pas de réponses à cette question et le secret qui entoure encore bien des aspects du fonctionnement du Parti ne permet pas des investigations beaucoup plus approfondies. Peut-être l'approfondissement de la démocratie soviétique et la façon dont sera appliquée la nouvelle Constitution permettront de résoudre, au moins partiellement, la contradiction qui subsiste toujours entre *Que faire ?* et *L'Etat et la Révolution*, entre le Parti unique et l'Etat du peuple tout entier.