

Sur le fédéralisme yougoslave

par Jean-Maurice DEHOUSSE,
Assistant à la Faculté de Droit de Liège.

★

Introduction.

1. La Yougoslavie (Pays des Slaves du Sud) est cet ensemble de territoires de l'Europe du Sud-Est, anciennes dépendances de l'Autriche-Hongrie dont le Traité de Versailles reconnut l'indépendance, et qui jouxtent ces nationalités mieux définies que sont l'Italie, l'Autriche, la Hongrie, la Roumanie, la Bulgarie, la Grèce et l'Albanie.

Frontière historique, et cruellement disputée, des Etats, des races et des religions, la Yougoslavie moderne se trouve aujourd'hui au confluent de l'Est et de l'Ouest.

De tous les Etats de l'Europe de l'Est, la Yougoslavie a été depuis vingt ans le plus libre. C'est aussi celui qui a créé les institutions sociales les plus résolument originales. C'est enfin le seul qui ait cherché à bâtir et à faire vivre un régime de type fédéral.

Cette originalité fait qu'il a paru utile, à l'occasion de la publication récente d'un ouvrage collectif (1) de faire le point sur une série de problèmes touchant de près la vie et la survie du régime yougoslave.

2. Cet ouvrage a une histoire. Depuis 1959, le Centre de Strasbourg joue le rôle, combien utile, de point de contact scientifique entre l'Est et l'Ouest. Personne ne pouvait jouer ce rôle avec plus de méthode, de sérieux, et pourtant de cette passion si indispensable aux grandes tâches, que le fondateur du Centre, le professeur Michel Mouskhély. C'est lui, déjà auteur d'un ouvrage connu sur l'Union Soviétique (2), qui comprit, après l'adoption de la Constitution yougoslave de 1963, l'utilité d'un ouvrage qui montrerait l'originalité et l'importance de la nou-

(1) *Le Fédéralisme Yougoslave*, Etudes coordonnées par l'Institut de Droit comparé de Belgrade et publiées par le Centre de Recherches sur l'URSS et les pays de l'Est de l'Université de Strasbourg. Paris, Dalloz, 1967, 245 pages.

(2) Michel MOUSKHÉLY et Zygmunt JEDRYKA, *Le Gouvernement de l'U.R.S.S.* ; Paris, P.U.F., 1961 ; 429 pp.

velle étape, tant au point de vue du droit public qu'à celui de l'étude systématique du fédéralisme. Arraché à l'affection de ses élèves par un brutal accident de montagne, le professeur Mouskhély n'a pu assurer, comme il l'aurait voulu, la synthèse des contributions originales fournies par des chercheurs yougoslaves. Ces contributions forment l'ouvrage tel qu'il vient d'être publié.

3. Six chercheurs de marque ont apporté à l'ouvrage huit contributions d'importance inégale.

Le professeur Jovan Djordjevic, peut-être le commentateur le plus connu et le plus estimé, en langue française, de la réalité yougoslave (3), signe trois articles qui se rassemblent si bien que l'on devine leur unité fondamentale. Ces trois articles forment à eux seuls près de la moitié du livre (plus de cent pages). Ils portent successivement sur :

- les sources profondes du régime fédéral en Yougoslavie (pp. 9-31);
- les droits et les devoirs de la Fédération (pp. 61-110) ;
- la République socialiste (pp. 111-140).

Les cinq autres contributions se présentent de la façon suivante :

1° Les formes essentielles de l'unité socio-politique dans la fédération yougoslave, par Antun Vratusa, Directeur de l'Institut des Sciences Sociales de Belgrade (pp. 33-59).

2° La position des unités autonomes, par Stanoje Axsic, Président de l'Assemblée de la Province autonome de Kossovo-Métohie (pp. 141-163).

3° Le rôle et la position de la commune et de l'arrondissement, par Miodrag Jovicic, collaborateur de l'Institut de droit comparé de Belgrade (pp. 165-182).

4° Les relations inter-nationalités en Yougoslavie, par Koca Joncic (pp. 183-224).

5° Les rapports nationaux dans la culture, par Latinka Perovic, publiciste (pp. 225-244).

4. On passera successivement en revue la formation historique de la Yougoslavie, les structures politiques du pays, puis les structures économico-sociales et culturelles.

(3) Il est l'auteur de *La Yougoslavie, Démocratie Socialiste*, publiée dans la Bibliothèque de la Science Politique par les PUF, Paris, 1959, 227 pages.

PREMIERE PARTIE

LA YOUGOSLAVIE

1. Présentation.

5. L'un des défauts majeurs que l'on reprochera à l'ouvrage de l'Institut de Belgrade est de ne pas présenter la Yougoslavie à ses lecteurs.

Or un régime politique ne peut pas se comprendre dans l'abstrait : il n'a de signification réelle que par son application à une situation donnée, à une certaine réalité politique, humaine, sociale, économique. Force est donc, à cet égard, de se référer à des œuvres antérieures (4).

Ce que nous appelons la Yougoslavie est d'abord un ensemble de régions : Istrie, Illyrie, Carinthie, Dalmatie, Bosnie, Serbie, Montenegro, Macédoine. « Pays géographiquement hétérogène, presque chaque région y dénote quelques affinités avec l'un des pays voisins sans pourtant que l'ensemble s'apparente à aucun d'entre eux. La diversité des conditions géographiques y est telle que nombre de problèmes ne peuvent être étudiés et compris qu'à l'échelon régional » (5).

Ce n'est qu'à l'époque la plus récente que ces régions ont enfin pu former un tout politique et la manière dont cet ensemble a acquis sa consistance actuelle vaut d'être rappelée.

2. La Yougoslavie moderne.

6. Le 1^{er} décembre 1918, le royaume de Serbie, le Montenegro et les territoires méridionaux de l'Autriche-Hongrie à population slave prennent le nom de « Royaume des Serbes, des Croates et des Slovènes ». Des années de guerre et de luttes intestines ont conduit à cet aboutissement, des années fécondes et décisives mais trahies par le narcissisme de l'Europe occidentale. La génération précédente a su que le coup de pistolet de Sarajevo avait provoqué la première guerre mondiale, la génération actuelle ne connaît plus — quand elle le connaît — que le Traité de Versailles.

Celui-ci ne concerne guère les Yougoslaves. Les frontières du nouvel Etat seront définies successivement par les traités de Neuilly et de Saint-Germain (1919), de Trianon et de Rapallo (1920). En 1929, le Royaume prend officiellement le nom de Yougoslavie.

(4) En particulier à un ouvrage beaucoup moins complet quant aux problèmes institutionnels, et d'ailleurs dépassé par l'évolution politique, mais qui comprend, lui, une introduction remarquable sur « le passé et le milieu » : *La Yougoslavie Socialiste*, par C. BOBROWSKI ; Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, n° 77 ; A. Colin, Paris, 1956 ; 237 pages.

(5) BOBROWSKI, *op. cit.*, p. 1.

La paix extérieure n'y engendre pas la paix intérieure. Complots et rébellions se succèdent, marqués notamment par l'assassinat du roi Alexandre à Marseille (9 octobre 1934). La guerre va porter le coup de grâce à un assemblage déjà vacillant.

Dès l'Anschluss, le Reich allemand affirme sa présence sur la frontière Nord. L'Italie fasciste, qui croit toujours à son grand destin vers l'Orient, a envahi l'Albanie et contrôle deux frontières yougoslaves, le Nord-Ouest et le Sud-Ouest.

Dès 1940, les regards du Führer se tournent vers l'Est. L'ordre du 20 septembre 1940 à l'Armée et à la Luftwaffe prévoit déjà « le déploiement, à partir de bases roumaines, de forces allemandes et roumaines au cas où une guerre contre l'Union soviétique nous serait imposée » (6).

Déjà, l'opération Barberousse se prépare. Le 18 décembre 1940, Hitler signe la Directive n° 21, qui fixe une date au déclenchement de l'offensive à l'Est : celle du 15 mai 1941.

Les revers subis par les Italiens dans les Balkans vont forcer Hitler à modifier ses plans. Il doit intervenir en Grèce. Et il ne peut le faire, notamment pour des raisons de sécurité, qu'avec la complicité des quatre autres puissances balkaniques : la Hongrie, la Roumanie, la Bulgarie et la Yougoslavie. Pour la Hongrie et la Roumanie, déjà satellisées depuis longtemps par l'Axe, aucun problème n'était à prévoir. En février 1941, une poussée militaire forçait la Bulgarie à s'aligner. Restait la Yougoslavie. Le 25 mars 1941, après deux visites secrètes à Berchtesgaden, le Prince Régent Paul et son Premier Ministre acceptaient, à la suite de la Hongrie, de la Roumanie et de la Bulgarie, d'adhérer à l'Axe. La question paraissait réglée. « Immédiatement après l'accord de la Yougoslavie, trois des cinq divisions blindées allemandes qui avaient fait mouvement vers le sud à travers la Roumanie étaient réparties vers le Nord, en direction de Cracovie (7) ».

8. Mais un événement imprévu bouleverse les calculs des stratèges allemands. Dans la nuit du 26 au 27 mars, un groupe d'officiers renverse le gouvernement. Le général Simovitch prend le pouvoir au nom du jeune roi Pierre II. Le nouveau régime ne fit aucune allusion au pacte, et ne menaça pas de renier l'engagement yougoslave. Mais, le jour même du coup d'Etat, Hitler réunissait le Haut Commandement

(6) Cité par Allan BULLOCK, *Hitler ou les mécanismes de la Tyrannie*. Edition française publiée par Gérard, Verviers, 1963 (collection Marabout Université) ; 2 volumes ; vol. II, 410 pages ; p. 203.

(7) BULLOCK, *op. cit.*, II, p. 225.

Allemand à la Chancellerie pour lui annoncer sa nouvelle décision : retarder l'Opération Barberousse (8) pour châtier les Yougoslaves.

Les termes dans lesquels la décision d'intervenir est rédigée sont hautement significatifs et donnent un bon exemple de la diplomatie européenne du XX^e siècle :

« Le Führer est déterminé, sans attendre d'éventuelles déclarations de loyauté du nouveau gouvernement, à entreprendre tous les préparatifs nécessaires pour assurer la destruction militaire de la Yougoslavie et [sa disparition en tant qu']unité nationale. Aucune enquête diplomatique ne sera faite ni aucun ultimatum déposé. On ne devra tenir aucun compte des assurances du Gouvernement Yougoslave, auquel on ne pourrait de toute façon se fier dans le futur.

Il est important que l'action soit entreprise aussi rapidement que possible. On s'efforcera de permettre aux Etats voisins d'y participer de façon convenable. On réclamera une action militaire effective de l'Italie, de la Hongrie, et à certains égards de la Bulgarie également. Quant à la Roumanie, sa tâche principale demeure [d'assurer] la protection contre la Russie. Les ambassadeurs hongrois et bulgares ont déjà été prévenus. Pendant la journée, un message sera adressé au Duce.

Politiquement, il est spécialement important que le coup porté à la Yougoslavie soit asséné avec une dureté impitoyable (9) et que la destruction militaire soit effectuée à la vitesse de l'éclair. De cette façon, on effraiera la Turquie et la campagne contre la Grèce s'en trouvera favorablement influencée. Nous pouvons compter sur l'appui des Croates quand nous attaquerons. On leur assurera un traitement politique (l'autonomie) en conséquence. La guerre contre la Yougoslavie devrait être très bien accueillie en Italie, en Hongrie et en Bulgarie, car des acquisitions territoriales seront promises à ces Etats : la côte adriatique à l'Italie, le Banat à la Hongrie, la Macédoine à la Bulgarie » (10).

9. Le 6 avril 1941, les troupes allemandes pénètrent en Yougoslavie. L'« Opération Châtiment » — c'est son nom officiel — commence. La Luftwaffe bombarde méthodiquement Belgrade pendant trois jours. Au reste, la campagne sera brève : la capitulation porte la date du 18 avril.

Comme prévu, les vainqueurs vont dépecer leur conquête. L'Allemagne et l'Italie se partagent la Slovénie ; l'Albanie et la Bulgarie, la Macédoine.

(8) Qui devait être reportée au 21 juin.

(9) « Unmerciful harshness ».

(10) Document cité au procès de Nuremberg sous la cote PS-1746. Le texte anglais figure dans les *Proceedings of the International Military Tribunal Sitting at Nuremberg* (Trial of German Major War Criminals). London, MM. Stationery Office, 1946, vol. II, p. 221 (notre traduction).

La Hongrie prend la plaine de la Batchka. L'Italie établit un protectorat sur le Montenegro. Le reste du pays — en fait la Serbie — est placé sous l'autorité directe du gouvernement militaire allemand. Enfin on fait de la Croatie un royaume indépendant, dont on confie la gestion à un vieil ami des fascistes : Ante Pavelitch.

Celui-ci et ses oustachis continuèrent à rendre service à l'occupant, notamment en massacrant avec méthode plusieurs dizaines de milliers de Serbes, révoltés en Bosnie puis en Serbie proprement dite, où la résistance apparaît d'abord sous la conduite du colonel Mihajlovitch.

10. De toute cette histoire, si déterminante pour notre compréhension des problèmes yougoslaves parce que si essentielle pour la Yougoslavie moderne, on ne trouve pas un mot dans l'ouvrage de l'Institut de Belgrade, à l'exception d'un seul commentaire, que le lecteur belge appréciera tout particulièrement : « L'agression fasciste devait servir d'épreuve contre laquelle (l')Etat Yougoslave buta et se disloqua. Dans une pareille situation, le régime royal et l'Etat unitaire s'avèrent incapables d'offrir une résistance tant soit peu sérieuse aux envahisseurs. Le pays capitula après une vingtaine de jours à peine » (11).

11. Témoignage prudent encore que celui donné sur la résistance yougoslave, qui fut l'une des plus actives et des plus efficaces en Europe. L'un des auteurs écrit que, si les cadres administratifs et militaires se mirent pour la plupart au service des occupants, « les masses populaires », au contraire, « répondaient dans le même temps à l'appel à la résistance armée à l'occupant que le parti communiste de Yougoslavie lança en ces jours fatidiques » (12). Le professeur Djordjevic se montre beaucoup plus nuancé. Lui aussi lie l'organisation générale de la résistance et son succès final, aux forces communistes. Mais il choisit de rappeler que le parti communiste de Yougoslavie attendit, pour déclencher le soulèvement, le jour de l'agression allemande *contre l'URSS* (13). Le mot d'ordre est donc au plus tôt du 22 juin 1941.

12. Enfin l'ouvrage reste muet sur le déroulement des opérations de libération nationale, comme d'ailleurs sur les péripéties politiques de l'après-guerre. Hâtons-nous d'ajouter que cette discrétion porte également sur des faits tout à l'honneur du régime communiste. Ainsi, si l'armée du Maréchal Tito devait, dès 1943, bénéficier d'une aide militaire

(11) JONCIC, p. 187.

(12) *Idem.*, p. 188.

(13) P. 11.

plus grande des Alliés, c'était, selon l'expression du gouvernement britannique, « pour la raison que sa résistance aux Allemands était beaucoup plus grande » (14).

Rappelons enfin que, lorsque la guerre prit fin en Europe, la guerre civile continua de faire rage en Yougoslavie, comme en Grèce. C'est un pays ravagé qui accéda finalement à la paix intérieure. Plus d'un million sept cent mille personnes — plus d'un dixième de la population d'avant-guerre — avaient péri (15).

3. La Yougoslavie des Nationalités.

14. Si, comme on l'a vu plus haut, la Yougoslavie ne s'entend que comme l'union de plusieurs régions, le peuple yougoslave doit se comprendre comme l'union de plusieurs nationalités. La structure multinationale est l'un des traits qui caractérisent la Yougoslavie en tant qu'Etat, en tant que communauté sociale (16). Mais on regrettera que l'Institut de Belgrade ne précise que fort avant dans l'ouvrage que la Yougoslavie compte « cinq nationalités et neuf minorités nationales, à quoi il convient d'ajouter le groupe ethnico-religieux très compact des Musulmans » (17).

Pour grande que soit son importance, la nationalité ne trouve nulle part de définition précise. Faute de mieux, on doit comprendre qu'il s'agit de l'appartenance à l'une des cinq nations suivantes : serbe, croate, slovène, macédonienne, monténégrine. Le rapport en importance de ces nationalités s'établissait en 1953 de la façon suivante (18) :

| | | |
|------------------------|-----------|----------------|
| Serbes | 7.065.923 | soit 41,8 % |
| Croates | 3.975.550 | soit 23,5 % |
| Slovènes | 1.487.100 | soit 8,8 % |
| Macédoniens | 893.247 | soit 5,3 % |
| Monténégrins | 466.093 | soit 2,7 (19). |

Les différences d'importance qui séparent les nationalités paraissent ne pas mériter ici plus ample commentaire.

(14) *American Yearbook*, 1943 ; Nelson, New York, 1944 ; 1044 pages ; p. 74.

(15) La moyenne des pertes de population dues aux hostilités a été estimée pour l'Europe du Sud-Est à 4,36 % (U.N. Economic Commission for Europe, *Economic Survey of Europe since the War* ; Geneva, 1953 ; 385 pages ; p. 6).

(16) JONCIC, p. 183.

(17) *Op. cit.*, p. 183.

(18) M. JONCIC, *op. cit.*, livre des chiffres relatifs au recensement de 1961 ; cependant, soit par erreur, soit par omission, ces chiffres ne concordent pas avec la population donnée, car leur somme n'atteint que 17.808.644 unités et non 18.549.291 (p. 183). On a préféré reproduire ici l'ordre de grandeur de 1953, qui ne semble pas avoir subi de modification significative.

(19) Statisticki Godisnjak F.N.R.J., 1957. Cité par l'Encyclopaedia Britannica (ci-après : E.B.), verbo Yugoslavia, vol. 23, p. 922.

15. Encore les cinq nationalités ne totalisent-elles que les huit dixièmes de la population. Il s'ensuit que, sur dix habitants, deux n'appartiennent pas à une nationalité majeure. L'un ne se reconnaît aucune appartenance nationale, soit qu'il s'affirme comme proprement yougoslave [300.000 au dernier recensement (20)] soit qu'il ne proclame que son allégeance au groupe musulman [près d'un million au dernier recensement (21)]. L'autre appartient à une minorité nationale.

La Constitution yougoslave ne définit pas plus la minorité nationale que la nationalité. Mais un de nos auteurs avance une définition doublement utile : la minorité nationale est « un groupe de population nationalement déterminé, qui appartient à une nation ayant son Etat hors des frontières de la Yougoslavie et qui est concentré dans certains lieux ou régions où il peut jouir collectivement des droits spécifiques liés à son appartenance nationale » (22).

La Constitution n'énumère pas non plus les minorités nationales. Mais on retrouve à plusieurs reprises, dans l'ouvrage de l'Institut de Belgrade, le chiffre de neuf (23). Celui-ci ressort également du tableau suggéré par M. Joncic (24).

914.760 Shqipetars ou Albanais.

504.368 Hongrois.

182.964 Turcs.

86.433 Slovaques.

62.624 Bulgares.

60.862 Roumains.

38.619 Ruthènes ou Ukrainiens.

30.331 Tchèques.

25.615 Italiens.

104.008 divers (25).

16. A partir de cette définition de la minorité nationale, on peut, *a contrario*, définir la nationalité comme étant « un groupe de population nationalement déterminé, qui n'appartient pas à une nation ayant son Etat hors des frontières de Yougoslavie mais au contraire à une nation qui possède en Yougoslavie une structure de droit public (26).

(20) JONCIC, *op. cit.*, pp. 187 et 208.

(21) *Ibidem*.

(22) JONCIC, note 9, p. 211.

(23) JONCIC, pp. 183 et 210.

(24) P. 183, chiffres de 1961 cités sous toutes réserves.

(25) Le recensement officiel de 1953 comprenait en plus les rubriques suivantes : Russes, Polonais, Allemands, Valaques, Tziganes et Juifs. E.B., *op. cit.*, p. 921.

(26) Les problèmes de terminologie se compliquent encore du fait que l'un des auteurs de l'ouvrage, M. PEROVIC, emploie le terme « nation » là où les autres parlent

17. L'Institut de Belgrade précise qu'il existe en Yougoslavie trois langues et deux écritures, mais sans préciser lesquelles (27). En fait, les trois langues — il s'agit bien sûr des trois langues officielles — sont le serbo-croate, le slovène et le macédonien, trois langues slaves.

On devinera sans peine que le macédonien est la langue vernaculaire en Macédoine ; il y est parlé par huit cent mille personnes. De même, le slovène est parlé par un million et demi d'habitants en Slovénie, au Nord-Ouest du pays. Le rôle le plus important revient donc au serbo-croate, parlé par plus de douze millions d'habitants, en Serbie et en Croatie d'abord, mais qui sert au surplus de seconde langue en Macédoine et en Slovénie.

Les Serbes, influencés à la fois par leur appartenance traditionnelle à l'Eglise orthodoxe et par leur longue soumission à Constantinople, écrivent leur langue en caractères cyrilliques. Les Croates, plus soumis à Rome et jadis sujets de l'Autriche-Hongrie, emploient, pour écrire la même langue, des caractères latins.

18. Ajoutons que la Yougoslavie, pays de cinq nationalités, de trois langues et de deux alphabets, accueille trois religions principales :

- la religion orthodoxe : 49,53 %.
- la religion catholique : 36,70 %.
- la religion musulmane : 12,52 % (28).

4. La Yougoslavie économique.

19. L'ouvrage de l'Institut de Belgrade ne consacre que fort peu d'importance à la description de l'économie yougoslave. On imitera cette discrétion, en rappelant toutefois certains faits saillants.

1° Sur un territoire de 225.000 kilomètres carrés — soit huit fois la superficie totale de la Belgique — la Yougoslavie abrite en 1966 près de 19 millions d'habitants — soit à peine le double de la population belge.

2° Le sous-sol recèle plusieurs richesses : charbon, fer, cuivre, zinc.

3° Les ressources naturelles permettent d'envisager un grand développement ; ainsi le pays est potentiellement riche en énergie hydroélectrique et marémotrice.

de nationalités, et celui de nationalité là où ses collègues écrivent minorité nationale (p. 225).

(27) PEROVIC, p. 225.

(28) E.B., *op. cit.*, p. 922.

4° En 1956 comme en 1939, les quatre productions agricoles les plus importantes étaient le maïs, le blé, les pommes de terre, la betterave sucrière.

5° La production électrique se chiffrait en 1965 à 15 millions de kilowatt-heure (21 millions en Belgique).

6° En 1964, le réseau routier atteignait 78.000 kilomètres (94.000 en Belgique) ; on comptait 420.000 téléphones contre 1 million et demi en Belgique et 393.000 récepteurs de télévision contre 1.382.000 en Belgique (29).

DEUXIEME PARTIE

LE FEDERALISME YUGOSLAVE

1. Sources du fédéralisme yougoslave.

20. La Yougoslavie formée au lendemain de la première guerre mondiale adopte une structure unitaire (avec division administrative en neuf composantes ou banovines centralisées) (30). Certains projets constitutionnels s'étaient inspirés de l'idée fédéraliste mais ils n'aboutirent pas. « Il n'y avait d'ailleurs guère, à l'époque, de forces sociales et politiques qui fussent disposées à militer sans arrière-pensée pour la faire admettre, la faire passer dans la réalité » (31).

21. Dès 1923, selon le Maréchal Tito, le Parti Communiste Yougoslave (ci-après C.P.Y.) adopte une position judicieuse sur la question des nationalités en admettant le droit intégral de tous les peuples à l'autodétermination, celle-ci entraînant même le droit de sécession (32).

Mais cette position, pour excellente qu'elle fût et conforme aux principes, avait le tort de n'exercer aucune influence sur la réalité des choses. C'est sans doute pourquoi le professeur Djordjevic voit dans les structures de la résistance yougoslave les sources directes des institutions actuelles.

(29) Comparaison sur base des chiffres fournis par la mise à jour annuelle (1966) de l'E.B., pp. 141 et 807.

(30) JONCIC, p. 185.

(31) DJORDJEVIC, p. 10.

(32) Cité par le même, *ibidem*.

22. Pour M. Joncic, au contraire, on doit chercher la source du fédéralisme yougoslave « dans la structure du P.C.Y clandestin du royaume de Yougoslavie » (33). Cette structure avait été mise au point en 1937 « après l'arrivée de Josip Broz Tito et d'une direction nouvelle à la tête du P.C.Y. » (34).

Cette structure, que l'auteur mentionne sans s'y arrêter, mérite cependant qu'on la considère. A en croire, M. Joncic il y aurait alors eu trois partis communistes distincts : l'un en Slovénie, le deuxième en Croatie, le troisième dans le reste du royaume. Ce dernier parti, le P.C.Y. proprement dit, aurait compris d'une part des organisations provinciales (en Serbie, en Bosnie-Herzégovine, en Macédoine, dans le Monténégro et en Voïvodine) et, d'autre part, « des organisations régionales directement rattachées au Comité Central du P.C.Y. en Dalmatie, en Kossovo-Métohie et, plus tard, dans le Sandjak » (35).

23. Ces structures, toujours selon M. Joncic, servirent de base au mouvement de résistance, que l'on structura d'abord en états-majors provinciaux et régionaux. Plus tard, on forma des comités de libération au niveau des nationalités. Enfin, en novembre 1942, on mit en place un Conseil anti-fasciste de libération nationale de Yougoslavie ou A.V.N.O., auquel « tous les peuples de Yougoslavie étaient représentés » (36).

Dans cette période de fédéralisme de guerre (1941-1943), on se gardait de prédire avec exactitude la forme de l'Etat qui sortirait de la libération. « On s'abstenait de déclarer que cet Etat serait fédéral. Toutefois, le fédéralisme se laissait entrevoir » (37).

24. On fit plus que l'entrevoir dès novembre 1943, lorsque l'A.V.N.O.J. devenu assemblée représentative suprême, adopta une Déclaration et une Résolution qui affirmaient deux principes fondamentaux :

1. « Les peuples de Yougoslavie ont prouvé, par la lutte armée menée en commun, qu'ils voulaient continuer de vivre au sein d'un Etat commun » (38).

2. « Le nouvel Etat yougoslave doit reposer sur le principe de la souveraineté de chacun des peuples. Ce sera un Etat fédéral » (39).

(33) P. 190.

(34) *Ibidem*, note 2.

(35) *Ibidem*.

(36) *Ibidem* ; DJORDJEVIC, p. 12.

(37) P. 13.

(38) JONCIC, p. 191.

(39) *Ibidem*.

25. Avant même la fin des hostilités, des organes politiques furent établis à la fois au niveau des nationalités et à celui de la Yougoslavie tout entière. « C'est dès cette époque qu'apparurent des éléments d'une délimitation verticale des fonctions et des responsabilités entre deux systèmes de pouvoir qui étaient parallèles et interdépendants, le fédéral et le « républicain » (40).

26. Une première Constitution, adoptée en 1946, consacra cet état de choses. Cette Constitution devait beaucoup à la Constitution soviétique de 1936 (41). Elle faisait la part belle aux institutions du pouvoir central et appliquait le principe dit du centralisme démocratique (42).

27. Des forces profondes de diverse nature conduisirent progressivement à renverser cette prépondérance du pouvoir central. Une première réorganisation du gouvernement fédéral fut effectuée en 1950. Cette réorganisation reçut une sanction constitutionnelle en 1953, sous la forme d'une nouvelle Constitution. La troisième Constitution yougoslave, adoptée en 1963, prolonge ce mouvement de décentralisation.

2. Présentation du fédéralisme yougoslave.

28. Dans sa forme actuelle, le fédéralisme yougoslave se conçoit comme une pyramide politique à trois niveaux : d'abord, au niveau le plus proche du citoyen, la commune ; ensuite, la République, composante essentielle de la Fédération ; enfin la Fédération elle-même.

A ces trois institutions majeures qui existent à travers tout le territoire yougoslave, il faut ajouter deux institutions spéciales — l'arrondissement et la province autonome — auxquelles on ne recourt qu'en cas de besoin. Toutes deux se situent sur un plan intermédiaire entre celui de la commune et celui de la République.

Nous analyserons les traits principaux de ces cinq institutions fédéralistes yougoslaves, auxquelles il conviendra de comparer certaines structures plus dissimulées mais non moins importantes.

3. La République.

29. De la même façon que le territoire yougoslave doit se mesurer en

(40) DJORDJEVIC, p. 14.

(41) *Idem*, p. 15.

(42) *Idem*, pp. 17-19.

terme de région (43), et que la population yougoslave comporte d'abord des nationalités (44), le fédéralisme yougoslave se comprend d'abord à partir de la République.

A. NOMBRE.

30. La fédération compte six Républiques socialistes. Ce nombre n'a pas varié depuis 1946. On doit donc lui attribuer une valeur très grande. Chose curieuse, pourtant, aucun auteur n'explique ce chiffre, qui paraît aller de soi.

Ici encore, on se réfère avec fruit aux décisions adoptées, en temps de guerre, par le mouvement de résistance. La Déclaration de 1943 sur le principe du caractère fédéral du futur Etat yougoslave (45) garantit une égalité « pleine et entière » à cinq peuples : Serbes, Croates, Slovènes, Macédoniens, Monténégrins (46).

Aussi y eut-il d'abord cinq Républiques nationales : les régions à nationalité relativement homogène : Serbie, Croatie, Slovénie, Macédoine, Monténégro (47). Ce ne fut qu'après un certain délai qu'une sixième République apparut : la Bosnie-Herzégovine. C'est la seule des Républiques fédérées qui ne repose pas sur une base nationale indiscutable. En 1948, près de la moitié de ses habitants se déclarèrent Serbes, près d'un quart Croates, le reste Musulmans (48).

On voit ainsi la très grande importance du facteur national (au sens ethnique du terme) dans le fédéralisme yougoslave.

31. Cependant le chercheur est en droit de se demander pourquoi la qualité du peuple n'est reconnue qu'aux cinq nationalités majeures. En d'autres termes, si quatre cent mille Monténégrins peuvent former une République, pourquoi n'en va-t-il pas de même pour neuf cent mille Shqipetars ou un demi-million de Hongrois ? La réponse gît dans une appartenance historique traditionnelle. Encore conviendrait-il qu'elle soit un jour expliquée par un commentaire yougoslave.

32. Il paraît utile — encore que l'Institut de Belgrade ne fournisse pas ces précisions — de dresser ici un tableau des six Républiques et de leur importance respective en superficie et en population.

(43) Cf supra n° 5.

(44) Cf supra n° 14.

(45) Cf supra n° 24.

(46) JONCIĆ, p. 191.

(47) *Ibidem*.

(48) E.B., *op. cit.*, p. 921.

| Républiques fédérées | Superficie (en milliers de milles carrés) | Population (1961) en millions |
|------------------------------|---|-------------------------------------|
| Serbie | 34,1 | 7,6 |
| Croatie | 21,8 | 4,1 |
| Bosnie-Herzégovine | 19,7 | 3,2 |
| Macédoine | 9,9 | 1,4 |
| Slovénie | 7,8 | 1,5 |
| Monténégro | 5,3 | 0,4 |

On voit tout de suite qu'il existe un certain parallélisme entre la superficie et la population, à deux exceptions près : la Slovénie, où la densité de population est plus forte, et le Monténégro, où elle est au contraire beaucoup plus faible que dans le reste du pays.

B. ORGANES RÉPUBLICAINS.

33. Chaque République peut se donner la structure organique de son choix. La Constitution fédérale n'énonce à cet égard que des principes généraux que toute République doit respecter.

Au contraire, la Constitution de 1953 comprenait treize articles (100 à 112) déterminant les traits principaux des organes républicains. Ces articles ont été supprimés en 1963 car « le droit pour la République d'avoir sa Constitution est un droit originaire de celle-ci » (49).

C. DROITS ET DEVOIRS DE LA RÉPUBLIQUE.

34. Les droits et devoirs de la République sont déterminés par les Constitutions républicaines, mais conformément aux principes garantis par la Constitution fédérale (50).

Le professeur Djordjevic énumère treize compétences de la République. Cette énumération, trop longue pour être reprise ici, mérite cependant d'être connue ; on la trouvera en annexe (Annexe).

D. AUTONOMIE DE LA RÉPUBLIQUE.

35. Le fédéralisme yougoslave fait aux Républiques fédérées un statut d'autonomie large, statut garanti mais imprécis.

(49) DJORDJEVIC, p. 120.

(50) Article 108 de la Constitution.

36. Déjà l'énoncé des droits et devoirs de la République avait montré la grande liberté laissée, au moins sur le plan théorique, aux composantes de la Fédération.

La Constitution précise que le territoire d'une République ne peut être modifié sans l'assentiment de cette dernière.

Le professeur Djordjevic va plus loin : il proclame « le droit constitutionnel qu'a la République de sortir de la Fédération » (51), c'est-à-dire le droit de sécession. Il voit deux bases à ce droit. D'une part, « pas plus que les Constitutions antérieures, la nouvelle Constitution ne comporte le principe opposé, à savoir l'interdiction faite à la République d'abandonner la Communauté » (52). D'autre part, la Constitution fédérale énonce, dans sa partie introductive consacrée aux principes fondamentaux, « le droit de chaque peuple à l'autodétermination, y compris le droit à la sécession » (53).

La démonstration ne paraît pas entièrement concluante. Le droit de sécession s'avère trop redoutable pour la vie d'une communauté politique pour que l'on puisse juridiquement le fonder sur le seul silence des textes. Quant à l'autodétermination, outre qu'il s'agit d'un simple principe, il appartiendrait au peuple. Mais le peuple est-il la République, la contrôle-t-il au point de décider son retrait de l'Union ? Problème politique que celui-là, qui se résoud par la passion dans un rapport de forces, et non par le raisonnement dans un rapport de droit.

Cependant, surtout dans une fédération, il aura fallu vaincre bien des résistances, et notamment d'abord au niveau du pouvoir central, pour faire seulement *inscrire* dans la Constitution le mot de « sécession ». Peut-être y avait-il en Yougoslavie des démons à exorciser ? L'avenir nous le dira.

37. Large, l'autonomie républicaine est également garantie, non seulement par la Constitution yougoslave, mais aussi par le contrôle de constitutionnalité que celle-ci instaure (54).

38. Toutefois, l'ordre constitutionnel ne se prononce pas avec fermeté sur l'essence de la compétence républicaine. L'agencement de la Constitution semblerait indiquer qu'il s'agit d'une compétence de principe, mais le mot n'est pas prononcé.

Le professeur Djordjevic lui-même choisit de recourir à des formules trop générales pour être précises. Ainsi écrit-il d'abord que les Constitu-

(51) P. 115.

(52) *Ibidem*.

(53) Section I.

(54) Articles 241 ss ; cf infra n° 97.

tions yougoslaves, tout en partant de la présomption de la compétence autonome (55) des Républiques,.. dessinent les contours fondamentaux de la compétence de la République » (56). Puis il ajoute, quelques pages plus loin, que « les droits et devoirs de la République sont exercés par les organes républicains dans le cadre général de la compétence qui leur est réservée par la Constitution, ainsi que par les lois promulguées en vertu de la Constitution » (57).

E. POUVOIRS DE LA RÉPUBLIQUE.

39. La République peut, pour exercer les droits et les devoirs qui lui incombent, disposer d'un pouvoir de décision et même de contrainte (58).

Elle dispose de recettes propres, qui servent au financement des activités assumées par la République, soit en vertu de la Constitution, soit en vertu d'une délégation de pouvoir (59).

Ces recettes, écrit le professeur Djordjevic, « sont instituées par la loi » (60). Mais il ne précise pas s'il s'agit là d'une loi fédérale ou républicaine. En fait, en application de l'article 161 de la Constitution, ce doit être une loi fédérale complète (61).

4. La Fédération.

A. ORGANES FÉDÉRAUX.

40. La Constitution de 1963, pratiquement muette quant aux organes républicains, ne consacre pas moins de 99 articles à l'organisation de la fédération (articles 160 à 258). C'est dire qu'elle apporte un soin tout particulier à la description des organes fédéraux.

L'ouvrage de l'Institut de Belgrade ne parle guère, pour sa part, de ces mêmes organes. Nous nous bornerons donc à rappeler que la fédération yougoslave comporte six organes principaux :

1. L'Assemblée fédérale, organe suprême à caractère représentatif et délibératif qui se décompose en six conseils distincts :

— Le Conseil fédéral, à compétence politique ;

(55) En rigueur de termes, la compétence n'est jamais autonome, surtout dans un régime fédéraliste, où elle est par définition précisée et attribuée.

(56) P. 124.

(57) P. 128.

(58) DJORDJEVIC, p. 129.

(59) *Idem*, p. 131.

(60) *Ibidem*.

(61) Cf *infra* n° 45.

- le Conseil économique ;
- le Conseil pour l'éducation et la culture ;
- le Conseil pour les affaires sociales et la santé ;
- le Conseil politico-organisationnel ;
- le Conseil des Nationalités.

2. Un Conseil exécutif fédéral, émanation de l'Assemblée et du Conseil fédéral, qui correspond à peu près aux Conseils des Ministres occidentaux.

3. Un Président de la République, chef de l'Exécutif et de l'armée, élu par l'Assemblée Fédérale.

4. Deux Cours fédérales.

5. Un Conseil de la Défense nationale.

B. DROITS ET DEVOIRS DE LA FÉDÉRATION.

41. La Constitution énonce huit fonctions qu'elle confie à la Fédération. Celle-ci doit assurer :

1. La protection de la souveraineté, de l'intégrité territoriale, de la sécurité et de la défense de la Yougoslavie.

2. La poursuite des relations internationales de la Yougoslavie.

3. L'unité du système socio-économique et politique.

4. L'unité de l'économie du pays.

5. L'orientation et la coordination du développement économique général.

6. La protection des libertés et droits fondamentaux de l'homme et du citoyen.

7. L'harmonisation des intérêts communs aux peuples et aux citoyens de la Yougoslavie (62).

Le professeur Djordjevic n'énumère pas de la même façon les fonctions fédérales. Son énumération ne fait pas mention des tâches d'orientation et de coordination économiques. Par contre, il met en valeur la nécessité pour la Fédération d'assurer « la sécurité intérieure et extérieure » (63).

42. Ce premier énoncé constitutionnel est suivi d'une série d'articles

(62) Article 113.

(63) P. 62.

explicitant les points énumérés, mais ajoutant également certaines fonctions, ainsi :

8. La protection des droits souverains et de l'égalité des peuples (64).

43. Ces activités forment ce que la Constitution appelle la « compétence exclusive » de la Fédération (65).

A cette compétence exclusive doivent s'ajouter, d'une part des compétences exclusives en matière de législation, d'autre part certaines compétences spéciales.

44. La Fédération jouit, on va le voir, d'une compétence énorme en matière de législation.

Cette compétence englobe trois secteurs distincts : les lois complètes, les lois fondamentales et les lois générales (66).

45. Les *lois complètes* sont édictées dans cinq ans (67) :

1. Pour édifier et pour réglementer l'unité du système social et économique (propriété, monnaie, crédit, poids et mesures, délits économiques)

2. Pour sauvegarder certains droits et libertés fondamentales (élections, code pénal, contentieux administratif).

3. Matières dont la Fédération a la responsabilité et dont la portée outrepassse les frontières des Républiques (stupéfiants, médicaments, armes et explosifs, sécurité).

4. Les rapports dont la Constitution prévoit qu'ils ne pourront être réglementés que par la loi fédérale.

5. « Les autres rapports intéressant l'unité du territoire économique » (68).

46. Les *lois fondamentales* sont également édictées dans cinq cas (69) :

1. Pour la réalisation de l'unité du système économique et du statut du travail (organisations économiques, répartition du produit social, problèmes du travail, contributions, impôts, emprunts, budgets, ressources naturelles, commerce et planification).

(64) Article 114.

(65) Article 160.

(66) Article 161.

(67) DJORDJEVIC, pp. 105-106.

(68) Article 161, alinéa 1 *in fine*.

(69) DJORDJEVIC, pp. 106-107.

2. Pour la réglementation des droits politiques et économiques (presse, information, associations, famille, tribunaux, barreau et ministère public, communautés religieuses).

3. Pour la réglementation des transports, des communications, de la protection du bétail et certaines autres matières sociales (70).

4. Pour les rapports dont la Constitution prévoit qu'ils ne pourront être réglementés que par la loi, sans autre précision.

5. Pour « les autres rapports présentant de l'intérêt pour l'unité du système économique » (71).

47. Enfin, la Fédération peut édicter des *lois générales* dans certaines matières :

1. L'Éducation et la Culture.

2. La Santé publique.

3. La Prévoyance sociale.

4. Dans d'autres secteurs pour lesquels la Constitution ne dispose pas que la Fédération édicte des lois fédérales d'un autre type (72).

48. Après une telle énumération, le juriste formé à la tradition occidentale risque de lever les bras au ciel : visiblement, il s'agit en pratique d'une plénitude de compétence normative attribuée au pouvoir central.

Assurément, celui-ci dispose là d'un pouvoir majeur. Cependant, on doit formuler trois correctifs à ce déséquilibre apparent.

En premier lieu, il faut bien rappeler que l'hypothèse de départ en la matière, c'est-à-dire en Yougoslavie, est celle d'un régime économique-social de type bien déterminé, qui n'accueille de variations qu'au niveau des modalités. De ce fait, la fonction normative perd *ipso facto* de son importance.

Ensuite, il convient de ne pas oublier que, comme dans tout régime fédéraliste, le régime yougoslave organise et encourage la participation des composantes à l'activité des organes fédéraux. Le pouvoir normatif, même fédéral, s'il constitue bien une force centralisatrice, ne possède pas de ce seul fait les défauts et les tares d'un pouvoir normatif unitaire. Les particularités sociales du fédéralisme yougoslave (73) augmentent encore l'effet de ce correctif.

(70) Article 161, alinéa 2.

(71) Article 161, alinéa 2 *in fine*.

(72) Article 120, alinéa 1.

(73) Cf *infra* no 80.

Enfin, comme on le verra plus loin, ce sont les Républiques qui assurent l'essentiel de l'exécution des normes. Incontestablement, à partir du moment où le pouvoir central ne conserve qu'un pouvoir d'exécution directe très limité, on peut concevoir un régime équilibré même avec l'attribution d'une très vaste compétence normative au pouvoir central.

49. C'est évidemment, comme toujours en régime fédéral, au niveau de la mise en œuvre des compétences respectives de la fédération et de ses composantes que l'on peut vraiment juger l'équilibre réalisé en Yougoslavie entre les forces d'autonomie et de centralisation.

Aucun jugement, cependant, ne peut être porté valablement à la seule lecture des textes. Fatalement, ceux-ci sont toujours imprécis. Ainsi, on relève la prudence avec laquelle le Constituant a choisi la phraséologie de la compétence économique de la Fédération. Celle-ci n'assure pas le développement économique, elle le « coordonne » — fonction de seconde main, par conséquent. De même, elle ne détermine que l'orientation « générale » du développement du pays. On marche donc à pas feutrés. Mais on marche aussi dans l'ignorance. Où commence la généralité, où finit la spécialité ? La coordination se fait-elle par contrainte ? Quand les appétits régionaux divergent fondamentalement, qu'advient-il de la coordination ? Puisque et les Républiques et la Fédération adoptent des plans économiques, quels rapports ces plans ont-ils les uns avec les autres ? Le plan fédéral est-il fait de l'addition des plans régionaux, ou les plans régionaux de la division du plan fédéral ? Dans les deux cas, qui additionne et qui partage ? Voilà les questions fondamentales de la pratique du fédéralisme — de tout fédéralisme — et, à ces questions, ni la Constitution yougoslave ni l'ouvrage de l'Institut de Belgrade n'apportent de réponses.

C. POUVOIRS DE LA FÉDÉRATION.

50. La Fédération jouit de moyens importants. Elle apparaît d'abord comme le niveau le plus déterminant dans le domaine économique. En effet, le territoire de la Yougoslavie forme en principe un secteur économique et douanier unique (74), et il ne comporte qu'un système unique de monnaie et de crédit (75), dominé par une Banque Nationale de Yougoslavie.

51. Ensuite, lorsqu'on connaît l'importance des relations extérieures, notamment en matière économique, dans le monde actuel, comment ne pas s'étonner de la rigueur avec laquelle la Constitution attribue expressé-

(74) Article 28.

(75) Article 29.

ment à la seule Fédération le pouvoir de maintenir des liens avec l'étranger et le fait sans aucune exception ou dérogation.

A supposer en effet, avec le professeur Djordjevic, que ces droits soient « universellement admis comme la fonction essentielle de toute Fédération » (76), il ne s'ensuit pas que cette attribution soit exclusive. La tendance actuelle va en sens inverse, ainsi qu'en témoigne la signature d'accords internationaux entre le Gouvernement français et certaine province canadienne. On remarquera du reste que la Constitution yougoslave, à y regarder de près, n'attribue à la Fédération que le droit de mener à bien les relations internationales « de la Yougoslavie » (77).

Une interprétation constitutionnelle pourrait construire sur ces mots une distinction bien utile entre les relations extérieures d'un ensemble fédéral et celles des composantes de cet ensemble.

52. Mais le pouvoir-clé de la Fédération réside ailleurs : dans le droit d'établir un système de contribution et d'impôts qui se trouve tout naturellement à la base du fonctionnement de toute la pyramide politique (78). La Constitution prévoit d'ailleurs expressément que c'est la loi fédérale qui détermine les sources et les catégories des revenus des Communautés socio-politiques (79).

A nouveau, dans ce domaine, les questions foisonnent. Les Républiques ont-elles le droit et la possibilités de fait d'arrêter des budgets ? Dans l'affirmative, quels rapports ces budgets régionaux ont-ils avec le budget national ? Dans la négative, quelles sortes de comptes régionaux les Républiques peuvent-elles et doivent-elles tenir ? Que sont exactement les « dotations aux Républiques » prévues par l'article 122 ? A nouveau, ces questions restent sans réponse.

Or, sans ses réponses et sans une clé de répartition des ressources et des dépenses effectives, tant au niveau de la Fédération qu'à celui de la République, comment formuler un jugement valable sur le fonctionnement d'un régime politique et surtout sur celui d'un fédéralisme ?

D. RAPPORTS DE LA FÉDÉRATION AVEC LES RÉPUBLIQUES.

1. *Au niveau de la formation des lois.*

53. La Constitution yougoslave distingue, on l'a vu (80), trois catégories de lois : complètes, fondamentales, générales. La coopération de la

(76) P. 67.

(77) Article 115.

(78) DJORDJEVIC, p. 75.

(79) Article 125.

(80) Cf supra n° 44 ss.

Fédération et de la République fonctionne différemment selon qu'il s'agit de l'une ou de l'autre de ces catégories.

54. Dans les domaines où la Fédération édicte des *lois complètes* (81), les Républiques peuvent réglementer certaines questions :

- soit en l'absence de loi fédérale ;
- soit si elles y sont autorisées par la loi fédérale (82).

Elles détiennent donc une compétence subsidiaire de complément.

55. Dans les domaines où la Fédération édicte des *lois fondamentales* (83), les Républiques réglementent les rapports qui ne sont pas régularisés par la loi fédérale ; elles peuvent également intervenir en cas de carence de la loi fédérale (84). Elles exercent donc une compétence de complément qui n'est plus subsidiaire.

56. Enfin, les *lois générales* que la Fédération peut édicter dans certains domaines (85) ne sont pas à proprement parler des lois au sens strict, car elles ne sont pas applicables directement. La norme d'application, qui doit bien entendu se conformer aux principes définis par la loi générale, prend la forme d'une loi républicaine. Il semble que l'on puisse comparer ce système à celui des directives communautaires de la C.E.E, actes juridiques adoptés par les organes communautaires mais qui ne lient leurs destinataires — le plus souvent les Etats membres — que quant à leur contenu, ceux-ci restant libres de la forme définitive à donner à ce contenu.

2. Au niveau de l'exécution des lois.

57. En principe, la Fédération n'est pas chargée de veiller à l'exécution des lois sur le territoire des Républiques. Cette exécution — et la Constitution yougoslave s'apparente à cet égard à la Constitution soviétique (86) — appartient en droit aux Républiques elles-mêmes.

Cependant, le professeur Djordjevic rappelle qu'il est « de l'essence de la loi de se réaliser directement et par elle-même » (87).

Le constituant yougoslave souhaite éviter ici « l'expropriation » des assemblées délibératives au profit d'une forme nouvelle de législation, la

(81) Cf supra n° 45.

(82) Article 119, alinéa 3.

(83) Cf supra n° 46.

(84) Article 119, alinéa 4.

(85) Cf supra n° 47.

(86) DJORDJEVIC, p. 83.

(87) P. 84.

législation « décrétée » (88). On voit que certains des problèmes auxquels les légistes occidentaux doivent faire face se rencontrent également à l'Est.

58. Exceptionnellement, la Fédération crée des services d'exécution. En règle générale, elle ne le fait que dans le cadre de sa compétence exclusive (89) : à ce moment, elle est invitée par la Constitution à organiser une coopération aussi étroite que possible entre l'administration fédérale et les administrations républicaines (90). Cette règle se trouve confirmée par l'obligation qui frappe les organes administratifs fédéraux de passer nécessairement par l'intermédiaire de l'administration républicaine pour communiquer avec les autres collectivités socio-politiques, par exemple les communes (91, 92).

5. La commune.

59. Comme le fait très justement remarquer M. Jovicic, dont l'étude aide substantiellement à mieux connaître la dimension communale des problèmes yougoslaves, « dans tout Etat fédéral, le caractère du *self-government* local influence inévitablement celui de la Fédération, car le degré d'application du principe fédéral dépend, dans une grande mesure, de la manière dont on conçoit le système des pouvoirs locaux » (93).

La Constitution yougoslave fait la part belle à la commune, qu'elle cite d'ailleurs au premier rang des communautés socio-politiques, avant la République et la Fédération.

A. COMPÉTENCE DE LA COMMUNE.

60. La commune yougoslave jouit d'une plénitude de compétence : elle exerce l'ensemble des fonctions de toute communauté sociale, à l'exception de celles qui sont attribuées par la Constitution à la République ou à la Fédération. Or, ces attributions sont faites, dans la plupart des cas, par rapport à la dimension des problèmes envisagés. La compétence de la Fédération comporte surtout ce qui est d'intérêt général pour la Yougoslavie toute entière. La compétence de la République comprend toutes les fonctions qui s'exercent au niveau régional. Il s'ensuit que

(88) *Ibidem.*

(89) Cf supra nos 41 ss.

(90) DJORDJEVIC, p. 87.

(91) *Idem*, pp. 89-90 ; article 127, alinéa 6 de la Constitution.

(92) Cette règle ne s'applique pas pour la compétence exclusive de la Fédération ou quand la loi fédérale y déroge.

(93) P. 165.

rien de ce qui touche à l'intérêt local n'échappe à la commune. L'attribution constitutionnelle d'une compétence de principe à ce niveau (94) témoigne d'une volonté bien arrêtée à cet égard.

D'autre part, la Commune ne semble soumise à aucune tutelle. Elle agit directement en ce qui concerne l'aménagement de son territoire, la construction et l'utilisation des immeubles d'habitation, ainsi que la réglementation des affaires purement communales (95).

B. AUTONOMIE DE LA COMMUNE.

61. Enfin, en vue d'exercer ses droits et ses devoirs, la commune, qui détermine librement son statut constitutif (96), adopte également en toute liberté des règlements communaux, le plan social communal et même le budget communal (97). Bien plus, la Commune détermine librement ses revenus — dans le cadre des revenus définis par la loi, bien entendu — et en dispose tout aussi librement (98). M. Jovicic fournit ici une précision très utile. La loi, écrit-il, a prévu à ce propos trois types de recettes :

- la contribution communale sur le revenu ;
- les impôts communaux sur le patrimoine ou le chiffre d'affaires ;
- les taxes communales (99).

L'auteur souligne qu'il s'agit là « de recettes qui ont leur source dans les biens situés sur le territoire de la commune ou dans les activités... qui se déploient sur le territoire communal.

Il est évident que la commune a intérêt à ce que, sur son territoire, l'économie et les autres activités sociales soient développées et prospères. Elle concourt à l'obtention de ce résultat par sa politique fiscale, par son souci de trouver l'équilibre entre les impératifs du développement continu de l'économie et des autres activités, d'une part, et d'autre part la nécessité d'accomplir ses tâches et d'assurer le fonctionnement des services sociaux (100).

62. Toutes ces raisons tendent à justifier l'affirmation selon laquelle « le système entier du pouvoir et de la gestion sociale repose (en Yougoslavie) sur la commune, conçue en tant que collectivité socio-

(94) Article 96, alinéa 4.

(95) Article 99, alinéa 3.

(96) Article 98, alinéa 1.

(97) Article 99, alinéa 1.

(98) Article 99, alinéa 2.

(99) P. 176.

(100) *Ibidem.*

politique de base » (101). Un élément tendrait peut-être à nous faire hésiter à nous rallier sans réserve à ce point de vue, à savoir que la Constitution, qui garantit comme on l'a vu (102) l'intégrité des Républiques, ne garantit pas celle des Communes. Le territoire de celles-ci est en effet fixé par la loi républicaine. Ceci ferait réfléchir, d'autant plus que M. Jovicic ne nous cache pas que l'on a procédé à un large regroupement des communes, dans le cadre des nouveaux statuts donnés aux communes avant et après l'adoption de la nouvelle Constitution (103).

Cependant, une autre disposition constitutionnelle doit être citée à cet égard : celle qui donne à une assemblée communale « le droit d'entamer une procédure en appréciation de la constitutionnalité et de la légalité s'il est porté atteinte, par la décision d'une collectivité socio-politique plus vaste, à un droit de la commune défini par la Constitution ou les lois » (104). Encore que le droit de la Commune à l'existence — pour ne pas dire à l'autodétermination — ne soit reconnu nulle part, il y a là une première garantie, au moins contre l'abus de pouvoir administratif.

Ajoutons, pour terminer, que « l'assemblée communale, organe représentatif suprême du pouvoir et de l'autogestion sociale dans la commune, est l'assise à partir de laquelle se forment les assemblées des autres collectivités socio-politiques, plus vastes » (105). Ce grand pouvoir politique vient heureusement compléter l'argument juridique.

6. L'arrondissement.

63. L'arrondissement est une subdivision administrative en voie de disparition, dont l'existence ne fut maintenue dans la Constitution de 1963 que pour permettre l'exercice de certaines fonctions « intéressant deux ou plusieurs communes » (106). L'arrondissement permet notamment de donner un cadre utile aux grandes agglomérations (107).

Fin 1965, la Yougoslavie comptait « 548 communes et à peine 24 arrondissements » (108). Deux Républiques, la Macédoine et la Slovénie, ont complètement supprimé l'institution (109).

(101) JOVICIC, p. 165.

(102) Cf supra n° 36.

(103) Cf à cet égard un document extrêmement intéressant publié par la Documentation Française : *Les nouveaux statuts des communes yougoslaves, 1963-1964*. Notes et Etudes Documentaires n° 3204 du 28 juin 1965, 76 pages.

(104) JOVICIC, p. 182.

(105) *Idem*, p. 166.

(106) JOVICIC, p. 167. Constitution, article 105.

(107) JOVICIC, p. 170.

(108) *Idem*, p. 169.

(109) *Idem*, p. 167.

7. Les provinces autonomes.

64. La province autonome est une partie du territoire yougoslave qui, tout en faisant partie d'une République, jouit d'un statut spécial d'autonomie (110).

65. La province autonome ne constitue nullement une institution habituelle du fédéralisme yougoslave. Celui-ci n'en connaît que deux, créées l'une et l'autre à l'intérieur de la République de Serbie : la Voïvodine et la Kossovo-Métohie.

66. Les phénomènes que l'on a observés à propos de la formation des Républiques font sentir leurs effets sur la formation des provinces autonomes. Celles-ci semblent devoir leur existence à la convergence de deux forces : les nationalités et les structures propres du Parti Communiste.

Alors que la Serbie proprement dite groupe une population très homogène, les deux provinces autonomes rassemblent une série de minorités, tant nationales que régionales. On comptait en Kossovo-Métohie, en 1961, 200.000 Serbes seulement sur une population de près d'un million, qui se décomposait en Shqipetars (650.000), Monténégrins, Turcs, Croates, Slovènes, Macédoniens et Musulmans (111). En 1963, la Voïvodine abritait un million de Serbes mais 800.000 habitants appartenant à d'autres nationalités. Assurément, ce morcellement de population a joué un grand rôle (112).

Mais les structures propres au Parti Communiste font également sentir leurs influence. Alors que la Voïvodine est morcelée par les envahisseurs, le P.C.Y. crée, assez tôt semble-t-il (début 1942), un comité provincial de libération nationale (113). De même, un comité régional pour la Kossovo-Métohie, créé dès 1937 donc pendant la clandestinité, allait mener à bien le combat de libération nationale sans contact direct avec le Parti Communiste Yougoslave (114).

Par contre, on ne peut retenir aucun autre facteur de cohésion, ni économique — la Voïvodine forme une région très avancée, la Kossovo-Métohie une région sous-développée — ni culturel — la Voïvodine possède

(110) La terminologie semble encore hésitante. L'ouvrage de l'Institut de Belgrade parle systématiquement d'« unités autonomes », mais l'auteur qui fournit à cet égard la contribution déterminante, M. AKSIC, précise que la Constitution emploie le vocable de « Province » (p. 142, note 1). Il nous a paru plus simple et plus sûr d'adopter la terminologie constitutionnelle.

(111) AKSIC, p. 143.

(112) *Ibidem*, p. 145.

(113) *Ibidem*, p. 147.

(114) *Ibidem*, p. 144.

un patrimoine culturel identifiable, la Kossovo-Métohie souffre là aussi du sous-développement (115).

67. Ainsi s'établirent dès 1945, donc avant l'adoption de la Constitution de l'Etat fédéral, ces deux provinces autonomes (116).

C'est une création toute pragmatique. Il n'existe nulle part de statut général des provinces autonomes. Jusqu'en 1963, la Constitution elle-même ne contiendra rien sur un tel statut.

68. Comme toutes les régions autonomes qui se respectent, les provinces autonomes disposent d'organes propres et de compétences propres. On peut les comparer à de très grands arrondissements, mais des arrondissements qui jouiraient d'une protection constitutionnelle. Bien entendu, des différences peuvent exister d'une province à l'autre ; elles existent en fait (117).

69. Depuis l'origine, les provinces autonomes sont clairement définies comme des parties intégrantes de la République dont elles font partie. Ce n'est d'ailleurs pas une décision fédérale qui les créa, mais une décision de l'Assemblée populaire de Serbie.

70. Cependant, alors que l'évolution générale du fédéralisme yougoslave paraît, au moins dans la phase actuelle, tendre à accroître le pouvoir des Républiques, la Constitution de 1963 introduit ou renforce le pouvoir central en ce qui concerne les provinces autonomes.

Toute République peut en effet instituer une ou des provinces autonomes, mais elle ne peut le faire qu'à deux conditions :

1° Qu'il s'agisse d'un territoire à structure nationale particulière.

2° Avec l'accord de la population de ce territoire.

Tout porte à croire qu'une République peut également supprimer une région autonome encore que ceci ne soit pas écrit clairement. Mais on peut soutenir alors, en s'appuyant sur le principe de l'acte contraire, que cette décision ne peut être prise, elle aussi, qu'avec l'accord de la population intéressée.

La Constitution de 1963 stipule toutefois — et ceci montre le soin que le constituant a mis à éviter les sujets de discorde entre nationalités —

(115) *Ibidem*, pp. 144-147.

(116) La Vojvodine le 1^{er} septembre 1945, la Kossovo-Métohie le 3 septembre ; *ibidem*, pp. 142 et 147.

(117) *Ibidem*, p. 149, pp. 156 ss.

que la décision de créer ou de supprimer une province n'entrera en vigueur que « lorsqu'elle aura été sanctionnée par la Constitution de la Yougoslavie » (118).

C'est là obliger à recourir au mécanisme, toujours délicat, de la révision constitutionnelle. On peut penser qu'on ne créera pas, dans le proche avenir, beaucoup de provinces autonomes en Yougoslavie ; mais on n'en supprimera sans doute pas davantage.

8. Les structures complémentaires du fédéralisme yougoslave.

A. LA DÉMOCRATIE DIRECTE.

71. Pour assurer la participation directe des citoyens à l'activité collective, politique ou économique sociale, les Yougoslaves recourent, selon M. Jovicic, à trois formules particulières ; la communauté locale, la réunion d'électeurs, le referendum.

72. La *communauté locale* est une fraction de la commune : des hameaux dans la campagne ou des quartiers urbains en ville (119). La communauté locale a ses statuts et ses ressources propres, mais elle ne joue aucun rôle politique. Elle permet au citoyen de vivre de plus près la vie de son habitat direct.

73. La *réunion d'électeurs* permet de préparer certains problèmes qui seront ensuite traités en assemblée communale, ou met au point des propositions qui seront ensuite formulées officiellement à la commune (120).

74. La Constitution garantit à chaque citoyen le droit de statuer directement sur les affaires sociales, notamment par voie de *referendum* (121). Ce droit peut être exercé au niveau de n'importe quelle communauté socio-politique : il semble qu'il se manifeste surtout au niveau communal, où le referendum « est en train de devenir une pratique courante » (122).

B. LE FÉDÉRALISME COOPÉRATIF.

75. La Constitution encourage les communes à coopérer, à mettre leurs ressources en commun pour satisfaire certains de leurs intérêts

(118) Article 111, alinéa 2.

(119) P. 177.

(120) *Ibidem*, p. 178.

(121) Article 34, § 2.

(122) JOVICIC, p. 179.

communs, à procéder à des échanges d'expérience et à fonder des organes, organisations ou services communs (123).

76. De même, les Républiques peuvent entretenir entre elles des rapports directs, coopérer dans des affaires d'intérêt commun, entreprendre des actions communes et instituer des organes communs (124).

77. D'autre part, la Constitution prévoit encore que la Fédération coopérera avec les Républiques et les autres Communautés socio-politiques pour accomplir ses tâches (125).

78. Ces trois stipulations constitutionnelles montrent que le constituant yougoslave a entendu empêcher la croissance dévorante d'un pouvoir central omnipotent et omniprésent, en développant l'aspect coopératif du fédéralisme. Le professeur Djordjevic met cet effort en relief, et conclut que « le fédéralisme yougoslave est essentiellement coopératif » (126).

79. Cette préoccupation doit être mise en rapport avec un autre passage de la Constitution yougoslave. Celle-ci, affirmant le désir de la Yougoslavie de coopérer autant que possible avec les autres Etats, déclare « que cette coopération doit contribuer à l'instauration de nouvelles formes d'intégration démocratique des Etats, des peuples et des hommes qui correspondent aux intérêts des peuples et au progrès social » (127). Elle ajoute que la Yougoslavie se considère à cet égard comme « une communauté ouverte » (128).

M. Joncic, commentant cette disposition, écrit que « les processus mondiaux actuels interdisent l'autosatisfaction, le repliement dans les limites des communautés et des Etats nationaux » (129). On appréciera tout particulièrement une telle déclaration lorsqu'on sait le très grand rôle joué par les forces nationales dans la Yougoslavie moderne.

C. STRUCTURES ÉCONOMIQUES DU FÉDÉRALISME YUGOSLAVE.

1. *L'autogestion.*

80. Le mouvement communiste, dans ce qu'il a eu de plus révolutionnaire, n'a pas tant cherché le renouvellement des institutions politiques

(123) Article 103.

(124) Article 110.

(125) Article 113, alinéa 4.

(126) P. 65.

(127) Section VII de la partie introductive.

(128) *Ibidem.*

(129) P. 224.

que celui des institutions économiques et sociales. L'appropriation collective des moyens de production, trop souvent présentée en elle-même comme une panacée, a conduit les régimes communistes à des problèmes aussi délicats que complexes, et indirectement à un schisme.

On a pu, en simplifiant, montrer que cette appropriation collective avait en fait, en Union Soviétique, permis à un groupe d'hommes de s'emparer du pouvoir et de l'exercer sans contrôle et à son seul profit. C'est ce que Milovan Djilas devait appeler « la Nouvelle Classe Dirigeante ». Cette classe contrôle le Parti, le Parti contrôle l'Etat, et l'Etat contrôle l'économie : c'est l'omnipotence de la bureaucratie. « L'Union Soviétique s'est arrêtée précisément là d'où un vrai socialisme doit partir, à la nationalisation et au rôle de l'Etat dans l'économie » (130).

La Yougoslavie a cherché et trouvé une autre voie. Nombreuses en ont été les étapes, qu'il serait impossible de retracer ici. La Constitution de 1963 s'inscrit dans ce mouvement de socialisation progressive.

Elle part du fait que personne ne peut avoir un droit de propriété sur les moyens sociaux de production, et que personne non plus, « ni la Communauté socio-politique, ni l'organisation de travail, ni le travailleur pris individuellement ne peut s'approprier... le produit du travail, ni gérer les moyens sociaux de production et le travail, ni en disposer, ni enfin déterminer arbitrairement les conditions de la répartition » (131).

Cette tâche de gestion, à la fois particulière et générale, seuls les travailleurs directement concernés peuvent l'assumer, directement autant que possible donc sur le lieu même du travail, sinon par voie de délégation de pouvoir. C'est là ce qu'on appelle l'autogestion, l'une des formules de vie les plus originales de notre siècle.

81. La vie politique, économique et sociale commence donc dans l'organisation de travail qui correspond à certains égards à ce que nous appelons l'entreprise. Cette entreprise est « autogérée », c'est-à-dire gérée par ses propres travailleurs.

Mais elle joue également — originalité plus grande encore — le rôle de communauté socio-politique fondamentale. Ce sont les organisations de travail qui, en désignant des délégués, forment les assemblées communales, qui elles-mêmes désignent les membres des assemblées républicaines et les conseils fédéraux. « Le principe d'autogestion est à l'origine de l'édification du système politique » peut écrire M. Vratsusa

(130) Milovan DJILAS, *L'Expérience Yougoslave*, in *Questions Actuelles du Socialisme*, n° 18, mai-juin 1953 ; pp. 23-44 ; p. 34.

(131) Section III de la partie introductive.

(132), qui signe une contribution très heureuse, à laquelle on se référera notamment pour des considérations utiles sur les bases philosophiques et morales de l'autogestion (133).

Ainsi l'organisation socio-économique du pays structure et sous-tend à la fois l'organisation politique, avec cet heureux effet que « tout cela réduit logiquement le rôle des organes d'Etat dans le domaine de la production à assurer la légalité des travaux des organes d'autogestion et celle des actes de disposition du patrimoine social, à contrôler la répartition du produit et la gestion financière, à susciter et maintenir les conditions économiques et autres conditions nécessaires à la réalisation des propositions du plan, de même qu'à un développement harmonieux, à l'échelon de la communauté nationale, à celui de la région et par branches économiques » (134).

2. L'aide au développement.

82. Il ne peut y avoir de liberté réelle, donc d'autonomie réelle, que si les conditions matérielles d'une vie décente se trouvent réunies. Faisant à nouveau preuve d'originalité, le constituant yougoslave a inscrit à plusieurs reprises le devoir pour la collectivité de veiller à ce que le développement économique se fasse de façon aussi harmonieuse que possible entre les diverses entités locales et régionales.

83. C'est ainsi que les Républiques ont prévu la possibilité de fournir des ressources d'appoint à certaines communes sous-développées (135).

84. De même, « toute Constitution républicaine prévoit la création d'un fonds spécial de la République pour le financement du développement économique accéléré des régions économiquement sous-développées » (136).

85. Parallèlement, la Fédération entretient un fonds spécial pour financer le progrès économique accéléré des Républiques et régions sous-développées (137).

(132) P. 46.

(133) Notamment pp. 36 et 39.

(134) *Ibidem*, p. 43.

(135) JOVICIC, p. 177.

(136) DJORDJEVIC, p. 131.

(137) *Ibidem*, pp. 69-70. Constitution, article 123, alinéa 1.

D. STRUCTURES CULTURELLES DU FÉDÉRALISME YOUGOSLAVE.

86. *Les cultures nationales.*

Comme on l'a dit (138), la Yougoslavie reconnaît trois langues : le serbo-croate, le slovène et le macédonien. De plus, la Constitution proclame l'égalité des langues et des écritures de tous les peuples de Yougoslavie.

Il s'ensuit que chaque Yougoslave peut recevoir l'enseignement dans sa langue maternelle, sur le territoire de n'importe quelle République. Ce sont les lois républicaines qui fixent les conditions d'exécution de ce principe.

A ce point de vue, donc, les minorités nationales sont placées sur le même pied que les nationalités moyennes. Est-il besoin de rappeler que cette situation est tout à l'opposé de ce qui se faisait avant-guerre ? Le royaume ne reconnaissait pas aux minorités le droit de se servir officiellement de leur langue ; aussi le pourcentage d'illettrés restait beaucoup plus élevé dans ces minorités (139).

Depuis 1945, au contraire, un traitement de faveur a permis le développement accéléré des écoles, des enseignants, et des élèves de l'enseignement en langue maternelle minoritaire.

De même, le régime a encouragé les publications, les émissions radio-phoniques, en fait toute la vie culturelle des minorités.

87. *La culture yougoslave.*

Toujours à en croire nos auteurs, le fédéralisme imprègne jusqu'à la conception que l'on se fait de la culture yougoslave. « Il n'y a pas de culture yougoslave en général » écrit M. Perovic, « mais il existe des cultures nationales, chacune d'elles ayant, plus ou moins, ses particularités spécifiques » (140).

Est-ce à dire que l'on ne puisse penser, même en termes de création, à une culture authentiquement yougoslave ? Si, répond M. Perovic, mais à condition de ne la concevoir ni comme la somme des cultures nationales — ce qui serait impossible — ni comme une supra-culture. Cette culture yougoslave serait étroitement liée à son contenu proprement socialiste (141). Il n'y a là rien que de très normal. Une culture yougoslave ne peut comprendre que des facteurs communs à toutes les cultures nationales de Yougoslavie, ou à la plupart d'entre elles. Il va de soi que les valeurs

(138) Cf supra n° 17.

(139) PEROVIC, p. 241.

(140) P. 229.

(141) P. 238.

reconnues par le régime politique, peut-être même recherchées par lui, font par excellence partie de ces facteurs.

Conclusions.

A. SUR LE FÉDÉRALISME YUGOSLAVE.

88. Si le fédéralisme yougoslave paraît complexe, et si le lecteur occidental s'étonne du caractère très élaboré des structures socio-politiques imaginées en Yougoslavie, on ne rappellera jamais assez la diversité profonde du pays lui-même. La structure politique d'un ensemble qui comprend à la fois six Républiques, cinq nationalités, quatre appartenances philosophiques, trois langues et deux alphabets ne peut être qu'une structure complexe.

89. Complexe, mouvant, difficile à saisir dans son fonctionnement, le fédéralisme yougoslave demeure un point d'interrogation pour les juristes et les politologues occidentaux. Assurément, une expérience de vingt ans prouve qu'il a bien servi la Yougoslavie. Si M. Joncic peut écrire que « la Yougoslavie... communauté socialiste des travailleurs, a fait la preuve de sa légitimité et de son utilité historique » (142), c'est bien, il le reconnaît lui-même, grâce à sa structure fédérale.

Pour le reste, on peut conclure avec le professeur Djordjevic : « le fédéralisme yougoslave est, par son assise, ses conditions, sa forme et sa pratique constitutionnelle, un des phénomènes politico-constitutionnels les plus caractéristiques et les plus importants du monde contemporain » (143).

90. Dès lors, il est instructif de relever dans les analyses des spécialistes yougoslaves les traits qui expliquent le succès du système.

En premier lieu, le professeur Djordjevic rappelle la parenté, au moins relative, qui existe entre les populations. Les peuples yougoslaves, écrit-il, « sont de même origine ethnique... il n'y a pas entre eux de très grandes différences quant au territoire et en chiffre de la population... le stade de développement économique et culturel de chacun d'eux n'est pas essentiellement différent de ceux des autres » (144).

Ensuite, le savant relève indirectement que le régime gouvernemental yougoslave assure au pays une certaine homogénéité, qui fait contrepoids,

(142) P. 223.

(143) P. 92.

(144) P. 20.

en quelque sorte, aux si nombreuses diversités déjà citées. Cette homogénéité se manifeste notamment par le fait que, si chaque République adopte librement sa Constitution, cette Constitution républicaine « doit être en harmonie avec la Constitution de Yougoslavie » (145).

Le même auteur va beaucoup plus loin : il caractérise l'organisation socio-économique et politique de la Fédération comme une organisation « unitaire » (146). Dans un pareil contexte, ce terme demanderait quelques explications, que le professeur Djordjevic ne fournit pas. En les attendant, on peut entendre par là, croyons-nous, que la force politique essentielle, la Ligue des Communistes, continue effectivement à jouer le rôle, probablement bien nécessaire, de fédérateur.

B. SUR L'OUVRAGE DE L'INSTITUT DE BELGRADE.

A. Sur sa méthode.

91. Permanence du fédéralisme.

Paradoxalement peut-être, l'ouvrage de l'Institut de Belgrade ne précise jamais ce qu'il faut entendre par fédéralisme. Il ne s'agirait pourtant pas là d'une précision inutile : la controverse sur le rôle de l'Etat dont on parlera plus loin (147) montre que tout n'est pas clair à cet égard. Si la définition n'est pas donnée, on peut pourtant en retrouver les éléments principaux dans différents mécanismes et dans diverses constatations. On sait que la doctrine la plus récente considère le fédéralisme comme une forme complexe et originale du rapport social, force qui n'apparaît plus comme intrinsèquement liée à la structure de l'Etat (148). Le professeur Djordjevic semble partager ce point de vue quand il écrit que « confédération et fédération ne sont que des formes de réalisation du fédéralisme » (149).

92. D'autre part, un commentaire systématique de la Constitution yougoslave, tant dans son prescrit textuel que dans son application, montrerait sans peine la mise en œuvre successive des divers principes fondamentaux du fédéralisme. A s'en tenir à la formulation de ces principes tels que les formula naguère le professeur Mouskhély (150), on

(145) P. 19.

(146) P. 19.

(147) Cf infra n° 94.

(148) Cf à cet égard Jean-Maurice DEHOUSSE et Urbain DESTREE, *Vision nouvelle du phénomène fédéral*, in *Res Publica* ; vol. VII, 1965, n° 1 ; pp. 56-70.

(149) P. 114.

(150) Michel MOUSKHELÏ, *Structures Fédérales* ; Presses d'Europe, Paris, 1964 ; 30 pages.

trouve sans peine dans les institutions yougoslaves l'application du *principe d'autonomie*. Peut-être même pourrait-on croire que c'est en pensant aux communes yougoslaves que Michel Mouskhély écrivait que « les communautés de base ont la faculté de s'affirmer et d'élaborer librement leurs statuts... nulle condition ne doit entraver, dans le cadre de la légalité fédérale, l'exercice de leurs droits fondamentaux » (151).

De même en construisant les communes à partir des communautés de travail, la République à partir des communes, la Fédération à partir des Républiques, le constituant yougoslave appliquait les canons du *principe de participation*.

La répartition des compétences, et surtout le système très particulier des normes législatives, représentent manifestement une tentative d'accommoder le *principe de subsidiarité*. L'avenir pourra dire la valeur de cette tentative, comme seul l'avenir dira si la pratique du fédéralisme yougoslave, jusques et y compris l'écueil difficile de la passation des pouvoirs, respectera le *principe de suprématie du droit*.

93. Si les structures constitutionnelles du fédéralisme yougoslave correspondent bien aux catégories de la doctrine, même la plus stricte, relevons au passage que l'emploi par les spécialistes yougoslaves de termes techniques qu'ils ne définissent jamais pose de sérieux problèmes au lecteur occidental.

On a noté plus haut l'usage un peu étrange du vocable « unitaire » (152). Ailleurs, le professeur Djordjevic se réfère, toujours sans les expliciter, aux « éléments de subordination » voire aux « rapports hiérarchiques » qui uniraient les Républiques à la Fédération. Force nous est bien de constater que ni ce vocabulaire ni cette structure ne relèvent du phénomène fédéral. Mais il y a plus grave.

94. *Le fédéralisme et l'Etat.*

Le fait de ne pas prendre nettement position sur les rapports du fédéralisme et de l'Etat provoque indirectement un débat sur un sujet que l'on devine important pour la doctrine communiste. Dans cette réalité double de la Yougoslavie fédérale, se demande le professeur Djordjevic, où se trouve l'Etat: au niveau de la Fédération ou à celui de la République?

Il pose d'abord la question au niveau de la Fédération, pour répondre par la négative. « La Fédération n'est ni une entité biologique ni une entité d'Etat » (153), mais une « communauté d'individualités nationales

(151) *Op. cit.*, p. 26.

(152) Cf *supra*, n° 90.

(153) P. 63.

et humaines » (154). Une des raisons qui justifient cette affirmation consiste dans la collaboration organique des mécanismes « du pouvoir de gestion » (155). Intégré dans la gangue de l'autogestion, protectrice de la liberté et de l'autonomie, « le mécanisme fédéral... n'est plus lui-même dans son intégralité un mécanisme de droit d'Etat » (156).

On pourrait répondre que cette manière de voir encourage la confusion de trois phénomènes bien distincts : le pouvoir, l'Etat, la collectivité. Que l'Etat, créé comme un simple mécanisme, au travers duquel les hommes exercent le pouvoir, s'arroge bientôt la qualité de sujet, au point d'exercer lui-même le pouvoir, à son profit bien entendu, rien de plus vrai — rien aussi de plus vérifiable dans la pratique du XX^e siècle. L'Etat devient une source de pouvoir. Il ne s'ensuit pas nécessairement que tout le pouvoir émane de l'Etat.

Aussi le professeur Djordjevic lui-même se heurte à cette difficulté. Après avoir déclaré que la Fédération n'était pas une entité d'Etat, il écrit qu'un principe constitutionnel — en l'occurrence celui de la priorité des fédérales doit se comprendre comme « la manifestation juridique de la Fédération en tant qu'Etat unique ou commun » (157).

Le même problème de la « qualité d'Etat » se pose au niveau de la République. Là encore, la réponse sera négative : « la République stricte (i.e. la composante régionale de la Fédération yougoslave) n'a pas tous les droits et devoirs illimités de la république (i.e. de l'Etat) » (158). Pourquoi ? Pour trois raisons.

1. Parce que la Constitution ne lui confie que des droits et des devoirs d'intérêt régional.
2. Parce que ces droits et ces devoirs eux-mêmes se trouveront limités par les droits et les devoirs constitutionnels des autres collectivités socio-politiques, telles que les communes.
3. Parce que la République repose de façon organique sur la coopération de ces différentes collectivités (159).

95. On se trouve dès lors, en bonne logique, en droit de constater la suppression de l'Etat, puisqu'il n'existe ni au niveau de la République ni

(154) *Ibidem.*

(155) *Ibidem.*

(156) *Ibidem.*

(157) P. 77 ; voir aussi « le territoire de la Yougoslavie forme, aux points de vue politique, économique et d'Etat un tout unique (p. 94). La fédération crée des organes, services et organisations qui auront une compétence mi-administrative et mi-exécutive, qui seront des organes mi-sociaux et *mi-étatiques* (p. 110).

(158) P. 128.

(159) *Ibidem.*

à celui de la Fédération. Cette conclusion s'avérant inacceptable, il faut bien que l'hypothèse soit fausse. Elle est erronée en effet dans la mesure où l'Etat que l'on cherche est l'Etat-pouvoir indiscutable, l'Etat rayonnant, exclusif sans doute aussi, bref l'Etat unitaire. L'Etat subsiste, dans son sens fondamental, qui est celui d'un cadre. Mais ce cadre a perdu sa toute-puissance, il a perdu sa souveraineté interne, qui se trouve désormais dispersée à différents niveaux, mis tous sur un pied d'égalité par la Constitution qui les protège. Ce morcellement, cet éclatement de la souveraineté étatique a toujours été une caractéristique de n'importe quel fédéralisme. Il s'affirme tout particulièrement comme une caractéristique du fédéralisme yougoslave dans la mesure même où la structure double de celui-ci, politique d'une part, économique d'autre part, prive à la fois l'Etat de sa souveraineté politique et de sa souveraineté économique.

B. *Le contenu.*

96. On regrette, à la lecture de l'ouvrage de l'Institut de Belgrade, qu'il ne contienne pas d'annexes. Dans la mesure où les différents auteurs se livrent à un assaut de commentaires sur la Constitution de 1963, il eût été bien utile de disposer du texte de cette Constitution (160). Le professeur Djordjevic, dans un ouvrage précédent (161), avait pris le soin de publier divers textes fondamentaux. Cette initiative heureuse aurait pu être imitée ; d'autant plus que, dans l'ouvrage collectif, il n'est pas rare de rencontrer des renvois d'une Constitution à l'autre. Or, à moins d'être un lecteur très averti, il est bien difficile de juger d'une disposition constitutionnelle lorsqu'on se borne à vous en dire qu'elle reprend les termes d'un texte antérieur.

Ajoutons, pour bonne mesure, qu'un ouvrage aussi complet et aussi dense, qui rendra certainement les plus grands services comme instrument de référence, aurait dû contenir un index.

C. *Sur son plan.*

97. On regrettera également certaines lacunes de l'ouvrage.

Les unes portent sur des points intéressants de la doctrine ou de la pratique fédéraliste à propos desquelles on ne trouve ici que trop peu d'informations. Citons, par exemple, le statut de la capitale, le rôle du

(160) Nous nous sommes référés à la publication qu'en a faite l'Association des Secrétaires Généraux des Parlements, dans ses *Informations Constitutionnelles et Parlementaires*, troisième série, nos 55-56, juillet et octobre 1963.

(161) *La Yougoslavie, Démocratie Socialiste ; op. cit.*

pouvoir judiciaire (pourtant traité de façon si originale par la Constitution yougoslave), les formes du parlementarisme multicaméral, l'organisation du contrôle de constitutionnalité.

On peut répondre à ce genre de critique qu'un ouvrage ne peut tout contenir ; c'est vrai. Mais, d'autre part, si l'on voulait analyser et décrire le fédéralisme yougoslave dans toute son ampleur, comme le titre de l'ouvrage le laisse entendre, il eut été utile de traiter, fût-ce succinctement, ces problèmes.

98. Une autre espèce de lacunes heurte plus nettement le lecteur occidental. Celui-ci éprouve certes le désir réel de comprendre un régime qui lui est extérieur et d'en reconnaître avec autant d'équité que possible les mérites éventuels. Mais il craint aussi — comment pourrait-il en être autrement — de juger trop vite et en se basant sur une réalité constitutionnelle qui reste inmanquablement superficielle en dehors de tout exposé complet de son application.

A ce titre, on réclamerait beaucoup plus d'informations sur certaines structures particulières du régime yougoslave, de façon précisément à tenter de mesurer si ces structures s'apparentent au fédéralisme et dans quelle mesure. On nous dit trop peu de choses sur la Ligue des Communistes, qui mériterait plus qu'une page, sur l'Alliance Socialiste du Peuple Travailleur, sur les syndicats, à peine mentionnés (162). On ne dit rien de l'armée. On ne dit rien non plus d'un homme : Josip Broz Tito, qui compte certainement dans la pratique yougoslave, ne fût-ce que dans la mesure où la Constitution de 1963 lui fait l'honneur d'une mention expresse (163).

99. Enfin, qu'il nous soit permis de dire que nous avons regretté tout particulièrement l'absence de toute référence à la pensée et à l'œuvre d'un autre Yougoslave. L'ouvrage de l'Institut de Belgrade, qui d'ailleurs pratique peu la citation, se réfère cependant, et à plusieurs reprises, à Tito lui-même et à Edouard Kardelj. Il ne cite même pas le nom de Milovan Djilas. On conçoit bien que le gouvernement yougoslave ait des raisons de ne pas souhaiter diffuser les publications les plus récentes de Djilas. Mais l'Institut de Belgrade doit-il nécessairement partager et compléter l'interdit gouvernemental ?

D'autre part, avant sa condamnation, Djilas a publié force études dans les revues les plus officielles. L'encre de ces pages a-t-elle blanchi ? Du

(162) Par M. Vratusa, pp. 52-53.

(163) Article 220 : « le Président de la République est élu pour quatre ans ; il peut être réélu consécutivement pour une nouvelle législature. En ce qui concerne l'élection à la présidence de la République, il n'y a pas de limitation pour Josip Broz Tito ».

temps où Milovan Djilas comptait parmi les quatre ou cinq personnages les plus importants du pays, le fédéralisme existait : qu'en a-t-il dit et pensé ?

J'ajoute que les spécialistes occidentaux possèdent évidemment ces revues et ces articles. Dès lors, dans la mesure même où la vision que l'Occident se fait de la Yougoslavie doit beaucoup, à tort ou à raison, à la pensée de Djilas, toute publication yougoslave orientée vers l'extérieur — et c'est bien le cas de celle-ci — aurait tout intérêt à tenir compte, au besoin en les réfutant, des thèses de l'auteur de *La Nouvelle Classe Dirigeante*. L'absence d'un tel effort conduit nécessairement à fortifier l'idée que cette réfutation ne peut exister.

100. Ceci dit, remercions les différentes personnes qui ont contribué à l'ouvrage de l'Institut de Belgrade. Elles ont puissamment contribué à la continuation d'un dialogue dont nous avons, à l'Ouest, le plus urgent besoin, et qui ne peut qu'être fructueux aux deux parties pourvu qu'il soit toujours poursuivi avec la plus grande franchise. La Yougoslavie bénéficie en Europe d'une estime toute particulière. Elle est l'un des très rares États à pouvoir compter sur un très large crédit moral. Ce crédit n'est en aucune façon la rançon de la rupture de 1948. Il est fait de l'estime que l'on porte à un pays qui, dans des circonstances difficiles, persiste à chercher sa voie propre et, ce faisant, fournit au monde un nouveau chemin vers un avenir meilleur.

A coup sûr, on peut épiloguer sur la vertu générale des nouvelles formules expérimentées en Yougoslavie, et d'abord sur celle de l'autogestion. On peut éprouver des craintes sur l'efficacité de l'autogestion — surtout prise en termes absolus, non précisés — dans tel ou tel secteur (les transports) ou à tel ou tel niveau (les échanges internationaux). Il n'en reste pas moins que nous sommes confrontés avec une institution en marche. Cette marche, ce progrès, présentent certainement des dangers. Plutôt ces dangers-là que ceux de l'immobilisme.

ANNEXE

DROITS ET DEVOIRS DE LA COMPOSANTE REPUBLICAINE
DANS LE FEDERALISME YOUGOSLAVE (164)

La République a les droits et devoirs suivants :

a) *Dans le domaine du système socio-économique et politique :* assurer les conditions nécessaires au développement de l'autogestion sociale ; contribuer à la réalisation des libertés, droits et devoirs des citoyens et à la mise en œuvre des principes de constitutionnalité et de légalité ; protéger l'unité du système socio-économique et politique, l'autogestion dans les organisations de travail et les collectivités socio-politiques, ainsi que les libertés et droits de l'homme et du citoyen.

b) *Dans les domaines de la planification et de l'économie :* orienter et coordonner le développement de l'économie et des autres activités sociales, et assurer les conditions nécessaires à leur développement ; prendre les mesures nécessaires et assurer les ressources nécessaires au financement ou à la participation au financement des régions sous-développées ; définir la politique de crédit de la République ; orienter l'activité de banque et de crédit ainsi que la politique des établissements d'assurances.

c) *Dans le domaine de la répartition des moyens sociaux :* déterminer la fraction de produit social réalisé sur le territoire de la République qui sera affectée à l'accomplissement des tâches de la République ; répartir les ressources de la République de manière à en affecter une partie au développement de l'économie et des autres activités sociales et une autre à la satisfaction des autres besoins sociaux.

d) *Dans le domaine de la législation :* réglementer par des lois et autres prescriptions les problèmes présentant de l'intérêt pour la République.

e) *Dans le domaine de la sauvegarde de la constitutionnalité et de la légalité et dans celui de la justice :* définir l'organisation de la Cour constitutionnelle et celle des autres organes judiciaires dans la République ; assumer la sauvegarde de la constitutionnalité et de la légalité, ainsi que la fonction judiciaire, dans les limites de la compétence de la République ; veiller à l'unité du système juridique de la République.

f) *Dans les domaines de l'éducation, de la science et de la culture :* organiser le système d'éducation et s'occuper directement de développer l'enseignement supérieur ; s'occuper de développer la science et coordonner les activités scientifiques et de recherche ; développer la culture et aider, dans ce domaine, les activités qui présentent un intérêt général pour la République.

g) *Dans les domaines de la protection sanitaire et de la prévoyance sociale* : organiser le système de protection sanitaire et définir les mesures de protection présentant de l'intérêt pour l'ensemble de la République ; veiller au développement du service de prévoyance sociale et définir les mesures présentant de l'intérêt pour l'activité dans ce domaine.

h) *Création d'organisations de travail* : créer des organisations économiques, culturelles, scientifiques, d'éducation, etc., en vue de la satisfaction des besoins généraux et de la réalisation de ses droits et devoirs.

i) *Auto-organisation* : créer les organes de la République et définir leur organisation.

j) *Dans le domaine des rapports avec les collectivités socio-politiques et les organisations de travail sur le territoire de la République* : veiller au développement de l'activité des collectivités socio-politiques ; définir les principes généraux de l'organisation et de l'activité de celles-ci et contrôler les institutions et organisations qui accomplissent des activités présentant de l'intérêt pour la réalisation des droits et devoirs de la République.

k) *Activités politico-exécutives et administratives* : définir la politique d'exécution des lois et autres actes de l'assemblée de la République ; veiller à leur exécution et exercer toutes autres fonctions exécutives ; accomplir toutes activités administratives en vue de l'exécution directe des lois et autres prescriptions, toutes les fois que c'est prévu par la loi ou qu'il s'agit d'affaires présentant de l'intérêt pour la République ou bien pour assurer l'application uniforme des lois républicaines ; veiller à l'application uniforme des lois sur le territoire de la République.

l) *Sécurité intérieure* : assurer et protéger l'ordre et la paix publics.

m) *Statistique* : effectuer les opérations présentant de l'intérêt pour l'ensemble de la République.

