

# ces droits que les autres ont...

Yann FOUERE



LES CAHIERS DE L'AVENIR DE LA BRETAGNE N°s 6 ET 7

Ces droits

**Ces droits que les autres ont...**

LES DROITS QUE LES AUTRES ONT...

YANN FOUERE

# Ces droits que les autres ont...

mais que nous n'avons pas

Les Cahiers de « L'AVENIR DE LA BRETAGNE »,

N° 6 et 7

Editions « NATURE ET BRETAGNE », Quimper

## OUVRAGES DU MÊME AUTEUR

- Enseigner le breton, Exigence bretonne*, Rennes, 1939.
- De la Bretagne à la France et à l'Europe*, Lorient, 1956.
- La Bretagne écartelée*, Nouvelles Editions Latines, Paris, 1962, 2<sup>e</sup> édition, 1976.
- L'Europe aux Cent Drapeaux*, Presses d'Europe, édit., Paris, 1968, 2<sup>e</sup> édition, 1976.
- En Prison pour le F.L.B.*, Nouvelles Editions Latines, Paris, 1977.
- Histoire résumée du Mouvement breton*, Nature et Bretagne, édit., Quimper, 1977.

## LES CAHIERS DE L'AVENIR DE LA BRETAGNE

- N° 1. Leopold KOHR, « Une Bretagne libre est-elle viable ? »  
Préface de Yann Fouéré, postface de P. Bourdelles, Editions  
Nature et Bretagne, Quimper, 1976 ..... 25 F
- N° 2. Yann FOUÉRE, « L'Europe aux Cent Drapeaux », 2<sup>e</sup> édition,  
1976, Presses d'Europe, Paris ..... 30 F
- N° 3. Yann FOUÉRE, « En prison pour le F.L.B. », Nouvelles  
Editions Latines, édit., Paris 1977 ..... 30 F
- N° 4. Yann FOUÉRE, « Histoire résumée du Mouvement breton »,  
Editions Nature et Bretagne, Quimper, 1977. 30 F
- N° 5. Maurice DUHAMEL, « La question bretonne dans son  
cadre européen », Editions Nature et Bretagne, Quimper,  
1978 ..... 30 F

Abonnements par versement d'une provision de 100 F à valoir sur les ouvrages à paraître.

Les ouvrages ci-dessus sont expédiés franco sur commande accompagnée de son montant aux « Cahiers de l'Avenir de la Bretagne », 21, place Duguesclin, 22000 Saint-Brieuc, Bretagne, C.C.P. Rennes 1380-53 E.

« Effrayés par la menace d'une centralisation et d'une bureaucratie sans précédent, les hommes chercheront à constituer une civilisation plus souple, moins accablante. Ils désireront vivre humainement et non par troupeaux de cinquante ou cent millions d'âmes. »

Daniel HALÉVY.

## AVANT-PROPOS

---

*Demander pour la Bretagne un « Statut » d'autonomie régionale, la doter d'une Assemblée, d'une administration et d'un gouvernement particuliers, du droit de régler elle-même les affaires qui la concernent en propre, apparaît encore à beaucoup de Français, et aussi de Bretons, comme une chose aussi extraordinaire qu'impensable. Cette attitude d'esprit repose beaucoup moins sur le raisonnement que sur des idées préconçues, beaucoup plus sur l'ignorance que sur l'hostilité.*

*Le Français moyen, et même souvent le Français cultivé, est, sur tous ces points, et sans qu'il s'en rende bien compte, la victime d'une éducation de base incomplète et partielle. Il est facile de faire ressortir le manque total d'objectivité, voire même d'exactitude, car l'omission volontaire de certains faits aboutit au même résultat, de l'enseignement officiel de l'histoire. Le but de l'instruction publique en France, ont pu dire de nombreux analystes, « n'est pas de dispenser la culture, mais de faire de la propagande »; il est moins de donner aux citoyens futurs « une instruction ou une éducation qui les prépare à la vie de tous les jours... que d'en faire des Français interchangeables, des citoyens abstraits d'une République juridique ». Ces derniers abordent donc l'existence avec un arsenal d'idées toutes faites dont il leur sera par la suite infiniment difficile de se dégager. Qu'ils sortent de l'école primaire, des collèges d'enseignement secondaire ou de l'université, ils ne connaissent en général que fort peu de choses des « autres », des autres civilisations, des autres cultures et de l'histoire des autres peuples. Quant au jeune Breton, il ne connaît même pas l'histoire de son propre peuple, ni sa propre culture. Tous manquent donc, de ce fait, de points de comparaison.*

Si nous passons au domaine de l'organisation politique et sociale, à celui des institutions administratives et constitutionnelles, mieux vaut ne pas insister. Il n'est guère de Français, à part quelques spécialistes, capables de faire la distinction entre les institutions françaises et celles qui, aux quatre coins du monde, régissent les autres peuples. Ils sont donc naturellement portés à penser — et l'enseignement et la propagande les y encouragent —, que la République centralisée, une et indivisible, à la mode française, est, en matière d'organisation politique et administrative, le fin du fin du progrès. On a réussi à leur faire croire que tous les peuples qui sont bien gouvernés le sont comme ils le sont eux-mêmes, et selon les principes semblables dont on ne cesse de leur exalter les vertus. Il n'est dès lors pas rare d'entendre nous objecter, lorsque nous prôtons le fédéralisme ou réclamons des « parlements régionaux ». « Mais c'est un retour en arrière ! Vous voulez retourner au Moyen Age : les Provinces vont se battre entre elles; il faut concentrer au lieu de diviser... » et autres réflexions du même genre.

Ceux qui font ces enfantines objections sont souvent sincères : le difficile est de les convaincre, tant leur instruction de base a été faussée par la « propagande » des manuels scolaires et des services officiels, que les institutions françaises centralisées qui les régissent sont justement parmi les plus anachroniques, les plus autoritaires, les moins modernes, les moins efficaces et les moins libérales qui soient; que le régime constitutionnel et les méthodes administratives sous lesquelles ils vivent, sont encore celles de l'Empire, et que la France est aujourd'hui à peu près la seule en Europe, voire même dans le monde, à les pratiquer...

Toute tentative de changer ces dernières cependant, de les humaniser, de les moderniser et de les libéraliser, et de desserrer l'étau centraliste qui continue de produire « Paris et le désert français », se heurte à l'irréductible hostilité de la « classe » techno-bureaucratique qui s'est emparée peu à peu de tous les rouages de l'Etat français et qui, transcendant tous les gouvernements et tous les régimes, le dirige aujourd'hui à son gré, avec des moyens dont la technique moderne a centuplé les possibilités. Son attitude vi-à-vis de la Bretagne en particulier, au cours des deux dernières décennies, vient d'être analysée, et condamnée, dans deux ouvrages récents (1).

(1) J.-C. CHAMPEAUD, *Le séparatisme*, Armor, édit., Rennes, 1977. G. PIERREY, *Mal breton*, Eurégion, édit., Rennes, 1978.

Cette « nouvelle classe », réduite en nombre, mais riche de puissance, ne peuple pas seulement les conseils de direction des grandes entreprises. Ayant également investi toute la haute administration, elle fournit aux gouvernements la plupart de leurs « grands » ministres et la presque totalité de leurs états-majors. Elle accaparera demain un gouvernement « de gauche » comme elle l'a fait successivement des gouvernements de droite ou du centre. Elle a pour cela ses propres hommes en réserve et prêts à prendre le relais, issus des mêmes écoles, nourris dans le même sérail, coulés dans le même moule de pensée, assez intelligents pour savoir que les idéologies politiques et sociales ne sont que des apparences destinées à accaparer l'attention du public, et que rien ne pourra changer dans l'Etat si l'on prend soin d'en conserver les structures telles qu'elles sont. Ce que chacun d'entre eux s'efforce de faire avec une remarquable constance, au-delà de clivages politiques qu'ils savent beaucoup plus apparents que réels.

\*  
\*  
\*

Tout cela est infiniment dangereux pour le citoyen ordinaire, qui se voit de plus en plus éloigné de toute participation réelle à l'administration et à la vie publique, celle de sa cité, de son métier, de sa région, de son peuple, de sa nation. Sans qu'il s'en rende compte, et par contraste avec ce qui se passe dans d'autres Etats, le progrès des techniques, le développement matériel, l'amélioration des conditions d'existence, ont fait que le citoyen est devenu en France de plus en plus asservi à un Etat dont il a pratiquement cessé d'être citoyen pour n'être plus qu'administré et sujet. En d'autres termes, en France, ainsi que l'a dit il y a quelques années le club Jean-Moulin, « la liberté recule », et le centralisme renforcé de l'Etat fait que l'on n'y vit plus que sous une démocratie « de plus en plus raréfiée » pour reprendre le terme de Joseph Rovin.

Or, comme l'a écrit le constitutionnaliste et parlementaire suisse Jean-François Aubert : « De même que le langage finit par déterminer la pensée, de même les institutions juridiques façonnent la sensibilité politique d'un pays. » Deux siècles de centralisme politique, administratif et intellectuel ont ainsi profondément marqué le comportement et la pensée, voire même la

psychologie, de tous les citoyens français sans exception, y compris celle des Bretons, des Corses, des Alsaciens et d'autres, qui n'étaient pourtant, à l'avènement de la Révolution française, que des « Français » de fraîche date. C'est pour cette raison que les Français ont presque tous fini par avoir une idée fautive de la politique, qu'ils identifient étroitement aux jeux des partis, à leurs doctrines, à leurs idéologies, à leurs rivalités. Rien n'est plus loin pourtant de la vérité et de la réalité.

Dans son sens originel et noble, la politique, c'est l'art de l'organisation de la cité. C'est donc un art du « réel », que toutes les idéologies doivent respecter sous peine de n'être plus que de simples abstractions et des théories sans fondement, ou de se transformer en insupportables tyrannies. La politique, c'est de se transformer en insupportables tyrannies, ou entre des représentations contraires d'un même intérêt; c'est de savoir combiner et harmoniser des principes contraires et qui le seront toujours. C'est, en pratique, ce que fait ou doit faire l'Etat : mais en France il le fait seul, et sans que ses citoyens aient le moindre mot à dire dans les décisions qu'il prend. Ce n'est pas le cas dans nombre d'autres Etats où le citoyen n'est pas un simple sujet, et où il peut, à des degrés divers, influencer sur son sort, participer à la prise de la décision et exercer des responsabilités directes dans l'administration et le gouvernement des choses qui le touchent de près, et qui, au fond, ne regardent que lui, mais ne regardent nullement l'Etat.

Dans les pays qui savent pratiquer cette forme de démocratie, et assurer la participation des citoyens à l'exercice du pouvoir et des responsabilités publiques, il se développe inévitablement une tolérance de l'autre, un respect de l'opinion contraire ou de l'intérêt divergent, tolérance et respect que l'on ne retrouve plus que rarement dans la vie politique de la France. Seule la pratique de cette tolérance permet de réaliser que le droit, la loi et les règlements ne doivent pas être imposés d'en haut, ni être appliqués partout d'une manière uniforme, universelle, et jugée bonne a priori par quelques personnes qui s'arrogent le droit de penser et de décider pour tous les autres. Le droit et la loi sont des instruments qui doivent assurer aux hommes un minimum de liberté, de justice et de paix. Mais il peut arriver qu'ils paraissent injustes, insuffisants ou incomplets aux personnes auxquelles ils sont appliqués et que, dans ce cas, ils produisent, au lieu de la paix, le désordre et la rébellion. C'est ce

qui se passe en ce moment en Bretagne, en Corse, au Pays basque et ailleurs.

A tout moment, par conséquent, le droit, les lois et les règlements doivent donc pouvoir être changés ou complétés pour s'adapter à des conditions nouvelles et qui peuvent différer selon les circonstances et les lieux. Cela ce n'est pas à l'Etat de le faire, ni à une administration lointaine, ni à une quelconque « classe » techno-bureaucratique : mais aux intéressés eux-mêmes, à ceux auxquels ces règlements et ces lois doivent s'appliquer, à ceux que cela regarde réellement. Force est de constater que la France ne pratique ni n'admet ce principe élémentaire de gouvernement, alors que d'autres Etats le pratiquent, l'admettent et l'organisent. Alors que la France se veut, non seulement indivisible, mais encore unitaire et centraliste, pourvue d'un Etat monolithique, omnipotent et souverain, d'autres Etats et d'autres peuples savent reconnaître, protéger, harmoniser et institutionnaliser, par leurs constitutions, leurs lois et leur droit, les diversités fécondes des conditions locales, des hommes, des peuples, des langues, des cultures, des activités et des besoins qui font la richesse de la civilisation et de l'humanité.

\*\*

Comment donc, par quels moyens et par quels mécanismes juridiques et constitutionnels pratiques, les autres Etats et les autres peuples, ont-ils pu réaliser la participation des hommes et des citoyens à l'exercice du pouvoir et à la prise des décisions qui les concernent en propre? Comment réaliser réellement, selon ce même modèle, et dans le respect des solidarités plus larges, françaises et européennes, l'auto-gestion de la Bretagne par les Bretons eux-mêmes? Comment décrire, dégager et définir un système d'organisation politique et administrative qui, à l'exemple de ce qui se passe ailleurs, permettrait au peuple breton de jouir des libertés élémentaires d'ordre collectif, dont il est aujourd'hui privé au sein de la France? Ce sont là des sujets que j'ai souvent évoqués avec nombre de militants de partis et de mouvements les plus divers, Bretons ou autres. C'est sur leurs instances que j'ai entrepris l'étude plus approfondie de constitutions, d'institutions et de systèmes de gouvernement qui régissent d'autres Etats, et dont l'application à la Bretagne pourrait permettre à cette dernière de s'épanouir librement au sein d'un

ensemble français et européen, dégagé des conceptions unitaires et centralistes néfastes à la Bretagne, et qui, de surcroît, retardent aujourd'hui la construction de l'Europe.

La difficulté de cette entreprise est évidente : elle réside essentiellement dans l'aridité et la technicité du sujet. Comment le traiter, afin qu'il soit non seulement clair, mais encore accessible aux non-spécialistes, à tous ceux qui n'ont pas étudié le droit public et constitutionnel, et encore moins le droit comparé, à tous ceux qui ne connaissent de l'histoire des institutions et du droit que les très rares, très partielles et très partiales notions qu'un enseignement étroitement dirigé a pu leur dispenser ? Un simple exposé didactique et technique aurait été insuffisant et n'aurait pas atteint le but proposé.

J'ai donc résolu d'actualiser, d'approfondir, d'élargir et de prolonger les quelques articles que j'avais déjà consacrés à ce sujet précis, à la demande du Comité directeur du M.O.B. (2), dans un certain nombre de numéros de L'Avenir de la Bretagne, au début des années soixante. J'avais adopté dans ces articles le style du reportage et de l'interview. J'avais supposé que l'envoyé spécial d'un organisme breton avait reçu mission de sonder l'opinion de certaines capitales étrangères sur le point de savoir si la Bretagne pourrait éventuellement entrer dans l'ensemble fédératif ou étatique qui est le leur, étant donné qu'elle ne pouvait obtenir dans l'Etat français les libertés auxquelles elle aspirait : il s'agissait donc en conséquence de se renseigner sur le statut d'autonomie politique, administrative, culturelle et financière, sur les libertés dont jouiraient la Bretagne et le peuple breton, à l'égal des autres unités politiques qui font déjà partie de cet ensemble étatique, au cas où la Bretagne serait reçue au sein de ce dernier.

J'ai donc repris dans le présent ouvrage la méthode du reportage, du dialogue et de l'interview, qui rend le sujet plus vivant, plus actuel et plus simple. Je n'ai fait, la plupart du temps, que reproduire et mettre au net des conversations qui se sont réellement tenues avec des interlocuteurs divers, lors de différents voyages d'information que j'ai accomplis dans les pays concernés. Une petite partie seulement des dialogues que je reproduis ne se sont pas réellement déroulés : mais dans ce cas ils sont basés sur des textes et des documents précis auxquels ils se réfèrent.

(2) Mouvement pour l'organisation de la Bretagne.

Pour éclairer et préciser le sujet et lui donner un prolongement pratique sur le plan breton, j'ai reproduit en appendice le Projet de loi portant statut de la Bretagne qui a été récemment diffusé par le Comité d'Action Régionale (C.A.R.). S'il était appliqué, et il pourrait l'être très simplement à la suite de l'adoption d'une loi ordinaire, dont l'application serait inévitablement sabotée par la haute administration française, ce projet aurait pour résultat de doter la Bretagne d'un statut comparable à ceux dont jouissent à présent les régions italiennes. Ses dispositions sont encore loin de prévoir les libertés politiques et administratives encore plus étendues dont jouissent à présent les Lander de la République fédérale allemande, les Etats des Etats-Unis ou les républiques et provinces autonomes de la Yougoslavie... En appendice, j'ai également joint quelques-unes des analyses diffusées par cette sorte de Conseil des Sages que semble être l'organisme qui s'est fait connaître sous le nom de Conseil national de Bretagne.

On trouvera enfin, dans chacun des quatre chapitres qui sont consacrés aux constitutions de ces Etats, une carte des Etats des Etats-Unis, des cantons de Suisse, des régions italiennes et des républiques de Yougoslavie. Chaque chapitre est également suivi d'une bibliographie sommaire concernant le sujet traité. Les étudiants en droit public et constitutionnel y trouveront de plus une table des matières détaillée susceptible de faciliter leurs recherches dans le corps de l'ouvrage.

\*\*

On se demandera sans doute les raisons qui m'ont poussé à choisir les quatre modèles que j'étudie. Il est évident que la liste des Etats fédéraux dans le monde est loin de se limiter à ceux-là. J'aurais pu étudier de la même façon les libertés dont jouissent les Lander de l'Allemagne fédérale, les provinces du Canada, les composantes de l'Etat belge, les autonomies catalanes, basques, galiciennes... prévues par la nouvelle constitution espagnole, le statut des îles anglo-normandes et la dévolution des pouvoirs en Grande-Bretagne, d'autres modèles encore... Tout cela, qui pourrait faire l'objet d'autres études, aurait abouti à la rédaction d'un ouvrage trop lourd.

Le choix des Etats-Unis et de la Suisse s'explique aisément. Ce sont là les deux patries classiques du fédéralisme politique



et institutionnel, celles dont les systèmes de gouvernement sont les mieux connus, et qui ont, depuis quelques siècles, fait la preuve de leur souplesse, de leur durée, de leur faculté de s'adapter aux exigences de la société moderne comme à l'extension de leur aire géographique d'application. Si l'élan fédéraliste initial, qui animait tous les peuples de France à la veille de la Révolution française, n'avait pas été étouffé par l'évolution centraliste de cette dernière, puis confisqué et annihilé par l'Empire, les institutions de l'Etat français seraient sans doute aujourd'hui fédérales, et comparables à celles des Etats-Unis. Ces derniers, à leur tour, se sont développés et étendus sur le modèle institutionnel dont la Suisse avait déjà donné l'exemple à l'Europe.

L'Italie, par contre, en adoptant et en généralisant un système d'autonomies régionales diversifiées, à mi-chemin entre les institutions d'un Etat unitaire et celles d'un Etat fédéral, offre un champ d'expérience nouveau et récent. Elle donne l'exemple d'un Etat qui s'est bâti au siècle dernier sur le modèle centraliste de la France, et dont la politique unitariste et assimilatrice a conduit au fascisme et au totalitarisme, deux fléaux qui sont toujours en germe dans tous les pays vivant sous le règne de constitutions unitaires, source de pouvoirs excessifs exercés par l'Etat. Il lui a fallu invasion et défaite pour s'en débarrasser à la fin de la Seconde Guerre mondiale.

Quant à la Yougoslavie, République socialiste fédérative, elle est le théâtre d'expériences fédéralistes nouvelles, qui cherchent à étendre les principes du fédéralisme non seulement à l'organisation politique, administrative et constitutionnelle de l'Etat, mais encore à l'organisation de son économie et de sa vie sociale et culturelle. Elle mérite, à ce titre, la plus grande attention. Elle apporte la preuve que les principes de l'organisation fédérale sont indépendants d'un choix idéologique, qu'ils peuvent s'appliquer et se généraliser dans un Etat socialiste aussi bien que dans un Etat qui ne l'est pas. Le fédéralisme apparaît ainsi comme ce qu'il est : ni idéologie, ni même philosophie, sinon « philosophie du réel », mais avant tout ensemble de principes souples d'organisation pratique et concrète de la vie en société, aussi diverse et diversifiée que soit celle-ci.

Un dernier mot avant de terminer ce propos. Breton, j'ai donné à ce livre le contenu que l'on sait. Mais ces droits et ces libertés que les Bretons n'ont pas et qu'ils recherchent, Corses, Alsaciens, Basques, Normands, Savoyards, Occitans et d'autres... ne les ont pas non plus. Eux aussi les recherchent avec nous.

Il est donc écrit pour eux tout autant que pour les Bretons. J'aurais été l'un d'entre eux, j'aurais pu me borner à changer quelques mots à son contenu. Nos préoccupations et nos combats peuvent être différents dans leurs modalités : ils sont, cependant, fondamentalement les mêmes, et je n'ai jamais dissocié leurs efforts, ni leur sort, des nôtres, ni même de ceux des citoyens français les plus clairvoyants qui ne se sont pas laissés convaincre par l'Etat qui nous régit tous qu'ils sont libres alors qu'ils ne le sont guère. On ne pourra construire sans eux, sans nous tous, l'Europe aux Cent Drapeaux... (3).

\*\*

Je souhaite que la lecture de ces pages, malgré la part de technicité inévitable qu'elles contiennent, éclaire le public breton et français qui en prendra connaissance sur les mérites respectifs de systèmes politiques et administratifs divers, profondément différents du système français, dans la mesure surtout où ils organisent la protection réelle des droits des hommes, des collectivités, des minorités, des peuples, des langues, des cultures, et la participation effective des citoyens à l'administration, au gouvernement et au pouvoir.

Je n'ai pas l'espoir de convaincre la classe techno-bureaucratique qui s'est emparée de l'Etat français et qui tient à le conserver tel qu'il est, par-delà tous les changements de régime et de gouvernement. A cette dernière, peu importe que l'homme et le citoyen soient réduits au rang de sujet, que nos régions dites périphériques se battent avec l'isolement économique, le sous-développement et le problème de l'emploi, que nos langues et nos cultures soient délibérément sacrifiées sur l'autel de la République une et indivisible et de son Etat souverain. Notre haute administration ne veut ni compliquer le tracé de ses épures pour se rapprocher du réel, ni admettre que les citoyens soient appelés à s'occuper de ce qui les regarde et à prendre eux-mêmes des décisions qu'elle continue à prendre à leur place, sans le moindrement se préoccuper de leurs désirs, de leurs intérêts, de leurs besoins ou de leurs vœux.

(3) Voir mon livre qui porte ce titre, Presses d'Europe, édit., 2<sup>e</sup> édit., 1976.

## CES DROITS QUE LES AUTRES ONT...

Lorsqu'on loue devant nos hauts fonctionnaires et notre personnel politique le système fédéral d'organisation politique des Etats-Unis, ils répondent, comme l'a fait V. Giscard d'Estaing dans son allocution télévisée de décembre 1975 : « Mais les Etats-Unis, c'est un continent; leur système n'est pas applicable à la France qui est beaucoup plus petite ! » Si on continue en leur objectant le système suisse ils répondent : « Mais la Suisse est un petit pays : son système ne peut pas s'appliquer à la France qui est beaucoup plus grande ! »... Que la France a donc de la chance d'avoir été, seule au monde, prédestinée et conçue de manière à n'être aujourd'hui ni trop grande, ni trop petite, mais juste ce qu'il faut !

## CHAPITRE PREMIER

# SI LA BRETAGNE ÉTAIT UN ÉTAT DES ÉTATS-UNIS...

### *Révolution française, révolution américaine...*

On a souvent souligné, m'avaient dit mes amis du Comité d'Action Régionale, la parenté qui existe entre la Déclaration d'Indépendance des Etats-Unis et la Déclaration française des Droits de l'Homme. Elles sont presque contemporaines, la première n'ayant précédé la seconde que de quelques années. Toutes les deux placent l'homme, le citoyen, les droits individuels fondamentaux au centre de leurs préoccupations. Elles semblent inspirées, fondamentalement, par une même pensée et une même philosophie politique. Avant elles on ne connaissait que les droits du souverain d'une part, et d'autre part les statuts particuliers, garantis ou octroyés par ce dernier, des ordres, des corporations, des villes et des provinces. Ce n'est qu'après ces deux Déclarations que les institutions et le droit public ont été amenés à se préoccuper des droits de l'individu en général, de l'homme et du citoyen. Toutes les deux les proclament libres et égaux, en possession de droits naturels, inaliénables et imprescriptibles...

Comment se fait-il donc que les principes ainsi énoncés, qui semblent inspirer également ces deux textes, aient donné dans la pratique des résultats aussi différents ? Loin de laisser libre cours à l'élan fédéraliste initial qui inspirait la Révolution française à ses débuts, les institutions et les lois qui ont successive-

ment régi les Français jusque de nos jours ont consacré la primauté d'un seul pouvoir, la dictature de l'Assemblée sous la Convention, celle du monarque sous l'Empire, celle de l'Etat unique omnipotent et souverain qui se survit et se renforce à travers nos républiques successives. En France, l'Etat reste aujourd'hui le seul dépositaire d'un pouvoir qu'il se refuse à partager avec qui que ce soit. Nos collectivités locales, nos Régions, nos syndicats professionnels, nos associations, nos citoyens, n'ont d'autres droits que ceux qu'il veut bien consentir à leur octroyer...

Aux Etats-Unis, au contraire, l'élan fédéraliste originel s'est affermi et renforcé. La Confédération d'Etats qui s'étaient constituée au moment de cette guerre d'indépendance que les Bretons ont, avec les élites françaises, activement soutenue, s'est élargie par l'agglomération successive d'autres Etats. La Fédération des Etats-Unis est devenue la composante étatique la plus puissante du monde. Malgré l'inévitable accroissement de pouvoirs au sommet que cette évolution implique, ce rassemblement s'est opéré en respectant malgré tout l'indépendance et l'autonomie des Etats membres de la Fédération et, à l'intérieur de ces Etats, l'indépendance et l'autonomie des communes, de même que les droits multiples et les libertés fondamentales de ses citoyens. Il n'existe nulle part, à quelque échelon que ce soit au sein de cette Fédération, de pouvoir unique, fût-il celui d'un homme, d'une classe, d'une assemblée ou d'une administration. Alors que l'exercice du pouvoir en France provient d'une source unique et solitaire, il ressemble aux Etats-Unis au cours puissant d'une immense rivière, dont la force n'est faite, à son embouchure, que de l'addition des multiples pouvoirs de ses milliers d'affluents...

Comment donc, en partant de principes aussi proches, des évolutions aussi différentes, voire même contradictoires, ont-elles été possibles ? Pourquoi donc la Révolution française, pour reprendre un mot de l'académicien ministre français, Alain Peyrefitte, n'a-t-elle eu pour résultat que de « remplacer un Roi qui se prenait pour l'Etat, par un Etat qui se prend pour le Roi ? ». La réponse à cette question nous importe beaucoup à l'heure où en France la source unique du pouvoir se révèle de plus en plus incapable d'irriguer de manière satisfaisante le corps social dans sa complexité, et d'assurer en particulier le développement économique équilibré de nos « Régions périphériques » comme l'épanouissement culturel de nos peuples...

### *Les deux Déclarations des Droits.*

La réponse à cette question, je suis allé la demander à l'un de mes amis américains, aujourd'hui professeur d'histoire dans une petite ville de l'Etat de New York que l'on atteint en remontant la rivière Hudson. Les bâtiments et le vaste campus du célèbre collège universitaire où il enseigne s'étalent dans les clairières des bois qui bordent la localité. Nous nous sommes connus à la Cité universitaire à Paris, à la Fondation des Etats-Unis, où nous avons tous les deux nos quartiers d'étudiants. Il fréquentait les cours de la Sorbonne, tandis que je suivais ceux de l'Ecole des Sciences politiques. Il avait terminé ses études dans la capitale fédérale, à Washington D.C. et pouvait me faciliter les démarches et l'enquête que je devais accomplir près des bureaux de l'administration fédérale.

— La réponse ? me dit-il en souriant, je pense qu'elle tient en peu de mots, même s'il va nous falloir approfondir un peu. La différence fondamentale entre les deux Déclarations des Droits est la même que celle qui existe entre la lettre et l'esprit. Seuls les mots utilisés sont à peu près les mêmes...

— Il va certes falloir nous en expliquer...

— L'inspiration est sans doute elle aussi fondamentalement identique, au moins en ce qui concerne les droits de l'homme. Mais c'est de l'application concrète des principes ainsi définis que provient toute la différence. Elle réside essentiellement me semble-t-il, dans la « technique politique » pourrait-on dire, par laquelle on entend faire respecter ces droits dans la pratique. Aux Etats-Unis nous avons confié au pouvoir judiciaire, lui-même strictement indépendant du pouvoir politique et administratif, le soin de contrôler la constitutionnalité des lois, et de dire si l'une ou l'autre ne violent pas les droits fondamentaux de l'homme contenus dans la Déclaration d'indépendance, ainsi que les règles diverses inscrites dans notre Constitution. En France, au contraire, la Déclaration des Droits de l'Homme est restée un simple vœu pieux, sans valeur constitutionnelle. Aucune de vos nombreuses constitutions, à part celle de 1958, n'a inclus dans son texte la Déclaration des Droits de l'Homme. Si bien que ni vos tribunaux, ni votre doctrine, ni votre jurisprudence, ne lui ont jamais reconnu la moindre valeur juridique. Et de nos jours encore, la France, tout en ratifiant la Convention européenne des

Droits de l'Homme, a refusé d'accepter que ses citoyens puissent faire appel à un tribunal international s'ils estiment que ces droits fondamentaux sont violés.

— Vous voulez dire en d'autres termes, et je l'ai souvent dit moi-même, qu'en France les déclarations de principe ne portent guère à conséquence. Les hommes politiques et les dirigeants français en sont d'autant plus prodigues qu'ils ne se reconnaissent jamais obligés de les appliquer, chez eux, dans la pratique. Il n'y a là cependant qu'un seul aspect du problème : il ne suffit pas à expliquer par exemple, le « centralisme » de l'administration et de l'Etat français.

— Peut-être : mais ceci n'est au fond qu'un aspect de cela. Pour les Américains, la société politique trouve sa justification et son fondement dans un « Covenant », une sorte de pacte ou de contrat. Ce n'est pas une idéologie qui a été le ciment de la Révolution américaine, mais un engagement réciproque, un contrat, entre les citoyens et leurs gouvernements d'une part, entre les Etats fédérés et l'Etat fédératif d'autre part.

— Oui, mais ce contrat, ce pacte, existait aussi dans l'ancienne France, entre certaines provinces, dont la nôtre, et l'Etat français, alors personnifié par le Roi. Je n'ai pas besoin de vous rappeler, après nos nombreuses conversations sur ce point, que le Traité d'Union franco-breton de 1532, qui garantissait à la Bretagne ce que nous appellerions aujourd'hui son « autonomie interne », et lui assurait de larges libertés et de larges pouvoirs, notamment en matière financière, fiscale et administrative, était un véritable contrat synallagmatique, un « Covenant », comme vous diriez...

— Mais qu'est devenu ce Covenant ? Il n'a pas été respecté. Il a été aboli, unilatéralement, malgré l'avis des Bretons, sans qu'ils aient été consultés sur ce point, et d'une manière certes complètement illégale par la Révolution française : mais il n'y avait en France aucune autorité, ni aucun « mécanisme » pratique, par l'intermédiaire duquel vous auriez pu contraindre légalement l'Etat français à le respecter. Et pourquoi ce mécanisme n'existait-il pas ? Parce que la source unique du gouvernement du pouvoir et du droit, selon les légistes français, c'était le Roi, dépositaire unique, et seul légitime, de la souveraineté et de l'autorité. A leurs yeux, ni le peuple, ni les provinces, ni les ordres ne pouvaient avoir d'autre part légitime dans l'exercice du pouvoir que celle que le souverain absolu voulait bien consentir à leur laisser exercer.

### *La Révolution trahie.*

— Or, qu'a fait la Révolution française ? continue mon ami : elle s'est bornée à substituer la souveraineté d'une entité abstraite et unique, la « nation une et indivisible », à la souveraineté du Prince. Elle a consacré la primauté d'un seul pouvoir, celui d'une assemblée, pouvoir dans lequel s'incarne la nation, comme elle s'incarnait auparavant dans le Prince, propriétaire unique de son royaume. La chute de la monarchie n'a donc nullement modifié en France la nature des rapports entre gouvernants et gouvernés : il n'est donc pas étonnant que la dictature de l'Empire ait été la suite logique de la Révolution.

Rien de semblable en Amérique. Notre Déclaration du 4 juillet 1776 indique que les gouvernements sont établis parmi les hommes pour garantir leurs droits inaliénables et que, par conséquent, « leur juste pouvoir émane du consentement des gouvernés ». Elle tire la conséquence logique de cette affirmation en ajoutant : « Toutes les fois qu'une forme de gouvernement devient destructrice de ce but, le peuple a le droit de la changer ou de l'abolir. »

Vous me direz certes que dans la Déclaration française des Droits de l'Homme figure un article sur la résistance à l'oppression et même le droit à l'insurrection : mais cela n'est resté qu'une simple clause de style à laquelle il n'a jamais été question de conférer la moindre valeur juridique. Du fait de l'existence préalable d'un pouvoir absolu, celui du Roi, pouvoir qu'on exerçait maintenant à sa place, il n'était pas question de laisser le peuple établir son propre gouvernement. La Révolution française s'est donc refusée à tirer les conséquences logiques de la Déclaration des Droits de l'Homme.

Vos révolutionnaires se méfiaient d'ailleurs terriblement du peuple, même s'il leur arrivait parfois d'ameuter la « populace » parisienne pour servir leur dessein et faire tomber les têtes de leurs adversaires. Leur « révolution » n'a eu pour résultat pratique que de substituer le pouvoir d'une classe unique, « la bourgeoisie », celui d'une catégorie sociale déterminée, à celui du Roi. Et cette classe là méprisait encore plus le peuple que ses prédécesseurs. Les robins, les hommes de loi, les petits fonctionnaires et avocats de province qui ont fini par prendre la tête de la Révolution et dont beaucoup, ayant survécu aux épurations successives, ont d'ailleurs fini par « pantoufler » dans les dignités

impériales, n'étaient certes pas habitués à planter le blé ou la vigne, ni à mesurer des aunes de drap ou à titrer le vin aux celliers...

Etablir le règne de la « Nation », qu'ils prétendaient incarner, leur suffisait puisque, en fait, ils établissaient le leur en créant une sorte de « césarisme » collectif. N'est-ce pas Charles Péguy qui a dit, dans un de ses Cahiers : « Je ne savais pas que l'autorité collective anonyme est encore plus redoutable que l'autorité individuelle... » Mais le peuple, ou les peuples de France, n'ont eu aucune part dans ce processus. Ils ont continué à subir le pouvoir du centre unique du pouvoir, c'est-à-dire de Paris, ce dernier fût-il incarné dans une assemblée, un roi, un empereur, une république, une administration, qui tous, successivement, ont prétendu, et prétendent encore, incarner l'autorité régaliennne qu'ils exercent sur tous et sur tout grâce aux rouages de leur Etat unique, omnipotent, souverain et centralisé...

J'avais écouté avec intérêt cette longue diatribe qui me montrait que mon camarade d'études avait su garder son sens critique à l'égard de l'enseignement qui lui avait été dispensé à la Sorbonne...

— Je sais, certes, dis-je, que les Français ont une conception « moniste » du pouvoir et qu'ils n'ont pas su vaincre cette tendance d'esprit, source de l'intolérance que l'on rencontre encore bien souvent dans leur vie publique, leurs partis politiques et leurs diverses écoles de pensée, difficilement perméables à tout accord, à tout arrangement, à toute concession. Attribuez-vous donc les conséquences, très différentes dans la pratique, des deux Déclarations des Droits, l'américaine et la française, au fait qu'à la différence des Français les Américains ont une conception pluraliste du pouvoir et de la société ? Je sais aussi certes, et vous en êtes convaincu comme moi, que l'erreur profonde, fondamentale, du droit individualiste issu de la Révolution française et de l'Empire, et de la législation qui a suivi, c'est que cette dernière est faite pour un citoyen théorique, abstrait et interchangeable, qui n'existe pas dans la réalité. Elle a oublié que ce citoyen est un être de chair, qu'il exerce un métier, pratique une religion, appartient à des patries, des langues, des cultures, des collectivités humaines et territoriales différentes, et qu'on ne peut donc humainement le réduire à un plus petit dénominateur commun...

— Cela aussi n'est qu'une conséquence de la conception différente qui a présidé à la naissance des deux Déclarations des

Droits. Les Américains de la Déclaration d'Indépendance étaient des hommes terre à terre, des planteurs et des marchands, aux prises avec les difficultés que leur posait l'existence d'un pouvoir lointain, les mêmes en somme que celles que posent aux Bretons d'aujourd'hui le pouvoir absolu de Paris. Ils cherchaient donc à établir pour eux, entre eux, le meilleur gouvernement possible, celui qui respecterait le plus dans la pratique leur droit de vivre, de s'organiser, de prier, de commercer, de s'administrer à leur guise. Ce n'étaient pas des intellectuels férus d'idées générales, jugées bonnes *a priori* pour l'humanité tout entière. Ils ne connaissaient guère vos « encyclopédistes », dont la pensée n'avait pas influé sur la leur, comme elle avait influé sur celle de vos révolutionnaires et de leurs sociétés de pensée. Ils n'ont fait que chercher à traduire dans la pratique, par leur Constitution et leurs lois, les principes concrets d'organisation qu'ils avaient définis et éprouvés.

La Déclaration des Droits français, au contraire, reste essentiellement pour ses promoteurs l'affirmation d'une simple théorie politique, théorie qui n'a pas forcément de rapports avec les réalités concrètes; théorie à prétentions d'ailleurs universelles, applicable au monde entier puisque leur raison l'a conçue telle. Je n'ai pas besoin de vous « faire un dessin » (cela se dit toujours, oui ?) pour vous montrer jusqu'où cela les a menés. L'adhésion à un système unique, universel, et qui prétend tout expliquer et tout régenter sans tenir compte de la diversité humaine et des réalités complexes de la vie des peuples et des rapports sociaux, ne peut que déboucher sur le fanatisme, la tyrannie, la dictature et la Terreur. Les révolutionnaires français et leurs successeurs ont oublié ce conseil de sagesse que leur contemporain, le ministre Necker, leur avait pourtant laissé, après avoir abandonné le pouvoir, dans un livre intitulé : *Du pouvoir exécutif dans les grands Etats*. Nous le possédons ici dans notre bibliothèque. « Il n'est point, dit Necker, de liberté réelle, s'il existe au milieu de l'Etat une autorité sans balance. »

Eh bien, c'est cette balance, cet équilibre entre les pouvoirs, que les Américains ont voulu et su instituer, alors que les fondateurs de la France moderne s'en sont révélés incapables, ou plutôt ne l'ont pas voulu, même s'ils y ont un instant songé, comme la Constitution non appliquée de 1793 peut le donner à penser...

*Un système de « Checks and Balance ».*

— Il vous apparaît donc, dis-je, l'interrompant, qu'une des conditions fondamentales dans la réalisation d'une société réellement démocratique est l'existence en son sein de multiples pouvoirs qui se font équilibre, de façon, comme l'a dit je crois l'un des « pères fondateurs » des Etats-Unis, « à ce qu'aucun ne puisse prendre le pas sur l'autre » ? Si les révolutionnaires français avaient été inspirés de cette conception, loin de détruire l'autonomie de la Bretagne et des autres provinces « réputées étrangères », qui subsistaient avec leurs institutions et leurs libertés particulières au sein de l'Etat français d'alors, ils auraient au contraire réformé, renforcé et modernisé ces autonomies; ils les auraient étendues aux provinces du royaume qui, par l'effet de la centralisation monarchique, avaient déjà perdu les leurs. Ils auraient généralisé, au lieu de les détruire, les pactes, les contrats, les covenants qui avaient été conclus entre ces provinces et l'Etat français personnifié par le Roi.

— Incontestablement. La Révolution française est née, et la chose est aveuglante en Bretagne, d'une réaction contre les prétentions à l'autorité absolue de la monarchie, de son administration et de son Etat. Elle a été trahie du jour où la Convention a substitué par la force des armes un autre pouvoir absolu, le sien, au pouvoir absolu qu'elle venait de détruire. Elle suivait Mirabeau et Sieyès qui disaient que c'étaient les provinces qu'il fallait diviser et non pas le Royaume. Ce qui a amené le premier à déclarer plus tard — vous me l'avez rappelé bien souvent — : « Vous êtes Bretons : les Français commandent. » Elle suivait aussi Danton qui affirmait : « La Révolution, c'est Paris. »

Ceci ne veut pas dire, au contraire, que l'organisation, les institutions et les lois, à l'intérieur de ces autonomies antérieures, n'avaient pas besoin d'être réformées. Mais l'erreur profonde a été de les supprimer, ce qui a fait le lit de l'Empire et ce qui est à l'origine de ce centralisme français, destructeur des libertés collectives que vous combattez.

Au lieu de suivre Mirabeau, Danton ou Robespierre, les pères fondateurs des Etats-Unis ont suivi Madison lorsqu'il écrivait que « le but principal d'une législation est la réglementation d'une multitude d'intérêts opposés de la société. Si un groupe quelconque peut devenir majoritaire, ce groupe sera tenté de ne pas suivre les règles de la justice et d'abuser de son pouvoir »,

et qu'il fallait « non seulement protéger la société contre l'oppression de ceux qui la gouvernent, mais encore de protéger une partie de la société contre l'autre ». C'est pourquoi l'idée de base des constitutions et des lois de chacun de nos Etats, comme celle des institutions fédérales, est de permettre une collaboration et une influence réciproques de multiples pouvoirs. Des pouvoirs nombreux se sont ainsi constitués, qui se font mutuellement équilibre, qui s'imbriquent et se contrôlent entre eux par tout un réseau diversifié de « checks and balance », que je dis en anglais, car c'est difficile à traduire en français...

— La traduction française la plus proche me paraît être « contrôles et équilibres réciproques », bien qu'elle n'exprime pas tout ce que contient l'expression anglaise. Je suis persuadé certes qu'un pouvoir quel qu'il soit ne peut être limité que par la résistance d'un autre pouvoir, et que c'est pour cette raison que les pouvoirs doivent être répartis, divisés et dispersés d'une manière équilibrée entre les différentes composantes de la société. Le peuple, si on veut qu'il reste souverain, puisqu'il est de nos jours la source légitime du pouvoir, doit être un co-participant et un co-partageant des affaires publiques, du gouvernement et de l'administration.

— Ceci est d'autant plus évident, reprend mon ami, que si l'on se borne à dire que tout pouvoir vient du peuple, mais qu'on fasse en sorte que ce pouvoir ne lui appartient en propre que le jour des élections, on aboutit à ce que ce pouvoir devienne en réalité la propriété exclusive de ceux qui gouvernent le peuple. La base, le peuple, en réalité, ce n'est pas une masse, mais plutôt « une multitude organisée », rassemblée dans de multiples organisations, associations, groupements, syndicats, communes, régions, collectivités, etc. A ce pluralisme doit correspondre un pluralisme des organes du pouvoir à chacun des niveaux de la société. Chaque échelon, ou chaque tranche de cette dernière, doit conserver et exercer le maximum possible de droits et de pouvoirs. Ce n'est que de cette façon que l'on peut aboutir à un véritable équilibre socio-politique, analogue, toutes proportions gardées, à l'équilibre biologique qui est réalisé au sein de tous les corps vivants. C'est cet équilibre, et lui seul, qui tient les corps vivants en vie...

**Liberté proclamatoire et liberté réelle.**

— Il en est de même de la société : la liberté formelle, si elle reste formelle, ne peut être qu'une liberté proclamatoire. La liberté réelle est celle qui assure effectivement, par toute une série d'institutions, de lois, de procédures et de mécanismes juridiques, la participation effective du citoyen et des collectivités naturelles au sein desquelles il se groupe et s'organise, à la responsabilité, à l'action, à l'administration et au pouvoir. Toute société est conflictuelle et il est nécessaire qu'elle le soit si on veut à la fois qu'elle progresse et qu'elle reste libre. C'est pourquoi il ne peut y avoir de liberté sans pluralisme des pouvoirs et sans limitation réciproque de chacun d'entre eux, sans que chacun de ces pouvoirs serve de contrepoids à l'autre. Il n'y a que dans les théories totalitaires et dans les livres que les contradictions se résolvent par l'élimination de leur contraire. En réalité il ne faut pas qu'elles se résolvent, sauf par contrat, pacte, accord, arbitrage, compromis. Il ne faut surtout pas qu'elles se résolvent par l'élimination de toutes au profit d'une seule. Il ne faut jamais oublier qu'il n'y a d'unité que dans la mort...

— Vous rejoignez, dis-je, le propos récent d'un Président de la Confédération helvétique qui a écrit, en parlant de l'évolution de la Constitution suisse qui a permis la création du nouveau canton du Jura : « Seul ce qui peut changer est vivant »... Je suppose que le fédéralisme suisse n'a eu aucune influence sur la mise en pratique du fédéralisme américain à ses débuts ?

— Il n'y était pas connu, et ne l'est guère plus aujourd'hui. Mais il nous fournit un bon exemple, puisque nous sommes venus à en parler, de la souplesse infinie du fédéralisme. Ce dernier est pour nous, Américains, beaucoup plus un ensemble de recettes pratiques pour l'organisation de la société et le fonctionnement de notre système de « checks and balance », qu'une philosophie politique, une doctrine ou une école de pensée. Nous avons découvert le fédéralisme naturellement, pour des raisons essentiellement pratiques, et je crois que c'est aussi le cas des Suisses. Cette multiplication des pouvoirs, ce partage des attributions et des compétences, cette participation d'un nombre important de citoyens à l'exercice des responsabilités publiques, nous est encore plus nécessaire qu'à eux, étant donné l'étendue de notre territoire et le chiffre de notre population. Ceci si nous voulons, ce que les Américains désirent tous, que les Etats-Unis restent un en-

semble d'Etats démocratiques, assurant à leurs citoyens l'exercice du maximum de libertés.

L'exemple suisse permet, certes, d'apprécier la valeur de ces recettes pratiques de gouvernement et d'administration, puisqu'elles s'appliquent avec succès chez eux, dans ce petit pays, comme elles s'appliquent chez nous dans un pays immense. Si la Suisse était organisée sur les bases du système français de centralisation politique, économique, administrative et culturelle, elle n'aurait pas plus de quatre cent dirigeants responsables. Or elle en a cent mille ! Les attributions et les compétences étendues qu'ils possèdent font que les cantons et les communes, comme les Etats et les communes chez nous, sont des pépinières d'administrateurs, d'hommes politiques et de gestionnaires en tous genres. Inversement si la France était organisée sur le modèle de la Suisse et des Etats-Unis, au lieu d'avoir deux ou trois mille dirigeants presque tous centrés à Paris, elle en aurait un million, dispersés sur l'ensemble de son territoire. De ce fait, l'établissement d'un nouveau césarisme, individuel ou collectif, d'une dictature, d'un régime autoritaire de quelque tendance qu'il se réclame, serait pratiquement impossible.

Ce sont ces recettes pratiques, ces mesures concrètes, ces systèmes complets de « checks and balance », dont la Bretagne bénéficierait sans aucun doute si la France était un Etat fédéral ou fédératif, que vous pourrez étudier avec plus de détails lorsque vous vous rendrez à Washington D.C. J'ai pris déjà quelques rendez-vous pour vous et annoncé votre visite...

**Washington D.C., capitale de la Fédération.**

La X<sup>e</sup> rue de Washington abrite le « second biggest administrative building in the world ». — je me demandais dans quel pays pouvait bien se trouver le premier avant qu'on ne me l'ait montré dans une rue voisine. C'est dans ce « building » que me reçoit un haut fonctionnaire du gouvernement fédéral, affable, familier et cordial, dans un bureau climatisé, net et clair, aussi impersonnel qu'une salle d'hôpital. Mon oreille, habituée à l'anglais d'Europe, identifie d'abord avec quelque peine l'américain à l'accent large et coloré de mon interlocuteur :

— Monsieur, me dit-il, je crois que nous pouvons couper court les préliminaires. Il est inutile de vous préciser que votre

visite a été annoncée et que j'en connais l'objet. Les renseignements que je vais vous donner sont d'ordre public. Par contre rien de ce que je vais vous dire ne doit pouvoir vous laisser supposer un instant que le gouvernement de ce pays pourrait être favorable — ou défavorable — à une éventuelle requête de la Bretagne à faire partie des Etats-Unis. Ceci est du domaine de la haute politique et il ne m'appartient pas de le trancher.

— C'est bien ainsi que le problème se situe, dis-je, et je vous remercie de votre franchise. Puis-je cependant assurer que si la Bretagne demandait, par hypothèse, et obtenait de faire partie des Etats-Unis, elle bénéficierait du même statut que celui de l'un quelconque des cinquante Etats qui forment la Fédération ?

— Très certainement. Il ne pourrait en être autrement. Les Etats-Unis n'ont pas de « colonies », ni de territoires administrés directement par le Gouvernement fédéral central. Même les îles de Porto Rico et de Guam qui ne sont pas encore des Etats de l'Union possèdent leurs propres parlements et s'administrent pratiquement elles-mêmes, ce qui leur a permis un remarquable développement économique. Les seules circonscriptions territoriales que nous connaissons sont celles des Etats, eux-mêmes subdivisés en comtés. Il existe aux Etats-Unis environ trois mille comtés répartis, inégalement d'ailleurs, entre les cinquante Etats. Au-dessous des comtés existent les cités et les communes. Par sa population et sa taille, la Bretagne devrait obligatoirement former le nième état des Etats-Unis.

#### *Les principes. Etat unitaire. Etat fédéral.*

— Quels sont donc les pouvoirs et les attributions de chacun de vos cinquante Etats ?

— Monsieur, me dit-il en souriant, en droit et en théorie, sinon complètement en pratique, chacun de ces Etats est souverain. Tandis qu'en France les circonscriptions territoriales et administratives secondaires ne possèdent que les pouvoirs que l'Etat central veut bien condescendre à leur laisser exercer, chez nous, c'est le gouvernement central qui ne possède que les pouvoirs que les Etats se sont mis d'accord pour lui déléguer. Les différents Etats peuvent donc tout faire, *sauf* ce dont ils se sont volontairement dessaisis au cours de l'histoire des Etats-Unis en faveur de l'Etat fédéral.

L'article 10 des Amendements constitutionnels, dont l'ensemble constitue une véritable Charte des droits pour les Etats et les citoyens, est à cet égard très net. Je lis : « Les pouvoirs qui ne sont pas délégués à l'Etat fédéral par la Constitution, ou qui ne sont pas interdits aux Etats par cette Constitution, sont réservés à ces derniers ou au peuple. » Pour nous, par conséquent, le terme fédéral veut dire un accord entre égaux... (1).

— La différence est en effet d'importance, soulignai-je. C'était là en fait la situation de la Bretagne vis-à-vis de la France jusqu'à la Révolution de 1789. Nos ancêtres avaient voulu conserver la souveraineté « interne » de la nation bretonne et déléguer seulement au pouvoir central de la France, en l'occurrence au Roi, les attributs de son ancienne souveraineté internationale. Tandis que, depuis le Premier Empire, elle n'a d'autres droits que ceux que l'Etat français veut bien lui octroyer... »

— Je n'ignore nullement ce fait, croyez-le bien : tout cela a soigneusement été étudié par nos experts avant votre arrivée. Nous avons commis tellement d'erreurs et fait tellement de « bêtises » en Europe en 1919 et en 1945 du fait de notre ignorance totale des problèmes européens que nous nous efforçons à présent de remédier à ces défaillances. Je ne dis pas d'ailleurs que nous y arrivions toujours très bien : l'Europe est un continent si compliqué avec ses peuples qui ont passé les derniers siècles à se faire la guerre entre eux ! Je sais cependant que la structure administrative de l'ancienne France avait un caractère beaucoup plus fédéral que celle de la France républicaine, qui a conservé les structures dictatoriales, autoritaires et centralisées de l'Empire...

— Puisque ces problèmes vous sont familiers, puis-je vous demander de me donner votre avis personnel sur ce qui fait la différence fondamentale entre le système unitaire français et le système fédéral américain ?

— Je peux vous donner officieusement un avis personnel : je sais que vous êtes Breton et que de ce fait vous ne vous formaliserez pas des critiques que je peux être amené à faire au système français. Si nous comparons les deux systèmes d'organisation politique et administrative, qui tous les deux se disent et se veulent démocratiques, je dirai que celui des Etats-Unis est le plus démocratique des deux. Il y a quelque chose qui manque en France, et il y aura toujours quelque chose qui manquera tant que, dans

(1) Amendement X de la Constitution.



l'organisation de l'Etat, il n'y aura aucun pouvoir intermédiaire entre l'Etat et le citoyen. La disproportion des forces, des pouvoirs et des moyens est trop grande entre les deux pour que le second ne risque pas d'être complètement écrasé par le premier, même si, comme à présent, l'Etat respecte d'une manière générale les libertés fondamentales de l'individu. Mais quel autre pouvoir en France pourrait empêcher l'Etat de violer et de méconnaître ces droits si une République autoritaire, ou une démocratie dite populaire, venait à s'établir ? L'Etat unique monopolise le pouvoir, la force, la loi, le droit, les moyens administratifs et financiers. La liberté des citoyens français n'existe en fait que si l'Etat le veut bien...

— Les Etats-Unis, pourtant, ou plutôt l'Etat fédéral américain, a à sa disposition beaucoup plus de force et de moyens que l'Etat français...

— C'est exact : mais cela n'est vrai que vis-à-vis de l'extérieur, sur le plan international. Si l'Etat fédéral américain voulait utiliser sa force pour contraindre ses propres citoyens, il ne pourrait pas le faire, tandis que l'Etat français le pourrait. L'Etat fédéral, aussi puissant soit-il, n'a que des pouvoirs limités : toute une série de mécanismes juridiques et institutionnels assurent qu'il n'outrepasse pas les pouvoirs qui lui ont été conférés : il doit se confiner dans leurs limites. Nous possédons de nombreux pouvoirs intermédiaires qui, en se faisant équilibre et en s'opposant entre eux, protègent le citoyen et l'empêchent d'être isolé, sans moyen et sans défense vis-à-vis des entreprises de l'Etat ou de sa législation, que ces dernières émanent des Etats fédérés ou de l'Etat fédératif. Ces pouvoirs intermédiaires amortissent, limitent et humanisent l'impact que peuvent avoir sur l'individu les lois et les règlements d'un pouvoir central.

L'Etat français se veut souverain, un et indivisible, source unique du pouvoir et du droit. Toutes les autres institutions gouvernementales : administrations, collectivités locales, corps constitués, ne sont que de simples agents de l'Etat. Elles ne tiennent leurs pouvoirs que de lui. Vos départements, par exemple, et vos communes n'ont pas le droit d'être consultés, ni de jouer quelque part que ce soit dans l'expression de la volonté de l'Etat, dite « volonté nationale ». C'est ce dernier qui a toujours le dernier mot.

— On pourrait certes, dis-je, multiplier les exemples : l'Etat français unitaire peut diviser ou fusionner des départements à sa

guise. Ne vient-il pas, fidèle à la devise de tous les impérialismes qui est de diviser pour régner, de diviser la Corse en deux départements, obéissant sans doute au souci qui était déjà le sien lorsqu'il a divisé la Bretagne en cinq départements en 1790. Puis il a mutilé le territoire de celle-ci en créant les régions. Tout cela sans que les populations concernées aient été le moindrement consultées et sans qu'il soit tenu compte de leurs protestations. Le législateur fédéral, au contraire, que ce soit en Suisse ou aux Etats-Unis, ne peut ni créer, ni supprimer à sa guise des Etats, des Régions ou des cantons fédérés, ou du moins ne peut le faire sans l'accord formel de toutes les populations intéressées, et qui sont appelées à se prononcer par un ensemble de consultations démocratiquement organisées.

En France, une loi uniforme règle l'organisation des collectivités locales. Dans un Etat fédératif, chacune des composantes fédérées : Etats, Régions, communes... s'organisent à leur guise et de manière autonome dans le respect des compétences recon nues à chacune d'entre elles. Ces unités fédérées choisissent librement leurs autorités et leurs fonctionnaires alors qu'en France l'Etat impose les siens aux départements et aux Régions.

Chacune des unités fédérées a, dans un Etat fédéral, des compétences étendues, et a de plus la charge d'appliquer la plupart des lois fédérales. Leurs compétences leur appartiennent en propre; chacune d'entre elle possède ses propres ressources financières, dont elles décident généralement elles-mêmes les modalités, la répartition et le montant. En France au contraire les collectivités locales n'ont d'autres pouvoirs ni d'autres ressources que ceux qui lui sont octroyés par l'Etat unitaire, etc.

— Vous m'avez, cher monsieur, évité d'avoir à vous dire trop de mal de l'organisation politique et administrative de la France... J'ajouterai cependant que dans un Etat fédéral les unités fédérées ne sont soumises qu'à un contrôle de la légalité de leurs décisions, jamais de leur opportunité. Dans un Etat unitaire au contraire les décisions des pouvoirs locaux peuvent toujours être cassées par l'Etat central. Par voie de conséquences ces derniers n'ont, en France, aucune part à l'élaboration de la politique de l'Etat.

Rien de semblable aux Etats-Unis : les unités fédérées, c'est-à-dire les Etats de l'Union, participent, en leur qualité d'Etats, à la formation et à l'expression de la volonté de l'Etat fédéral. Ils le font sur un pied d'égalité, car ils sont tous consultés sur l'opportunité des lois fédérales, de même qu'ils participent tous, sur le

même pied d'égalité, à la nomination du gouvernement et des assemblées fédérales. Chez nous, si vous voulez, les gouvernements, ceux de la Fédération, ceux des Etats et ceux des communes, n'agissent que par délégation des citoyens. Il n'y a pas de centre unique du pouvoir, mais il existe au contraire des pouvoirs multiples. Chacun de ces pouvoirs sert des secteurs différents, de différentes tailles et de différentes attributions : ils ont entre eux des relations d'égaux en ce qui concerne les attributions, les compétences qui sont respectivement déléguées à chacun.

Un de nos constitutionnalistes et politologues, Daniel J. Elazar, directeur du Centre pour l'étude du fédéralisme, qui a été institué à Philadelphie, a très bien et très concisément défini notre système d'organisation politique et administrative : « Certes, écrit-il, le gouvernement fédéral est premier dans le domaine des Affaires étrangères et de la défense nationale; mais les Etats sont premiers dans le domaine des voies de communication, d'enseignement supérieur et d'assistance sociale, alors que les collectivités locales, elles, sont premières dans des matières telles que l'enseignement primaire, le logement et l'aménagement du territoire. »

— Il existe donc aux Etats-Unis toute une série de pouvoirs, égaux en droit, ayant chacun des attributions et des responsabilités différentes. Le respect de leurs compétences réciproques est, comme dans tous les Etats fédéraux, assuré par toute une série de mécanismes administratifs, institutionnels et juridictionnels...

### *Le Président et le Congrès.*

— Ne serait-il pas plus simple dans ces conditions, continuai-je, que vous m'indiquiez d'abord quelles sont les attributions générales des autorités fédérales des Etats-Unis ? Par voie de conséquence, nous arriverons ainsi plus facilement à délimiter l'étendue des pouvoirs exercés par chacun des Etats.

— C'est en effet « l'approche » logique du problème. Dès le départ, je dois vous dire qu'il y a eu une tendance constante, à mesure qu'augmentait la complexité de la vie moderne, à un renforcement des pouvoirs et des ressources du gouvernement fédéral central.

— La raison de cette évolution ne réside-t-elle pas dans le fait qu'à l'origine les liens qui unissaient les différents Etats étaient très lâches ?

— Incontestablement. Avant de former une fédération, les Etats-Unis n'étaient qu'une confédération d'Etats indépendants. Actuellement, la Constitution fédérale est toujours celle adoptée le 19 septembre 1787, complétée par la Déclaration des Droits du 15 décembre 1791 et par divers autres amendements, dont les derniers concernent surtout les élections du Président et ont, entre autres, limité ses fonctions à un maximum de deux mandats (2). Le Président, ainsi que vous le savez sûrement si vous avez étudié un peu notre droit public, est à la fois chef de l'Etat et chef du gouvernement. Elu à la suite d'élections primaires au suffrage universel pour quatre ans sur la base des circonscriptions électorales que forment les Etats, chaque Etat décidant à la majorité de ses électeurs, il nomme les ministres qui ne sont responsables que devant lui. Il exerce donc le pouvoir exécutif et est à la tête des services et administrations fédéraux, tandis que le pouvoir législatif fédéral est exercé par le Congrès, qui est constitué par la Chambre des Représentants et le Sénat.

— Comment sont élues les deux Chambres du Congrès ?

— Elles sont toutes les deux élues au suffrage universel direct dans le cadre de chaque Etat, tous les deux ans pour la Chambre des Représentants, par tiers tous les deux ans pour le Sénat. Le mandat d'un représentant est donc de deux ans, celui d'un sénateur de six ans. Les deux Chambres ont exactement les mêmes pouvoirs législatifs en matière fédérale, à cela près que les représentants ont seuls l'initiative des dépenses fédérales et de la création d'impôts fédéraux nouveaux, et que les sénateurs ont seuls le pouvoir d'approuver à la majorité des deux tiers les traités et accords internationaux. Que l'une quelconque des deux Chambres ne puisse se passer du consentement de l'autre, sur quelque sujet que ce soit, nous paraît un nécessaire principe d'équilibre et de contrôle réciproque...

### *Régime présidentiel.*

— C'est sans doute aussi pour cela, remarquai-je, que le Congrès ne peut renverser le Président ni le Président dissoudre le

(2) F. D. Roosevelt avait exercé trois mandats ayant été élu en 1933, 1937 et 1941. Ce n'est qu'au lendemain de sa troisième élection qu'il a jugé possible de faire volontairement entrer son pays dans la guerre, bien qu'il ait fait sa dernière campagne électorale sur le thème du maintien de la neutralité.

Congrès, alors que, selon la Constitution française actuelle, le Président possède le pouvoir de dissoudre l'Assemblée nationale ?

— Exactement. Si vous me permettez cette digression, on dit souvent que le système de gouvernement présidentiel qui est celui des Etats-Unis a été étendu à la France par la Constitution de la... de la... — excusez-moi si j'hésite, car la France a eu tellement de constitutions depuis la Révolution française —, de la V<sup>e</sup> République, et par les réformes constitutionnelles du général de Gaulle. Rien n'est pourtant plus loin de la réalité. La seule analogie c'est l'élection du Président au suffrage universel. Mais le système a été faussé du fait que le général de Gaulle avait voulu conserver le droit de dissoudre la Chambre. Dès lors l'équilibre est rompu entre les pouvoirs. Entre deux pouvoirs qui sont également légitimes, et qui procèdent tous deux du vote populaire, aucun ne doit pouvoir prendre le pas sur l'autre.

— Mais alors que ce passe-t-il en cas de conflit ?

— Rien. J'ai tendance à considérer que c'est un défaut fondamental de l'esprit et du raisonnement français que de vouloir qu'il y ait en chaque chose un « gagnant », qui puisse sans rémission imposer sa volonté à l'autre. La vie n'est pas ainsi faite, qui est partout, si l'on veut qu'elle soit tolérable et harmonieuse, équilibre et compromis. Chez nous s'il y a conflit entre les deux pouvoirs, ces derniers doivent trouver un compromis pour s'entendre jusqu'à la prochaine consultation électorale qui peut, ou non, porter remède à cette situation. Il est arrivé fort souvent que la majorité du Congrès ait été pendant longtemps d'une tendance, ou d'un parti, différent de celui du Président. Cela n'a pas empêché les Etats-Unis d'être gouvernés. Les lois votées par le Congrès doivent certes être contresignées par le Président : mais elles deviennent automatiquement applicables dix jours après lui avoir été soumises, même s'il ne les contresigne pas...

— Vous pensez donc peu de chose des discussions françaises sur ce point ?

— Certes : vues d'ici, ces discussions et ces querelles, sur les problèmes que pourrait poser l'appartenance de votre Président à une tendance ou à un parti qui ne serait pas celui de la majorité de l'Assemblée nationale, paraissent fort peu pertinentes. Pour les résoudre, il suffit d'enlever au Président le droit de dissoudre la Chambre, d'une part, et, d'autre part, d'enlever aux députés le pouvoir de demander au gouvernement choisi par le Président de s'en aller à la suite d'un vote formel de méfiance. Qui vous dit que les citoyens, qu'ils soient français ou américains,

ne préfèrent pas avoir une Assemblée et un gouvernement dont les tendances et les programmes sont différents ? Comme cela, ils se font réciproquement équilibre, et les excès possibles de l'un sont automatiquement corrigés par l'exercice des pouvoirs de l'autre. Les députés peuvent toujours refuser de voter les lois que le Président ou son gouvernement leur présente, et ils ont eux-mêmes de leur côté, l'initiative des lois...

— Qu'arrive-t-il dans ce cas, si l'on veut éviter la paralysie complète du système législatif ?

— Il n'y a que deux solutions : ou bien le gouvernement retire le projet de loi qui n'a pas l'approbation du Congrès, ou bien il accepte les amendements à ce projet que le Congrès lui propose. Si par ailleurs le Président n'est pas d'accord avec une loi d'initiative parlementaire votées par les deux Chambres du Congrès, il possède un droit de veto limité en ce sens qu'il peut en demander une nouvelle discussion. Dans ce cas, la loi ne deviendra applicable que si elle est approuvée par une majorité des deux tiers dans chaque Assemblée.

— Ses pouvoirs sont donc malgré tout très étendus ?

— Certes; mais n'oubliez pas que le Président n'est élu que pour quatre ans et qu'il ne peut exercer plus de deux mandats. Il ne peut donc gouverner plus de huit ans. Et pendant tout ce temps il n'est nullement à l'abri de la loi commune, qui s'impose à tous les citoyens, comme l'affaire de Watergate l'a amplement démontré. Dans la pratique il est loin d'être tout puissant, comme paraît l'être, constitutionnellement s'entend, le Président de la République française...

— Je ne suis certes pas ici, cher monsieur, pour défendre un système politique et constitutionnel qui ne laisse que fort peu de libertés à la Bretagne...

— Je sais : mais, après cette digression, ne nous laissons pas trop égarer si vous le voulez bien dans des considérations de grande politique qui dépassent ma compétence...

#### *Pouvoirs des autorités fédérales.*

— Revenons donc, dis-je à mon interlocuteur, à notre propos initial : dans la pratique, en quoi consistent essentiellement les attributions des autorités fédérales centrales ?

— Le Congrès définit les grandes lignes de la politique à suivre, car il n'adopte que des lois de nature très générale. Il

donne un cadre. C'est au Président à appliquer ces lois et à en diriger l'exécution. Il le fait avec des pouvoirs très larges : ses décisions sont valables à moins qu'elles ne soient contredites par le pouvoir judiciaire. Ce sont les autorités fédérales qui dirigent exclusivement la politique étrangère et la diplomatie des Etats-Unis; ce sont elles aussi qui en assurent la défense, qui organisent et dirigent l'armée, la marine, les forces aériennes et tous les organismes de recherches et d'étude concernant la défense nationale. La politique douanière et commerciale internationale dépend d'elles; elles ont seules le droit de battre monnaie et d'émettre des billets de banque; elles assurent l'unité de la législation des poids et mesures, organisent et dirigent seules les services postaux à l'exception des services télégraphiques et téléphoniques. D'une manière générale, enfin, les autorités fédérales veillent au développement économique et social des Etats-Unis. C'est dans ce but qu'ont été créés au siècle dernier les ministères — nous disons les « Départements » — fédéraux de l'Agriculture, du Commerce, du Travail et de la Santé. Les ministères toutefois exercent surtout un rôle d'animation et de coordination. Ils encouragent, et éventuellement subventionnent, le développement économique et commercial du pays, veillent à l'extension des transports, à la réalisation de grands travaux dépassant le cadre des Etats, s'efforcent aussi d'améliorer le bien-être des salariés et leurs conditions de travail et de vie (3).

— Il existe pourtant à Washington des Ministères de l'Intérieur, des Finances et de la Justice ?

— Certes; mais le Ministère de l'Intérieur, qui, en France, dirige dans les moindres détails, grâce à ses préfets, l'administration de tout le pays, n'est pas aux Etats-Unis chargé de l'administration. Il se borne à conserver et à développer les ressources naturelles des Etats-Unis (énergie, pétrole, mines, parcs nationaux, etc.). Le Ministère des Finances, en dehors de ses attributions monétaires, ne dirige que les Finances fédérales, et n'assure que le recouvrement des seuls impôts fédéraux et le paiement des seuls dépenses et emprunts fédéraux. Quant au Ministère de la Justice, il se borne à veiller à l'application des seules lois fédérales et à diriger le F.B.I. D'une manière générale aucun des ministères fédéraux n'administre : ils animent et contrôlent beaucoup plus qu'ils ne dirigent.

(3) Section 8 de la Constitution, art. 1<sup>er</sup>.

### *Le pouvoir judiciaire fédéral.*

— La Cour suprême fédérale dépend-elle du gouvernement fédéral ?

— Nullement. Aux Etats-Unis, le pouvoir judiciaire est absolument indépendant du pouvoir exécutif. Nous estimons que c'est la seule façon de protéger les droits individuels du citoyen contre l'arbitraire de l'Etat ou des particuliers. La Cour suprême et ses auxiliaires, les cours d'appel fédérales et les tribunaux fédéraux de district, sont chargés de punir les seules infractions aux lois fédérales et de juger les conflits entre Etats ou entre citoyens de différents Etats. En dehors de ses fonctions d'appel suprême, la Cour suprême fédérale contrôle la validité constitutionnelle des lois votées par le Congrès ou des mesures prises par le Président : elle peut les annuler si elle les juge inconstitutionnelles. Elle veille également à ce que les lois adoptées par les différents Etats ne soient pas contraires à la Constitution, à la Déclaration des Droits et aux lois fédérales. En d'autres termes, « la Constitution et les lois des Etats-Unis sont ce que les juges de la Cour suprême disent qu'elles sont... »

— Cette compétence particulière de la Cour suprême met donc une limite aux pouvoirs du Congrès et du Président ?

— Incontestablement : ces pouvoirs de la Cour suprême nous apparaissent le seul frein possible aux atteintes aux libertés individuelles et aux libertés publiques que pourraient être tentés de commettre un homme ou une assemblée. La Constitution des Etats-Unis (4) interdit l'adoption par le Congrès ou le Président de toute loi ou de toute mesure qui pourrait supprimer ou suspendre les libertés individuelles ou porter atteinte au principe de la non-rétroactivité des lois. C'est le rôle de la Cour suprême d'y veiller et d'annuler au besoin les mesures prises. Mais supposez un instant que des pouvoirs aussi étendus que ceux que possède le Président des Etats-Unis soient confiés comme à présent au Président de la République française : du fait de l'inexistence d'un pouvoir judiciaire constitutionnel qui puisse imposer ses décisions à l'exécutif, du fait de la structure centralisée de la France qui concentre aux mains de l'exécutif toute l'administration et tout le gouvernement, ce dernier a sur les

(4) Section 9 de la Constitution, art. 1<sup>er</sup>.

Français des pouvoirs beaucoup plus étendus que n'en possédaient les monarques les plus absolus de votre histoire. Les Français ne me paraissent guère à même d'éviter la dictature et le régime totalitaire que si, au préalable, ils transforment à tout le moins la République unitaire en République fédérale...

### *Retour aux principes.*

— La limitation des pouvoirs fédéraux et les larges attributions et pouvoirs laissés aux gouvernements particuliers des Etats vous paraissent donc le complément nécessaire des larges pouvoirs confiés au Président des Etats-Unis.

— C'est là l'évidence même. Le régime présidentiel qui caractérise notre Constitution n'est possible que parce que, comme je vous l'ai dit au début de cet entretien, tout pouvoir d'administration et de gouvernement, toutes attributions qui ne sont pas délégués aux autorités fédérales centrales restent entre les mains des Etats particuliers. Le Congrès, comme le Président, ne peuvent s'occuper que des affaires fédérales. Les pouvoirs du Président et de ses ministres sont très étendus, mais leurs attributions sont limitées aux matières d'intérêt général qui intéressent l'ensemble des Etats-Unis. Ils ne peuvent intervenir, ni dans le gouvernement, ni dans l'administration, des Etats particuliers. En matière purement domestique, les Etats sont les maîtres chez eux de manière absolue.

— Il nous reste donc à présent à évoquer les pouvoirs et les attributions des Etats. C'est là en fait l'objet même de ma visite...

— Permettez-moi donc un instant : je vais demander à un de mes collaborateurs, spécialement chargé des relations entre la Fédération et les Etats, de venir nous retrouver.

J'abandonne mon carnet de notes et profite de ce répit pour me « relaxer » un instant dans le confortable fauteuil où je suis assis. Mon interlocuteur joue avec l'un des multiples boutons d'appareils électroniques placés sur son bureau. Et, dans ma pensée, j'évoque une Bretagne qui n'aurait pas affaire à un Etat central touche-à-tout, à un Etat dont les ministères se borneraient à aider, non à retarder, à animer, non à diriger, à coordonner, non à administrer... Quelle malédiction, ou quelle infirmité mentale pèse donc sur la France et qui l'oblige encore à vivre à l'heure de Napoléon ? Et dire que Giscard d'Estaing, son président actuel, la dit moderne !...

— Monsieur, me dit en matière de préambule mon nouvel interlocuteur, chacun des cinquante Etats qui composent les Etats-Unis, comme chacun des comtés entre lesquels se subdivisent ces Etats, possède un véritable gouvernement local. Le Gouvernement fédéral central, que ce soit le Congrès ou le Président, ne peut intervenir à l'intérieur d'un Etat si celui-ci agit dans la limite de ses attributions. Nul ne peut contraindre un Etat à faire ou à ne pas faire quelque chose si cette chose est de sa compétence. Chaque Etat peut en appeler à la Cour suprême s'il estime que les autorités fédérales violent ses prérogatives en dépassant celles qu'elles possèdent, et également s'il lui arrive d'entrer en conflit avec un autre Etat.

### *Le Gouvernement des Etats.*

— Chacun des Etats des Etats-Unis, s'il possède un gouvernement, possède donc, demandé-je, un pouvoir législatif et un pouvoir exécutif ?

— Chaque Etat a sa propre Constitution qu'il a lui-même adoptée et dans chacun, sauf dans le Nebraska, le pouvoir législatif est exercé par deux Assemblées : le Sénat et la Chambre des Représentants, dont les membres sont élus au suffrage universel direct à l'intérieur de chacun des comtés de l'Etat. Ces Chambres se réunissent régulièrement tous les ans ou tous les deux ans selon les Etats en session ordinaire.

— Si chaque Etat possède son pouvoir législatif, il n'y a donc pas unité de législation entre les différents Etats ?

— Absolument pas, monsieur. Même voisins, les Etats ont des lois très différentes sur le même sujet. La législation des personnes et des biens dépend entièrement d'eux. Leur autorité législative n'est limitée que par la Constitution fédérale, qui leur interdit de passer des lois en contradiction avec cette Constitution, les lois fédérales et les traités avec les Etats étrangers.

— Pouvez-vous me donner quelques exemples de ce que les Etats ne peuvent pas faire ?

— Ils ne peuvent, interromp mon premier interlocuteur, faire des lois portant atteinte aux libertés individuelles fondamentales et au respect des contrats (5). Ils ne peuvent frapper aucun produit de droit d'importation ou d'exportation à l'entrée ou la

(5) Sections 9 et 10 de la Constitution, art. 1<sup>er</sup>.

sortie de leur territoire (5), ni émettre des billets de banque (5), ni conclure des alliances (5), ni établir l'esclavage (6), ni empêcher les femmes de voter (7), ni décerner des titres de noblesse, ni se donner un roi... (8).

Amusé par cette dernière précision, et pensant qu'il était heureux que la Bretagne n'ait pas de prétendant connu au trône, je demande à présent des précisions sur le pouvoir exécutif dans les différents Etats des Etats-Unis.

— Dans tous les Etats, ce dernier est exercé par un gouverneur, qui est, comme les Chambres, élu au suffrage universel direct par l'ensemble des citoyens de l'Etat dont il s'agit. Il est élu tous les deux ans dans à peu près la moitié des Etats, tous les quatre ans dans l'autre. Il a, sur le plan de l'Etat, des pouvoirs importants, comparables à ceux que possède le Président des Etats-Unis sur le plan fédéral : il partage en général, comme ce dernier, les responsabilités législatives avec les Assemblées de l'Etat, et il possède, comme lui, un droit de veto limité. Gouverneurs et Chambres des Etats partagent toutefois les responsabilités législatives avec les citoyens...

— Il y a donc dans le gouvernement des Etats-Unis des similarités avec le système suisse ?

— Certainement : les citoyens ont le droit de pétition, c'est-à-dire de proposer des lois. Si un certain nombre d'entre eux, variable selon les Etats, s'entendent pour le faire, la proposition est soumise au vote de la population concernée : elle devient automatiquement loi si elle est approuvée par la majorité. Les assemblées législatives de l'Etat peuvent aussi consulter la population par voie de référendum. Dans ce cas la mesure proposée ne devient loi que si elle est approuvée par celui-ci. Il arrive souvent par exemple que le corps électoral soit consulté sur les emprunts ou les finances de l'Etat ou du Comté, ou de la commune, sur le système scolaire ou la protection sociale, etc. Il arrive même encore, notamment dans les plus petites communautés de la Nouvelle-Angleterre, que ce soit la totalité des électeurs qui se réunissent pour décider des affaires de leur ville ou de leur village...

— Et dire que chez nous, soupiré-je, toutes les décisions sont prises par l'Etat et ses représentants, et que les Bretons ne sont consultés sur rien de ce qui les concerne pourtant en propre...

(6) Amendement XIII.

(7) Amendement XIX.

(8) Section 4 de la Constitution, art. 4.

### *Initiative populaire.*

— Pouvez-vous me donner quelques exemples récents de l'exercice du droit d'initiative des lois par les citoyens des Etats, montrant ainsi la part qu'ils prennent, ou peuvent prendre, à l'élaboration de la législation et des règlements qui les gouvernent ?

— L'exemple le plus récent et le plus significatif que je puisse vous donner est celui de campagnes très vives, menées grâce à ce système d'initiative des lois qui existe dans un certain nombre de nos Etats, et qui tendent à réduire le montant des impôts locaux, communaux et d'Etat, et à s'élever contre le poids de plus en plus lourd de la fiscalité. Le mouvement est parti de Californie, le plus peuplé de nos Etats, ou existe, comme dans beaucoup d'autres, une taxe sur la propriété immobilière, terres, maisons, etc., taxe assise sur la valeur marchande de ces dernières. Or, cette valeur marchande, du fait de l'inflation que nous connaissons depuis quelques années, a crû beaucoup plus vite que le coût de la vie et que le revenu des particuliers. En 1942 cette seule taxe était en moyenne en Californie de 3,2 % du revenu imposable. En 1976, elle était montée à 6,3 %.

Une initiative populaire, appelée proposition Jarvis-Gann, du nom de ses promoteurs, ayant recueilli un nombre suffisant de signatures, a été soumise au corps électoral de Californie. Elle tendait à réduire cette taxe sur la propriété à 50 % de son montant actuel, et à limiter son augmentation annuelle à 2 %. Cette proposition a été approuvée par les électeurs par 4,2 millions de oui contre 2,3 millions de non. Son application est donc devenue obligatoire pour les autorités de l'Etat de Californie. Ce dernier, ainsi que ses plus grandes villes, se voit donc obligé de réduire considérablement ses dépenses qui, il faut le dire, avaient déraisonnablement augmenté.

Sur cette lancée, les contribuables électeurs de l'Ohio viennent par des procédures similaires, de refuser 89 des 139 taxes scolaires que la législature de l'Etat avait instituées pour faire face aux déficits survenus dans la gestion des établissements d'enseignement. Parallèlement, les corps électoraux du Colorado, du New Jersey et du Tennessee viennent de limiter le montant des dépenses budgétaires de l'Etat et des communes.

Cela ne s'est pas arrêté là : l'habitude, mauvaise il faut bien le dire, du Gouvernement fédéral de dépasser les dépen-

ses prévues par le budget fédéral, et donc de gouverner avec un budget en déficit, est de plus en plus attaquée. Vingt-trois législatures d'Etat se sont déjà mises d'accord pour proposer un amendement à la Constitution, qui obligerait le Gouvernement fédéral à ne pas dépasser les dépenses prévues au budget voté par le Congrès. Si onze Etats supplémentaires soutiennent cette proposition, cet amendement constitutionnel devra obligatoirement être soumis au vote des Assemblées de tous les Etats. Si les Assemblées de trois quarts des Etats l'adoptent, il devra être inscrit dans la Constitution, et son application sera donc obligatoire pour les autorités et le Gouvernement fédéral...

— Je vois donc que les citoyens ont très largement leur mot à dire dans la manière dont les Etats, les communes et la Fédération sont gouvernés : ils peuvent avoir recours à diverses procédures prévues dans les législations et les constitutions des Etats, pour influencer à tout moment, en dehors et en plus de l'exercice de leur simple droit de vote, sur la gestion et l'administration des affaires publiques, et cela de manière décisive. Si le pouvoir législatif est ainsi partagé entre les assemblées de l'Etat et des communes, d'une part, et les citoyens de l'autre, je suppose que, par contre, c'est le gouverneur qui assume seul, dans chaque Etat, le pouvoir exécutif, dans les limites qui lui sont fixées par les lois et les assemblées de l'Etat ?

— C'est en effet le gouverneur qui nomme les fonctionnaires de l'Etat, sous réserve parfois de l'approbation du Sénat de l'Etat. Il convoque les Chambres, dirige la « garde nationale » particulière de l'Etat, exerce le droit de grâce. Il est assisté par une sorte de Conseil des ministres dont les membres sont, la plupart du temps, eux aussi élus au suffrage universel direct. Le gouverneur et les ministres dirigent naturellement un corps de fonctionnaires qui sont recrutés, dirigés et payés par l'Etat, sans aucune intervention du Gouvernement fédéral.

#### *Finances des Etats.*

— Chaque Etat dispose donc d'un budget particulier important, absolument distinct du budget fédéral ?

— Je ne vois pas, monsieur, que les Etats pourraient faire face à leurs attributions, qui sont très étendues, et assurer les charges qui leur incombent, qui sont souvent très lourdes, si

chacun d'entre eux n'avait son budget particulier. Ce dernier est en général établi par le gouverneur et approuvé par les Chambres de l'Etat.

— Chaque Etat possède donc le droit de percevoir des impôts ?

— Bien entendu, et ces impôts sont absolument distincts des impôts fédéraux. Ils ne sont ni recouverts ni administrés par les mêmes fonctionnaires. Chaque Etat est maître de ses finances qui sont dirigées par le trésorier et le contrôleur des Comptes. Les Etats peuvent imposer les biens qui ne sont pas soumis à l'impôt général sur le revenu, lequel est un impôt fédéral, voire même les revenus eux-mêmes (9). Ils sont les seuls à percevoir les droits de succession, les taxes sur la propriété et sur les chemins de fer, les impôts sur les automobiles et sur l'essence, etc.

— Le système fiscal, les taux des impôts, etc., ne sont donc pas uniformes ?

— D'une manière générale, le système fiscal varie d'Etat à Etat, souvent même de cité à cité ou de commune à commune. Il est très souple et partout conditionné par les particularités régionales et la situation financière du Gouvernement de l'Etat. Les autorités de l'Etat et des collectivités locales s'efforcent d'éviter les doubles emplois et la taxation de la même source par les niveaux fédéraux, étatiques, locaux et municipaux.

— Les différents niveaux d'imposition chevauchent donc parfois les uns sur les autres ?

— On ne peut pas toujours l'éviter dans la pratique. C'est ainsi qu'à l'origine on considérait, selon l'amendement VI de la Constitution, que l'impôt sur le revenu (income-tax) devait rester un impôt fédéral. Il a été impossible de maintenir cette règle, et, actuellement, il n'y a plus que neuf Etats, sur les cinquante, à ne pas taxer eux-mêmes les revenus.

— Ne reçoivent-ils pas de subventions du Gouvernement fédéral ?

— La chose se fait de plus en plus, malgré la répugnance des Etats à ce mode de financement, car les subventions fédérales sont souvent soumises à des conditions qui limitent les droits des Etats à disposer de ces ressources à leur gré. Les

(9) Amendement XVI.

subventions sont surtout pratiquées en matière de grands travaux d'équipement économique et social et notamment pour les grands travaux routiers. Il faut souligner qu'au cours des dernières décades il y a eu une action très énergique de la part des Etats pour réduire les obligations et les contrôles que les autorités fédérales imposaient en contrepartie des subventions. Plusieurs jugements de la Cour suprême de Justice fédérale leur ont donné satisfaction, les conditions ou les règles posées par Washington pour étendre le pouvoir des autorités fédérales ayant été jugées par la Cour comme contraires aux principes du fédéralisme.

— Quelle est la répartition de la masse fiscale entre les Etats et l'Etat fédéral ?

— Elle a beaucoup varié, les dépenses fédérales, comme d'ailleurs celles des Etats, ayant constamment tendance à s'accroître. En 1975, les autorités fédérales ont perçu 281 000 millions de dollars, tandis que les Etats percevaient 135 000 millions de dollars, soit à peu près deux tiers du total pour les autorités fédérales et un tiers pour les Etats. Ces chiffres, toutefois, ne comprennent pas les prélèvements faits sur la masse fiscale par les autorités locales, comtés, villes, communes..., ce qui ne manque pas de diminuer considérablement la proportion perçue par l'Etat fédéral.

#### *Attributions des Etats.*

— Dotés de leur gouvernement, de leur parlement, de leur administration et de leurs finances, les Etats des Etats-Unis possèdent donc des pouvoirs et des attributions étendus ?

— Ainsi que je vous l'ai déjà dit, interrompt mon premier interlocuteur, ils ont tous les pouvoirs et toutes les attributions qui ne sont pas réservés par la Constitution à la Fédération.

— La règle générale, continue le second, est que chaque Etat doit, dans tous les domaines et avec le concours des autorités locales, faire face aux besoins collectifs de sa population et doit administrer pour répondre à ces besoins. Ils sont donc chargés de protéger la santé publique et la moralité, d'organiser l'enseignement, d'assurer la sécurité des personnes et des biens. Ils peuvent créer tous les services publics nécessaires pour cela. Dans la plupart des cas, il y a partage d'attributions entre les Etats d'une part et les comtés et les communes de l'autre.

Chaque Etat par exemple possède et entretient ses propres hôpitaux; mais nombre d'hôpitaux sont également communaux. L'Etat peut aider les communes à en établir. Les charges de l'assistance publique et la sécurité sociale sont de même souvent partagées entre l'Etat, les comtés et les communes. Tandis que les communes, et notamment les villes, sont responsables de la voirie locale, ce sont les Etats par contre qui sont responsables de l'entretien et de la construction des routes et voies de communications sur leur territoire. Ce sont eux également qui assurent la police de la circulation automobile, la signalisation des routes, etc. Ce sont les Etats également qui réglementent le commerce, les banques, les sociétés commerciales, les compagnies d'assurances, la distribution de l'énergie, le téléphone et le télégraphe, l'exercice des professions médicales et pharmaceutiques.

Les Etats maintiennent également une force armée de soldats professionnels, qui peuvent être utilisés pour la police générale, aider la police qui, elle, est purement communale, à maintenir l'ordre public et à protéger les personnes et les biens. C'est le gouverneur qui commande cette force armée et qui organise et dirige l'administration pénitentiaire. Dans beaucoup d'Etats enfin des commissariats spéciaux ont été créés pour réglementer et surveiller le régime du travail et des conflits ouvriers, améliorer la condition de l'habitat, développer l'agriculture et l'élevage, réglementer les exploitations minières et les pêcheries, enfin pour organiser l'enseignement...

#### *Enseignement.*

— Ce sujet, dis-je, nous intéresse particulièrement en Bretagne du fait de notre langue et de notre histoire particulières. Ce sont bien les autorités de chaque Etat qui seules organisent et contrôlent l'enseignement, sans intervention du gouvernement central ?

— Chacun des Etats américains est absolument libre de se donner le système d'enseignement qui lui convient. D'une manière générale, l'organisation et les programmes de l'enseignement étaient autrefois entre les mains des seules autorités locales qui créaient les écoles et les dirigeaient assistées par les « Conseils de parents ». L'extension de l'enseignement et les charges accrues qui en sont résulté ont amené la plupart



des Etats à s'en occuper directement : un fonctionnaire spécial, sorte de ministre local de l'instruction publique, s'acquitte de cette tâche, assisté d'un Conseil supérieur de l'Instruction publique.

— Les matières d'enseignement et le régime des écoles peuvent donc varier selon les Etats ?

— Rien ne s'y oppose en droit. En fait, elles varient peu. Chaque Etat entretient en général un système complet d'écoles publiques : mais il peut également aider à la création et au fonctionnement d'écoles privées et répartir les fonds comme il l'entend entre les différentes écoles. Ce système s'applique aussi bien à l'enseignement primaire qu'à l'enseignement secondaire. En général, enfin, les Etats entretiennent une ou plusieurs universités. L'instruction est gratuite dans les écoles primaires, secondaires, techniques et universités d'Etat.

— Les autorités fédérales ne s'occupent donc pas de l'enseignement, même au stade de l'Université ?

— Nullement. Il n'est évidemment pas question que, comme encore en France, ce soit un ministère, qu'il soit fédéral ou d'Etat, donc composé seulement de fonctionnaires irresponsables devant le peuple, qui organise et réglemente l'enseignement dans ses plus petits détails. Ecoles et universités organisent leur travail comme elle l'entendent. Chaque établissement d'enseignement secondaire, chaque université, recrute sur titres ses propres professeurs selon des critères que chacun ou chacune définit en toute liberté. S'il en était autrement une énorme et coûteuse bureaucratie serait nécessaire et elle ne suffirait pas à la tâche. Songez qu'on compte aux U.S.A. plus de 3 000 universités ou établissements d'enseignement supérieur. La Californie en compte à elle seule 247 avec 1 300 000 étudiants, l'Etat de New York 285 avec 960 000 étudiants...

— Les lois fédérales admettraient-elles que l'enseignement à l'intérieur d'un Etat puisse être donné dans une autre langue que l'anglais ?

— La question ne s'est jamais posée aux Etats-Unis, car tous les émigrés européens qui ont formé notre peuple ressentait avant tout la nécessité d'une langue commune. Dans tous les Etats, l'américain est la langue officielle. Il n'y a toutefois rien dans la Constitution ou les lois fédérales qui puisse empêcher un Etat quelconque de l'Union d'avoir une langue différente. Le gouvernement central n'a, par exemple,

aucun droit de s'opposer aux efforts qui sont faits à Hawaï ou en Alaska pour protéger et enseigner le polynésien ou l'esquimaux...

### *Autonomies communales.*

— Si je comprends bien, dis-je, les comtés ne sont que de simples divisions administratives, faites pour faciliter l'administration locale, comme le sont dans une certaine mesure les départements en France. Par contre, les communes sont des unités politiques et administratives très vivantes et dotées de très larges pouvoirs de décision ?

— Les pouvoirs et les compétences des communes sont en effet très larges. Ici encore, le même principe s'applique : elles ont et exercent tous les pouvoirs qui ne sont pas formellement délégués aux Etats ou à la Fédération. Un nombre relativement important des attributions qui sont les leur sont partagées avec les Etats, notamment en matière d'enseignement et de sécurité sociale. Mais dans l'exercice des attributions et des compétences qui sont les leurs, elles ne sont nullement soumises au contrôle des autorités de l'Etat ou de la Fédération. Leur autonomie et leur pouvoir de décision sont totaux dans tous les domaines où elles sont compétentes. Elles ne sont pas sujettes comme chez vous à une quelconque tutelle administrative et budgétaire exercée par des fonctionnaires du comté ou de l'Etat. Il en est de même de leur autonomie financière qui est complète.

Les autorités élues de la commune, municipalités et assemblées, possèdent le droit de lever leurs propres impôts pour faire face aux charges qu'elles assument. Certaines d'entre elles sont bien gérées; d'autres le sont moins. Les grandes villes, notamment, ont souvent à faire face à des déficits chroniques dus à l'accroissement de la population urbaine, qui entraîne à son tour la prolifération des fonctionnaires et des services publics. Ce déficit est aussi parfois la conséquence de dépenses démagogiques, inévitables là où les électeurs des catégories sociales les plus défavorisées forment la majorité du corps électoral et ne ressentent pas comme les autres le poids de l'impôt entraîné par les conséquences financières des mesures qu'ils réclament. Mais c'est à chaque commune, et à chacun

de ses électeurs, de décider et de prendre les mesures qui s'imposent pour équilibrer leur budget, soit en réduisant les dépenses, soit en augmentant leurs recettes fiscales, ou en ayant recours aux emprunts. Mais New York, par exemple, est aujourd'hui tellement endettée que personne ne veut plus lui prêter. C'est à sa municipalité de redresser la situation, non à l'Etat de New York ou aux autorités fédérales...

Ce sont là les problèmes propres de chaque commune, à des échelles différentes selon leur importance, et il appartient à leurs citoyens, en développant parmi eux un sens de la gestion et de la responsabilité, de les régler avec le concours des autorités qu'ils élisent. L'une des idées fondamentales de Thomas Jefferson, l'un des « Pères » fondateurs des Etats-Unis, était de favoriser la naissance de ce qu'il appelait les « républiques élémentaires », par quoi il entendait non seulement ce qui est devenu de nos jours la commune, mais encore tous les groupements de base qui rassemblent les hommes.

— P.-J. Proudhon a émis au XIX<sup>e</sup> siècle des idées semblables : n'a-t-il pas écrit que « sans la liberté de la commune l'individu n'est libre qu'à demi », d'où l'on peut déduire que là où elle n'existe pas il est à demi asservi... Je n'ai sûrement pas besoin de vous rappeler Tocqueville qui, analysant le fonctionnement de la démocratie en Amérique disait : « Otez la force et l'indépendance de la commune vous n'y trouverez jamais que des administrés et point de citoyens. » En ce sens, certes, la législation française qui ne laisse à la commune que des ressources et des pouvoirs réduits, voire même inexistantes, et qui la soumet de plus à la tutelle administrative d'un fonctionnaire de l'Etat central, qui la considère en somme comme une collectivité mineure, n'est guère faite pour que se développe parmi ses citoyens le sens de la démocratie, de la gestion et des responsabilités. C'est pourquoi la vie locale y est souvent exangue...

— Aux Etats-Unis, au contraire, cette vie locale est intense, et les activités et initiatives communales sont nombreuses. Citoyens et commerçants, jeunes et retraités, y rivalisent d'imagination pour organiser des fêtes, braderies, expositions, visites, excursions, concerts, conférences, etc. En général, un calendrier hebdomadaire est distribué dans les boîtes aux lettres par la municipalité : il propose une liste des activités communales, activités que la radio locale contribue à propager, car les radios

locales sont innombrables et existent même souvent dans des communes relativement petites. Vous m'avez cité Proudhon et Tocqueville. Puisque nous faisons assaut d'érudition, laissez-moi vous citer Périclès, qui disait, il y a déjà plus de deux millénaires : « Celui qui ne s'intéresse pas à sa propre cité n'est pas seulement un citoyen silencieux, mais encore un mauvais citoyen... » Mais encore faut-il, pour que les citoyens s'élèvent à ce sentiment de leur devoir et de leurs responsabilités, que les libertés, les pouvoirs et les ressources de leurs cités soient assez étendues pour leur permettre de réaliser ce que l'imagination, le talent, l'initiative ou les besoins de leurs habitants les ont amenés à suggérer ou à décider...

— Puisque nous parlons des villes, il est une chose que je remarque, c'est que les capitales de vos différents Etats ne sont jamais, à quelques exceptions près, les villes les plus grandes et les plus peuplées de ces Etats. Je suppose qu'il s'agit là d'une politique délibérée ?

— Vous avez deviné juste. Dès les débuts de l'Union, nos constituants ont voulu situer le siège des gouvernements, et donc la capitale politique et administrative des Etats, dans des villes relativement petites. Il s'agissait essentiellement d'assurer l'indépendance, la sécurité et l'impartialité des assemblées et des gouvernements qui auraient pu être menacés ou compromis par des mouvements de foule ou des manifestations incontrôlées, du genre de celles qui se produisent parfois dans des villes très peuplées. Il suffit de feuilleter l'histoire de France depuis la Révolution, pendant laquelle l'invasion des assemblées délibérantes par la foule parisienne était chose courante, pour s'apercevoir que ce sont des émeutes ou des coups d'Etat qui n'ont guère eu que Paris pour théâtre, en 1793, 1799, 1830, 1848, 1852, 1871, 1958, qui ont amené la presque totalité de vos changements de régime. Ces derniers se sont ainsi imposés à la France sans que celle-ci ait été appelée à donner son avis, sauf quand il était déjà trop tard pour qu'elle puisse y changer quoi que ce soit...

Notre pratique des capitales peu peuplées nous met à l'abri de ce genre d'aventures et est une précaution de plus pour assurer l'indépendance de la « législature » démocratiquement élue des Etats. Ce sont des raisons semblables qui ont amené la création d'un district fédéral spécial pour la ville de Washington. Son administration est ainsi indépendante de celle de tous

les Etats de l'Union. Afin d'assurer encore plus cette indépendance totale que doivent conserver les assemblées et le gouvernement fédéraux, de même que les administrations fédérales, les citoyens qui sont domiciliés à Washington ne possèdent pas le droit de vote. Ils sont les seuls à ne pas le posséder au sein des Etats-Unis.

#### *Radios locales et télévision.*

— Vous m'avez dit, observé-je, qu'aux Etats-Unis, les radios locales sont nombreuses. Il n'y a donc pas, comme en France, monopole de la radio et de la télévision par l'Etat ?

— Pourquoi donc ce monopole existerait-il, cher monsieur, dans un pays qui se veut libre ? Pourquoi, dans ce cas, ne pas instituer un monopole de la presse et supprimer cette liberté fondamentale pour laquelle tout votre XIX<sup>e</sup> siècle s'est battu ? Aux Etats-Unis, nous considérons que l'Etat, les pouvoirs publics en général, fussent-ils ceux de la commune de l'Etat ou de la Fédération, n'ont pas le moindre droit d'indiquer aux citoyens ce qu'ils doivent penser. Si l'on veut que l'information soit libre, répandue et généralisée, la liberté d'émission n'est que le complément de la liberté de la presse, de la liberté de parole, de la liberté d'expression. Cette liberté est aux Etats-Unis complète. Les radios locales y fourmillent, chacune n'ayant en général qu'un secteur d'émission et d'écoute géographiquement limité. Ces radios intéressent les citoyens à la vie de leur cité, de leur collectivité territoriale et à ses problèmes propres, et elles les font donc y participer de plus près. Elles diffusent les informations communales et d'Etat et les renseignements pratiques qu'il est important pour les citoyens de connaître. En ce qui nous concerne, tout « monopole », quel qu'il soit, qu'il soit privé ou public, de la radiodiffusion nous paraît profondément anti-démocratique.

— Cependant, la création de postes de radio et de télévision demandent de gros moyens financiers...

— C'est vrai de la télévision. Ce n'est pas vrai de la radio. L'installation de postes d'émission à portée limitée est très peu coûteuse : ces stations font en général des bénéfices et vivent bien : ceci grâce aux publicités locales, aux émissions de musique et de disques commandées par les auditeurs, aux messages

transmis par ces derniers, etc. L'établissement de chaînes de télévision, qui demandent de plus gros moyens, sont le fait de sociétés commerciales indépendantes sur lesquelles ne s'exerce qu'un contrôle général de la légalité et de la moralité, lequel varie d'ailleurs selon les Etats. Vis-à-vis de la législation et du droit, ce sont des entreprises analogues aux entreprises de presse. N'importe quel citoyen ou quel groupe de citoyens, n'importe quelle entreprise peuvent acheter un temps d'antenne comme ils achètent une colonne de journal pour leur publicité. Lors des campagnes électorales, par exemple, les partis politiques, les candidats achètent en général, tant sur les radios locales que sur les chaînes de télévision, des temps d'antenne. Mais il arrive que ces stations d'émission se fassent concurrence pour faire passer gratuitement des programmes ou des informations qu'ils savent devoir intéresser un grand nombre d'auditeurs. D'une manière générale, les autorités communales ou d'Etat se bornent à réglementer pratiquement l'exercice de la liberté d'information, que cette dernière soit exercée par des postes de radio ou par des journaux...

— Contrairement à ce qui se passe en France, insisté-je, il n'y a donc aucun monopole d'Etat en cette matière. Monopole en France veut dire bien entendu que c'est l'Etat unique qui définit les programmes, qu'ils soient de radio ou de télévision, qui en assure la diffusion, et qu'il exploite les installations à son profit...

— Il n'y a rien de semblable aux Etats-Unis, et je ne me rendais moi-même guère compte que la mainmise de l'Etat était aussi complète en France sur les mass media et les moyens de diffusion. J'avais déjà été surpris d'apprendre que c'était l'Etat français qui désignait le directeur et certains journalistes de l'Agence France-Presse, ce qui a fini par m'expliquer l'esprit de clocher et l'indépendance toute relative dont fait souvent preuve cet organisme lorsqu'il s'agit de la France et de sa politique. Tout cela nous paraît inconcevable et absolument incompatible avec la démocratie et la liberté. Il n'y a pas, il ne peut pas y avoir de liberté, là où il n'y a pas indépendance absolue à l'égard du pouvoir et du gouvernement. Aux Etats-Unis, postes de radio et de télévision ne sont soumis qu'à l'obligation d'obtenir, comme en Grande-Bretagne, une licence d'exploitation. Cette dernière est en général concédée par les autorités de la commune ou de l'Etat sur le territoire duquel se situe l'exploitation.

**Justice et représentation fédérale.**

— Il y a un sujet que nous n'avons pas évoqué : les différents Etats ont-ils un système judiciaire indépendant et différent de la justice fédérale ?

— Ici encore, les mêmes principes s'appliquent : les tribunaux fédéraux, en dehors de leur fonction d'appel suprême pour les conflits entre Etats ou citoyens d'Etats différents, ne sont compétents que pour juger les seules infractions aux lois fédérales. Tout le reste, au civil comme au criminel, est de la compétence des tribunaux de chaque Etat. Ces derniers entretiennent une gamme complète de tribunaux, depuis ceux de simple police, de justice de paix et de tribunaux municipaux, jusqu'aux cours d'appel en passant par les tribunaux de district ou de comté. Mais, de plus, chaque Etat possède une Cour suprême qui est une Cour de cassation et qui juge en dernier ressort.

— Comment est assurée la représentation des Etats et leur participation au Gouvernement fédéral ?

— Chaque Etat élit des représentants en nombre proportionnel à sa population de façon à assurer la représentation la plus égale possible de tous les citoyens. Il élit aussi, quelle que soit sa population, deux sénateurs. Il y a un peu moins de 500 députés à la Chambre des Représentants à Washington ; mais il y a seulement 100 sénateurs au Sénat. La chose a été jugée nécessaire pour sauvegarder le principe de l'égalité en droit de tous les Etats.

— Cela illustre donc ce que vous m'avez dit tout l'heure : une fédération d'Etats doit être une fédération d'égaux...

— Parfaitement, intervient à nouveau mon premier interlocuteur. Les auteurs et pères fondateurs de notre Constitution ont justement pensé que si l'on donnait un pouvoir législatif fédéral égal à deux chambres différentes, l'une quelconque d'entre elles ne pourrait faire adopter des lois en hâte ou à la sauvette, ou partisans, ou sans les avoir étudiées. En même temps, on assure ainsi la protection des droits des Etats les moins peuplés et de leurs citoyens, afin qu'ils ne soient pas écrasés par le nombre. L'une des Chambres peut toujours tenir l'autre en échec : car toutes les lois fédérales pour être appliquées doivent avoir été adoptées par les deux Assemblées. Cela fait partie de ces systèmes de contrôle et d'équilibre des

pouvoirs, dont nous l'avons vu, ce n'est pas le seul exemple dans notre Constitution, systèmes dont l'application automatique paraît inséparable d'une société vraiment démocratique.

**Systèmes économiques et sociaux.**

— Les Etats sont-ils libres de fixer leur système économique et social ?

— Qu'entendez-vous par là ? Chez nous, système social veut dire amélioration des conditions de vie, protection et sécurité sociale, développement économique... Par contre, en France, cela signifie souvent quelque chose de très différent et de purement théorique, comme la querelle ancienne et classique entre socialisme et capitalisme par exemple. Pour nous, la théorie n'a aucun intérêt. On ne peut juger un système que par la sécurité, les libertés et le développement qu'il assure au plus grand nombre des citoyens.

— La distinction est en effet fort importante et je la comprends. Mais, continué-je, pour les besoins de la cause, supposons qu'un Etat de la Fédération veuille adopter des mesures et des règles dites socialistes dans l'organisation de son économie, dans la direction et le contrôle de certaines entreprises, dans la fiscalité, etc., pourrait-il le faire librement ?

— On ne voit pas comment on pourrait l'en empêcher tant que le gouvernement élu de cet Etat, par les mesures qu'il adopterait, ne violerait pas la Constitution fédérale, ni les libertés fondamentales qui sont garanties par cette dernière à tous les citoyens, sans distinction de race, de couleur, de sexe et de religion. Si socialisme signifiait, comme en Russie soviétique, restriction à la liberté de circuler, pour les hommes comme pour les marchandises, aux libertés de penser, de pratiquer sa religion, d'écrire, de publier, de se réunir, d'exprimer publiquement ses opinions, etc., l'Etat qui aurait pris ces mesures s'exposerait immédiatement à être traduit en justice devant la Cour suprême fédérale pour violation de la Constitution, recours qui pourrait être introduit par n'importe lequel de ses citoyens ou groupe de citoyens, voire même par les autorités fédérales et le Congrès. Mais on ne voit pas ce qui pourrait l'empêcher de créer des entreprises d'Etat, de décréter la participation des travailleurs à la gestion et aux bénéfices de certaines autres, d'octroyer des indemnités de chômage plus

importantes qu'ailleurs, ou la gratuité totale de la médecine et des hôpitaux, ou encore de frapper d'impôts plus lourds les revenus les plus élevés pour égaliser, comme en Suède, les conditions sociales, etc.

L'Etat en question risquerait, au pire, et c'est son droit le plus strict de le risquer, de voir fuir ses entreprises, ses capitaux et certains de ses citoyens. Mais il ne pourrait pas, comme l'a fait l'Allemagne de l'Est, édifier un mur de Berlin ou une frontière électrifiée pour les empêcher de s'en aller et de s'établir dans un Etat voisin. Il ne pourrait pas non plus, car c'est un droit fondamental garanti par la Constitution, empêcher ses citoyens d'acquérir ou de posséder des armes (10). Il pourrait bien entendu les juger et les mettre en prison s'ils se servaient de ces armes pour troubler l'ordre public légal ou commettre des crimes...

#### *Et si la Bretagne...*

— Maintenant, messieurs, dis-je en fermant mon carnet de notes, que j'ai, grâce à votre obligeance, recueilli l'essentiel des renseignements qui m'étaient demandés, me serait-il possible de vous poser quelques questions qui s'égareront peut-être un peu vers la grande politique ?

— Nous ne répondrons, cher monsieur, indique le haut fonctionnaire fédéral, que si nous nous jugeons autorisés à le faire.

— Par sa superficie et sa population, la Bretagne remplirait les conditions qui lui permettraient éventuellement de devenir un Etat des Etats-Unis ?

— Certainement, car nos Etats sont très inégaux en taille et en population. Le plus petit, celui de Rhode Island, n'a qu'une superficie de 1 200 milles carrés, donc beaucoup moins que la Bretagne, tandis que celui du Texas couvre 265 000 milles carrés, et est donc plus étendu que la France. Sans parler de l'Alaska, qui couvre 586 000 milles carrés. Les moins peuplés, ceux de Wyoming et d'Alaska, comptent respectivement 390 000 et 382 000 habitants, moins que le moins peuplé de vos départements bretons, tandis que ceux de Californie

(10) Amendement II.

et de New York, les plus peuplés, rassemblent respectivement 20 et 18 millions d'habitants, plus que la plupart des Etats de l'Europe.

— Et son éloignement géographique ?

— Cela ne paraît pas non plus, surtout en notre siècle, un obstacle dirimant. La Bretagne n'est pas beaucoup plus loin de Boston que Hawaï ne l'est de San Francisco, et Rennes est plus près de Washington que ne l'est Honolulu, capitale de notre Etat de Hawaï, voire même qu'Anchorage, principale ville de l'Alaska. Ajoutons aussi, confidentiellement, que nos collègues du Pentagone considèrent que la Bretagne est avec la Norvège, l'Irlande et la péninsule ibérique l'une des meilleures bases stratégiques de l'Europe... L'éloignement géographique enfin n'a pas empêché la France de transformer en deux départements français La Martinique et La Guadeloupe qui sont des îles du continent américain...

— C'est un argument irréfutable en effet, et que j'apprécie beaucoup plus que celui que vous tirez de notre position stratégique.

#### *En guise de conclusion...*

Je me lève et remercie mes interlocuteurs de leur obligeance, de leur franchise et de leur sincérité. Sur le pas de la porte le haut fonctionnaire fédéral s'arrête et me dit en souriant :

— Savez-vous, monsieur, que si la Bretagne demandait à entrer dans la Fédération des Etats-Unis, elle ne serait pas la première communauté européenne à nous avoir fait cette requête ?

L'étonnement me cloue au sol...

— Il faut vous dire que nous avons aux Etats-Unis, depuis de longues années déjà, un certain nombre de personnes privées et d'hommes d'affaires qui font campagne pour que l'Irlande devienne le 51<sup>e</sup> Etat de notre Fédération. Ils ont même fondé un comité à cet effet. Vous savez sûrement toutes les sympathies dont jouit l'Irlande aux Etats-Unis et l'énorme influence du « lobby » irlandais dans nos milieux politiques. Ils ont même fait campagne pour que l'Irlande soit rattachée à la zone dollar et quitte la zone sterling, ce qui eût été possible n'eût été l'existence de l'Irlande du Nord. Mais cela n'est

## CES DROITS QUE LES AUTRES ONT...

pas à quoi je faisais allusion, car l'Irlande ne nous a jamais demandé à faire partie des Etats-Unis, et le Comité américain n'a pas de répondant à Dublin...

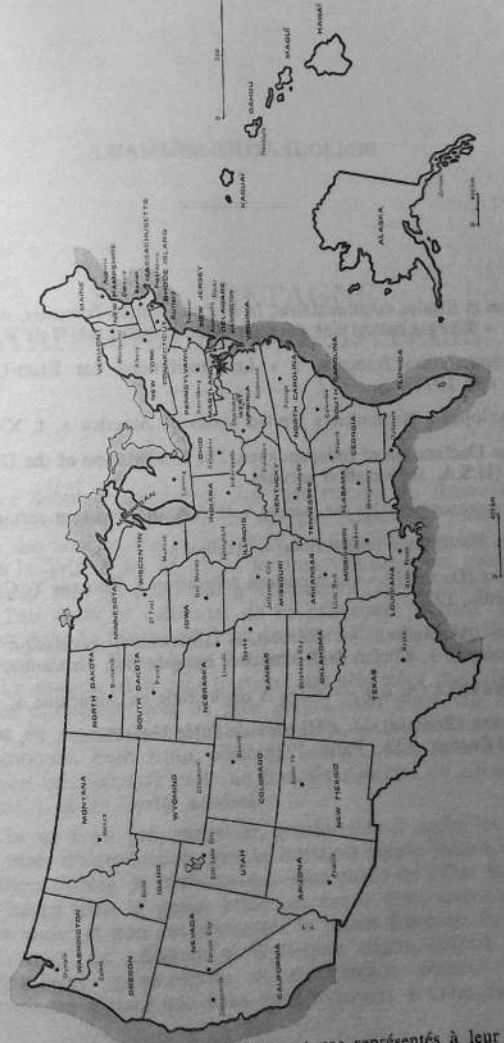
— Il s'agit donc d'un autre pays ?

— Cela remonte à 1944... Vous savez qu'en Sicile a toujours existé, comme en Bretagne, un vif mouvement particulariste, dû d'ailleurs, pour une part, aux princes français qui furent rois des Deux-Siciles... En 1944, après la conquête de la Sicile par nos forces, au moment où un véritable chaos politique régnait en Italie, les chefs séparatistes siciliens nous présentèrent pour les aider à établir un gouvernement sicilien qui aurait proclamé l'indépendance de la Sicile et demandé son entrée dans la Fédération des Etats-Unis. A ce moment-là, d'ailleurs, la livre sterling et le dollar avaient cours forcé en Sicile, et nous dirigions en fait l'administration du pays. La même demande nous fut faite quelques années plus tard, après notre départ, alors qu'il semblait que l'Italie était sur le point de tomber aux mains des communistes...

— Ne serait-ce pas là la raison pour laquelle, hasardé-je, la République italienne a jugé opportun de concéder à la Sicile un statut d'autonomie interne au sein de la République italienne ?

— Ce n'est sûrement pas, du moins à mon sens, la seule raison : le libéralisme de M. de Gasperi, qui était originaire du Haut-Adige, a joué un grand rôle en la matière. Mais il est fort possible que ce fait ait pesé dans la balance... A votre place, étant donné que la République italienne est, dit-on, la sœur latine de la France, je crois que je me rendrais à Rome. C'est tout de même plus près de Rennes que Washington...

## LES ETATS DES ETATS-UNIS ET LEURS CAPITALES



Alaska et Hawaï ne sont évidemment pas représentés à leur échelle, ni dans leurs situations géographiques. Ils sont représentés respectivement beaucoup plus petit et beaucoup plus grand par rapport aux autres Etats. On remarquera que les capitales des Etats ne sont presque jamais les villes les plus peuplées de l'Etat.

## BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

---

- Notes et Etudes documentaires, *la Documentation française*, n° 1759,  
« L'organisation des pouvoirs publics aux Etats-Unis ».
- Documentation française : « Les institutions des Etats-Unis »,  
déc. 1971.
- Encyclopedia Britannica « United States of America », t. XXII.
- « The Declaration of Independance. The Constitution of the U.S.A. »  
(U.S.A. Information service).
- « A government by the people » (U.S.A. Information service).
- « Les institutions américaines », Recueil s.d.
- ELAZAR (Daniel J.). — « American federalism », Thomas Y. Crowell,  
édit., 1972.
- MARC (Alexandre). — Révolution américaine, révolution euro-  
péenne », Centre de Recherches européennes, Lausanne, 1977.
- TOCQUEVILLE (A. de). — « De la démocratie en Amérique ».
- VOYENNE (Bernard). — « Histoire de l'idée fédéraliste, t. I<sup>er</sup> », Presses  
d'Europe, édit., Paris, 1976.
- 

## CHAPITRE II

---

### SI LA BRETAGNE ÉTAIT UNE RÉGION D'ITALIE

---

En ce début de printemps, les rues étroites de Rome sont plus animées et grouillantes de vie que jamais. Je prends le chemin des écoliers qui mène, de la via Condotti par les escaliers de la Trinité des Monts et les rues sinueuses qui montent doucement vers les palais du gouvernement. Je ne quitte qu'à regret l'air doux et embaumé de ce printemps romain pour pénétrer dans le bureau du haut fonctionnaire du ministère de l'Intérieur de la République italienne qui m'avait fixé rendez-vous. Le bureau où je suis introduit est une pièce magnifique, meublée et décorée avec un goût parfait. Aux murs, des revêtements de marbre et un tableau de prix. Ça et là, des sculptures antiques. Petit, brun, pétulant, volubile, vêtu avec recherche, mon interlocuteur parle un français chantant où abondent les « ou » et les finales sonores.

— Je ne crois pas, monsieur, commence-t-il après les premiers mots d'introduction, que la Bretagne puisse jamais avoir l'intention sincère de faire quelque jour partie de l'Etat italien. Nous lisons dans la presse bretonne, car il nous arrive de la lire, la vraie, et non pas seulement la presse française de Bretagne, trop de critiques et d'attaques contre l'esprit latin, l'universalisme gréco-romain et que sais-je encore ! pour concevoir un instant que vous vous trouverez à l'aise au sein

de la République italienne qui se fait gloire de sa latinité. Rome, monsieur, est toujours considérée par nous comme la vraie capitale du monde... et n'est-elle pas, d'ailleurs, incontestablement celle du monde chrétien ?

— Je crois, monsieur, fais-je, un peu gêné par cette attaque de front, que les critiques que nous portons contre le latinisme ou la latinité ne s'adressent pas à la civilisation latine elle-même; elles s'adressent plutôt à l'abus qu'on en veut faire, et aussi à la notion d'empire, au règne lourd de l'épée et de la loi, caractéristique de la grande période de votre histoire, et dont ses imitateurs français ont imposé le modèle à la France. Mettons, si vous le voulez, que nous souffrons de la survie en France de ces conceptions universalistes philosophico-militaires que la Révolution, puis l'Empire, ont surimposé comme un fard uniforme et défigurant sur le visage si divers de nos peuples. En nous efforçant de secouer le joug de ces conceptions, c'est aux différentes sources de nos différentes civilisations que nous voulons remonter... Je suis sûr que vous concevez fort bien que nous soyons légitimement attachés à ces valeurs qu'au nom d'un universalisme unificateur on veut nous arracher...

— Certes, monsieur, mais je contesterai que l'Empire romain soit allé aussi loin dans l'uniformisation des esprits et des lois que ne l'ont fait ses imitateurs français de la Révolution et de l'Empire... Mais ceci risquerait de nous entraîner bien loin de notre sujet et du but de votre visite. Quoi qu'il en soit, les renseignements que je vais vous donner doivent être considérés par vous et par ceux qui vous envoient comme une simple contribution à l'étude que vous voulez faire : je crois qu'ils vous apporteront des idées nouvelles et valables, car nous pensons que, grâce à la Constitution du 27 décembre 1947, nous avons réalisé un compromis valable, défini une sorte de moyen terme, entre les deux conceptions extrêmes de l'Etat fédéral, d'une part, et de l'Etat unitaire et centralisé, d'autre part.

#### *Le cadre historique.*

— L'Italie, sous le régime de sa nouvelle constitution, n'est donc pas un Etat fédéral au sens propre du terme ?

— Que non ! L'article 5 de notre Constitution précise que « la République italienne est une et indivisible », mais le même article ajoute qu'elle « reconnaît et favorise les autonomies

locales... et adapte les principes et les méthodes de sa législation aux nécessités de l'autonomie et de la décentralisation »... Voyez-vous, monsieur, il était impossible à un Etat comme le nôtre de rompre brutalement et complètement avec des principes qui ont servi de base à son organisation politique et administrative depuis près d'un siècle. Je n'ai pas besoin de vous dire quelle influence les idées révolutionnaires et universalistes françaises ont eu sur la réalisation de l'unité italienne, ni quel rôle Napoléon I<sup>er</sup>, puis la révolution parisienne de 1848, et enfin Napoléon III, ont joué dans son accomplissement.

D'une mosaïque d'Etats et de petites Républiques, dont certaines ont d'ailleurs brillé d'un éclat magnifique dans les arts, les lettres et le commerce au cours de l'histoire, le Risorgimento a fait une Italie non seulement unie, mais encore unifiée. Ici encore l'influence de l'exemple français a été prépondérante, car c'est, en définitive, l'organisation administrative centralisée de la France qui a été prise comme modèle. La chose peut paraître étrange, car si cette centralisation reprenait dans une certaine mesure à deux millénaires de distance, la tradition de la Rome impériale, elle rompt avec la tradition la plus récente de l'Italie, puisque chacune des Républiques ou Royaumes italiens avait vécu pendant des siècles d'une vie absolument indépendante. C'est pourquoi certains membres, et non des moindres, du Risorgimento, s'ils voulaient unir l'Italie, voulaient cependant le faire sous le signe et avec les méthodes du fédéralisme.

— Si je comprends bien, vous avez eu, au milieu du siècle dernier, comme la France révolutionnaire, quelques décades plus tôt, vos Girondins et vos Jacobins ?

— Très exactement. Mais comme en France, et sans doute à cause de cet exemple français, ce sont les Jacobins qui ont triomphé : ils n'ont pas guillotiné leurs rivaux, comme vos Français l'ont fait, mais ils ont sur les autres points agi exactement comme eux. Cavour, qui fut notre grand unificateur, quelque chose comme notre Bismarck, était un homme du Nord : il n'avait jamais dépassé Florence et ne réalisait donc aucunement les différences énormes qui séparaient le Nord du Sud de l'Italie...

— N'est-il pas extraordinaire, fais-je observer, que ce soient des « simplificateurs » de ce genre, ignorants des réalités autant que des besoins des peuples, qui, au demeurant, ne leur importaient guère, puisqu'ils étaient seulement avides de pouvoir, qui



aient forgé aussi artificiellement l'unité italienne et l'unité française ? Nous n'avons rien à vous envier : entre les deux guerres mondiales par exemple, la plupart des ministres français auxquels on avait confié le portefeuille de l'Éducation nationale, n'avaient jamais mis les pieds hors de France, à une époque où il était pourtant plus facile de voyager que du temps de Cavour !...

— Cela ne m'étonne guère : l'histoire du XIX<sup>e</sup> siècle, la vôtre comme la nôtre, est pleine d'exemples de ce genre. Si bien qu'en 1860 on a tout simplement étendu à toute l'Italie la Constitution du Royaume de Piémont, comme en 1790 et 1793 les constitutions élaborées à Paris ont été étendues à toutes les « Provinces », malgré les protestations de la plupart d'entre elles, et notamment de la vôtre. Rome et Venise, les dernières réfractaires, ont été à leur tour intégrées en 1870.

— Nous avons constaté en France, dis-je, que la lutte contre les langues et les cultures locales s'est considérablement aggravée avec la naissance, après 1793, de ce que l'on peut considérer comme étant la forme moderne de l'État-nation. Avez-vous fait la même constatation en Italie ?

— Effectivement, le processus a commencé véritablement chez nous après l'unification totale de la péninsule dans un État unique, divisé en circonscriptions administratives uniformes appelées Provinces, à la tête desquelles a été placé un préfet. Avant 1870, par exemple, les droits de la langue et de la culture française, au Val d'Aoste, étaient respectés par la Maison de Savoie et le Royaume de Piémont, d'où est pourtant venue, sous l'impulsion de Cavour, l'unité italienne. Si bien que l'Italie a été en fait, pendant près d'un demi-siècle, jusqu'à la chute du fascisme, un véritable État préfectoral, centralisé et uniformisé.

— Votre terme d'« État préfectoral » me frappe, dis-je, car c'est exactement le qualificatif qui s'applique encore à la République française de 1978 comme il s'appliquait déjà au Premier Empire en 1804. A notre époque, c'est d'un « irréalisme » parfait. Je suppose qu'un irréalisme analogue était devenu apparent dans la vie politique italienne bien avant la dernière guerre ?

— Je ne puis que vous le concéder, cher monsieur. Il était devenu rapidement évident, par exemple, que l'Italie du Nord, qui était aussi riche et moderne, aussi avancée économiquement et socialement, que n'importe quel autre État évolué de

l'Europe, et celle du Sud qui était aussi arriérée et pauvre que certains pays du Moyen-Orient, ne pouvaient logiquement être administrées ni gouvernées de la même façon. La chose devint plus évidente encore après la Première Guerre mondiale du fait de l'entrée au sein de l'État italien de la minorité de langue allemande du Tirol du Sud et de la minorité de langue slovène de l'arrière-pays de Trieste. La Sicile, de son côté, négligée économiquement, s'agitait.

— Et comment se fait-il que le Gouvernement italien n'ait pas cherché plus tôt à réformer le régime administratif et les structures de l'État ?

— Le fascisme, monsieur, qui avait repris les traditions de grandeur de la Rome impériale — entre nous, monsieur, cela nous flattait beaucoup et nous empêchait de nous demander si nous avions les moyens de cette politique —, le fascisme, dis-je, a toujours nié l'existence de ces problèmes. Vous savez que Mussolini, par exemple, après avoir appliqué une intense politique « d'italianisation » au Val d'Aoste et au Tirol avait voulu régler définitivement avec Hitler ce dernier problème par un transfert inhumain de la population... Nier le problème pour ne pas avoir à le résoudre est une position très commode : cela évite d'avoir à y penser et cela plaît au conformisme de nos foules qui n'aiment pas qu'on les dérange...

— Nous connaissons cela aussi en France, hélas ! où l'on nie encore nombre de problèmes de ce genre. Mais cela réserve parfois des réveils pénibles, celui de l'Algérie par exemple ; car faute de les avoir étudiés et réglés à temps, ces problèmes deviennent un jour insolubles. Si je comprends bien, il a donc fallu la défaite militaire pour que l'Italie s'aperçoive de la nécessité de modifier son régime politique et administratif ?

— Je suis obligé d'admettre que c'est exact. Nous sommes sur ce point comme les Français : nous aimons vivre sans soucis et nous nous préoccupons assez peu du bien commun. Il n'y a guère que les catastrophes qui soient capables de bouleverser assez nos habitudes de pensée pour nous inciter à des changements. Si les Français sont revenus, en 1945, malgré les adjurations de Pétain, puis celles de De Gaulle, aux errements des régimes antérieurs, c'est que, malgré leur cuisante défaite de 1940, ils se sont arrangés pour se retrouver parmi les vainqueurs. Nos peuples, monsieur, ont la mémoire courte, et il est étonnant que le Dieu de votre Péguy ne les ait pas trouvés

légers. Ayant oublié leur défaite, les Français ont cru qu'ils avaient gagné la guerre, que tout allait donc pouvoir recommencer comme avant, et qu'il n'y avait pas lieu de changer quoi que ce soit... A quelque chose malheur est bon, puis que nous, en Italie, nous avons changé et notre régime politique et notre constitution et jusqu'aux structures de notre Etat...

### Principes généraux.

— Vous m'avez dit tout à l'heure que l'Italie d'aujourd'hui n'était ni un Etat fédéral, ni un Etat unitaire, mais qu'elle avait trouvé une sorte de moyen terme entre ces deux formules ?

— L'Italie d'aujourd'hui est, pour reprendre les termes du professeur de l'Université de Rome, Gaspare Ambrosini, qui a joué un rôle essentiel dans l'élaboration de notre nouvelle Constitution, un « Etat à autonomies régionales ». L'Italie n'est donc plus un Etat unitaire, bien que la République soit une et indivisible. Mais alors que dans un Etat fédéral proprement dit, comme les Etats-Unis par exemple, les Etats ou les Régions, ou les Provinces fédérées, ont le droit et le pouvoir de faire tout ce qui ne leur est pas interdit par la Constitution fédérale, dans un Etat à autonomies régionales au contraire les Régions n'ont le droit et le pouvoir de faire que ce qui leur est formellement permis par la Constitution. La nuance est subtile peut-être, et il se peut que dans la pratique elle soit de peu de conséquence, mais elle est d'importance.

— Alors que la Constitution des Etats-Unis énumère seulement ce que les Etats ne peuvent pas faire, il résulte de ce que vous venez de me dire que celle de la République italienne énumère au contraire ce que les régions peuvent faire ?

— Très exactement.

— Reconnaisant et favorisant les autonomies régionales, selon les termes de l'article 5 de la Constitution, la République italienne reconnaît et garantit donc non seulement les droits individuels, comme le font tous les pays démocratiques, mais encore les droits particuliers et collectifs de certains groupes humains ?

— En effet, tandis que les articles 2, 3 et 4 reconnaissent et garantissent les droits inviolables de l'homme et leur égalité devant la loi « sans distinction de sexe, de race, de langue, de religion, d'opinions politiques, de conditions personnelles et

sociales », l'article 6 précise la portée de l'article 5 que nous avons évoqué en indiquant que « la République protège, par des mesures convenables, les minorités linguistiques ».

— Voilà un point d'importance pour nous, Bretons, et sur lequel, si vous le permettez, nous reviendrons plus tard. La Constitution italienne protège donc encore mieux les droits des citoyens de l'Etat que ne le fait la Convention européenne des Droits de l'Homme qui, si elle garantit par son article 14 à tous les hommes la jouissance des droits fondamentaux qu'elle énumère, reste cependant muette sur les droits collectifs des groupes et des minorités...

— Je suis heureux de vous l'entendre dire. Cela vous permet de comprendre pourquoi nous n'avons eu ni hésitation ni difficulté à ratifier cette Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme... ce que la France n'a fait que vingt ans après nous, ajoute mon interlocuteur, avec un sourire et une pointe d'humour. Mais elle a beau l'avoir fait, nous sommes encore d'une bonne longueur en avance sur elle...

Prévoyant mon interrogation, mon interlocuteur ajoute :

— Oui; au début, nous avions refusé, comme vient de le faire la France, de reconnaître aux citoyens italiens le droit de recours individuel à la Commission des Droits de l'Homme. Sans doute un vieux reste de réflexe fasciste ou autoritariste nous faisait trouver cela dangereux et aux conséquences imprévisibles. Mais nous nous sommes alignés, il y a quelques années, sur la position de la Grande-Bretagne et de la République fédérale allemande, grands Etats, membres comme nous de la Communauté européenne, et qui n'avaient pas hésité à reconnaître ce droit à leurs citoyens. Mais la France, elle, ne l'a pas fait et semble sourde à toutes les demandes... Si bien que les droits des citoyens français sont encore loin d'être aussi protégés sur ce point que ceux des citoyens italiens... La France a, en somme, adopté la Convention, tout en refusant de s'obliger à l'appliquer...

— Ne retournez pas le fer dans la plaie, dis-je sur le même ton, mais indiquez-moi plutôt à présent comment sont organisées et gouvernées les Régions...

### Gouvernement et administration des Régions.

Le texte de la Constitution sous les yeux, mon interlocuteur poursuit :

— Le titre V de la Constitution est tout entier consacré aux « Régions, Provinces et Communes ». Le territoire de la République est divisé en vingt régions que la Constitution énumère. Elles correspondent d'une manière générale aux anciennes divisions historiques de la péninsule. Ces Régions se subdivisent elles-mêmes en Provinces — 91 au total qui équivalent donc à vos départements — et en communes. L'article 113 précise que « les Régions sont constituées en organismes autonomes, ayant des pouvoirs particuliers et des fonctions particulières selon les principes fixés dans la Constitution ». Les Régions sont donc des personnes de droit public, dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et administrative.

— Comment les Régions sont-elles gouvernées et administrées ?

— Chaque Région possède un Conseil régional, élu par les habitants de la Région au suffrage universel direct. Ce Conseil, qui est en somme un parlement régional, élit son président et son bureau. Il élit également parmi ses membres une « Junte » régionale et le président de cette Junte. Le Conseil régional exerce le pouvoir législatif et de règlement sur toutes les matières qui sont de la compétence de la Région. La Junte régionale est l'organe exécutif de la Région et applique les décisions du Conseil régional. Le Président de la Junte représente la Région, promulgue les lois et règlements régionaux, et dirige les fonctions et services administratifs délégués à la Région.

— Chaque Région a donc un véritable gouvernement, avec son parlement, et une sorte de ministère local, constitué par un Premier ministre et par son cabinet. Je suppose par conséquent que chacune a un budget autonome ?

— C'est cela. Les Régions possèdent l'autonomie financière et sont maîtresses de leur budget dans les limites fixées par les lois de la République qui coordonnent les finances régionales avec celles de l'Etat, des Provinces et des Communes. Les Régions sont autorisées à lever des impôts particuliers : elles gèrent leur patrimoine, qui n'est autre que l'ancien patrimoine possédé par l'Etat sur le territoire de la Région. En général, de plus, une quote part des impôts d'Etat leur est attribuée. Elles peuvent recevoir aussi des subventions de l'Etat dont l'importance varie considérablement selon les Régions.

— L'Etat central est-il représenté dans les Régions ?

— Bien entendu. Un commissaire du gouvernement, sorte de commissaire régional, résidant au chef-lieu de la Région, repré-

sente l'Etat central, dirige les fonctions administratives conservées par l'Etat dans la Région, et les coordonne avec celles qui sont exercées par la Région (art. 124 et 127). Mais il n'exerce pas de tutelle administrative sur les organismes et services régionaux qui restent sous la dépendance exclusive des autorités régionales. La fonction essentielle du commissaire du gouvernement est, non de contrôler, mais de coordonner. Les constituants ont obéi à un double souci : d'une part il fallait empêcher les régions d'agir trop indépendamment et de porter ainsi préjudice aux intérêts de la communauté nationale dans son ensemble, et il fallait d'autre part empêcher les interférences abusives des Assemblées et des administrations de l'Etat qui auraient pu réduire à néant, ou, en tous les cas, gravement restreindre, l'autonomie des Régions. Ils ont donc institué une sorte de balance des pouvoirs, de façon à concilier l'autonomie avec le respect de l'autorité de l'Etat, en harmonisant l'action des deux facteurs. C'est pourquoi toute loi approuvée par le Conseil régional doit cependant être communiquée au commissaire du gouvernement qui doit y apposer son visa dans les trente jours qui suivent...

— Ce souci d'équilibre des pouvoirs me paraît correspondre de manière frappante à la pratique constitutionnelle aux Etats-Unis. Le commissaire du gouvernement peut-il, éventuellement, refuser son visa ?

— Il ne le peut pas de son propre chef, mais seulement si le gouvernement central le lui demande. S'il appose son visa, la loi est publiée au *Journal officiel* de la Région, car chacune possède son *Bolletino Officiale* — et elle devient exécutoire quinze jours après sa publication, à moins qu'elle n'ait un caractère d'urgence auquel cas tous les délais ci-dessus sont réduits. Si le Gouvernement de la République estime que la loi votée par le Conseil régional dépasse la compétence de la Région, et par suite viole la Constitution, ou qu'elle est en opposition avec les intérêts nationaux ou ceux d'une autre Région, il la renvoie dans les trente jours devant le Conseil régional qui l'a votée. Si le Conseil régional persiste et l'approuve de nouveau, le Gouvernement de la République peut évoquer la question de la légitimité de cette loi devant la Cour constitutionnelle.

*La Cour suprême constitutionnelle.*

— Il existe donc en Italie, comme aux Etats-Unis une Cour suprême constitutionnelle ?

— C'est une innovation de la nouvelle Constitution qui y consacre son article VI. Elle juge sans appel et sans recours de toutes les controverses relatives à la légitimité constitutionnelle des lois ou des actes ayant force de loi, émanant non seulement des Régions, mais encore de l'Etat. Elle juge aussi les conflits d'attributions entre les divers organismes de l'Etat, entre l'Etat et les Régions, ou des Régions entre elles.

— Si l'Etat nomme les membres de cette Cour, il semble pourtant qu'il puisse aisément avoir le dernier mot, au moins dans ses conflits avec les Régions ?

— On voit que vous êtes citoyen français, cher monsieur, et qu'à ce titre des expériences récentes ont dû vous faire perdre confiance en l'indépendance du pouvoir judiciaire... Mais les membres de cette Cour suprême ne sont précisément pas nommés par l'Etat. On a estimé que cela ne donnerait pas assez de garanties aux régions et aux particuliers. Sur les quinze magistrats qui composent cette Cour, cinq sont nommés par la Chambre et le Sénat réunis, cinq par les magistrats supérieurs des juridictions ordinaires et administratives, et cinq par le Président de la République. Ces juges sont nommés pour neuf ans et doivent être choisis exclusivement parmi les magistrats, les professeurs de droit et les avocats ayant vingt ans d'exercice de leur profession. Leur fonction, qu'ils ne peuvent exercer plus de neuf ans, est incompatible avec l'exercice de la profession d'avocat, avec toute charge et fonction rémunérée par l'Etat, avec la qualité de membre du Parlement national ou d'un Conseil régional...

— Cette innovation me paraît d'un extrême intérêt, car il semble qu'on ait voulu accumuler les précautions pour assurer la parfaite indépendance de ces hauts magistrats. Le professeur Ambrosini a dû sur ce point être inspiré par la pratique constitutionnelle aux Etats-Unis. Un dernier mot encore sur les rapports entre l'Etat central et les autorités régionales : l'Etat peut-il dissoudre les Assemblées régionales ou suspendre les Juntas régionales ?

— L'Etat ne peut suspendre une Junte régionale si elle a été régulièrement élue par le Conseil régional. Mais il peut dissoudre le Conseil régional lui-même pour des raisons de « sûreté natio-

nale » ou si ce dernier accomplit des actes contraires à la Constitution ou des violations de la loi, ou encore s'il refuse de remplacer une Junte régionale qui se serait rendue coupable de ces mêmes actes. Le Président de la République ne peut toutefois prononcer cette dissolution qu'après avoir pris l'avis d'une Commission spéciale mixte de députés et de sénateurs.

— Y a-t-il une voie de recours ?

— Bien entendu, puisque les électeurs de la Région doivent être convoqués pour élire un nouveau Conseil régional dans les trois mois qui suivent le décret de dissolution (art. 126).

*Incompatibilité de fonctions et non-cumul de mandats.*

— Y a-t-il dans la Constitution d'autres dispositions qui vous paraissent de nature à garantir aux Régions que leurs droits et leurs intérêts ne seront pas aisément sacrifiés à ceux d'autres Régions ou à ceux de l'Etat ?

— J'ajouterai surtout les dispositions de l'article 122, qui prévoit que nul ne peut appartenir en même temps à un Conseil régional et à l'une des deux Chambres du Parlement national, ou à un autre Conseil régional. La défense des intérêts nationaux est une chose; celle des intérêts régionaux en est une autre : ces intérêts peuvent dans certains cas ne pas coïncider, voire même s'opposer. Il n'est pas bon que le même homme soit appelé à trancher des problèmes aussi divers et à défendre des intérêts parfois divergents. Un membre du Parlement national risque d'être soumis à des pressions puissantes, celles de son parti politique, celles des forces syndicales et financières nationales, etc.

— C'est en effet une disposition fort sage : il arrive très souvent en Bretagne que les élus les mieux disposés et les plus dévoués aux intérêts de leurs commettants soient entraînés par discipline de parti ou toute autre raison « d'intérêt général » à s'associer à des mesures d'ensemble dont l'application se révèle néfaste pour la Bretagne, ou bien encore, dans un but de conciliation, de se prêter à des compromis sur des questions où l'intérêt régional aurait seul dû l'emporter. Transposant la question sur le terrain de l'Europe, j'estime aussi pour ma part qu'il devrait y avoir incompatibilité entre les fonctions de député européen et celles de parlementaire, italien, français ou allemand... Mais revenons à nos moutons : pourrais-je avoir une idée, afin de

faire quelques comparaisons appliquées à la Bretagne, de la taille et de la population des « Régions » italiennes ? Je vous indique tout de suite que la Bretagne, qui a une superficie de 34 000 kilomètres carrés, compte 3 500 000 habitants.

### Reconnaissance des diversités.

— La Bretagne serait tout à fait dans la norme, et il est évident que sa situation géographique d'abord, son état de développement économique et l'existence de sa langue ensuite, qui posent des problèmes particuliers, commanderaient impérieusement qu'il lui soit concédé un Statut constitutionnel spécial. La Sicile, plus petite que la Bretagne, puisqu'elle couvre 2 500 000 hectares, compte environ 5 000 000 d'habitants. La Sardaigne a une superficie à peu près égale à celle de la Sicile, mais elle ne comprend que 1 500 000 habitants. Mais nous n'avons pas voulu tomber dans l'erreur grossière qui aurait consisté, au mépris de l'histoire, des affinités linguistiques ou des particularités économiques, géographiques ou humaines, à diviser l'Italie en Régions à peu près égales en superficie ou en population. Ce sont là des vues de géomètres, non d'hommes d'Etat. La plus petite de nos Régions, le Val d'Aoste, ne couvre que 326 000 hectares et ne comprend que 110 000 habitants. Superficie et population ont été considérées comme des facteurs secondaires lorsqu'il s'est agi de créer nos Régions. Le facteur le plus important est la personnalité, l'histoire, la langue, les affinités ou les besoins, les intérêts économiques de tel ou tel groupe humain : et cela ne dépend ni de la superficie ni du chiffre de la population...

— Il est certain que les 110 000 habitants des Vallées d'Aoste auraient pu avoir beaucoup de peine à faire respecter, à l'école et dans la vie publique, les droits de la langue française qu'ils parlent depuis un temps immémorial s'ils avaient été englobés dans une vaste Région qui aurait compris plusieurs millions d'habitants parlant exclusivement l'italien. Par conséquent, quelle que soit leur taille, les régions de l'Italie ont les mêmes droits et les mêmes attributions et jouissent de la même autonomie ?

— Pas du tout, monsieur.

La réponse me surprend. Voyant mon étonnement, mon interlocuteur poursuit :

— Il faut aller, monsieur, jusqu'au bout de sa logique: Nous avons donné aux régions de l'Italie une certaine autonomie

administrative, financière et politique. Je vous ai exposé comment elles se gouvernaient et quels étaient leurs organes législatifs et exécutifs. Chacune de ces régions cependant a évidemment à faire face à des problèmes particuliers qui ne se posent peut-être dans aucune autre. Il est normal par conséquent qu'on leur donne les moyens de les résoudre. Les Régions sont organisées de la même façon, mais, par contre, les pouvoirs et les attributions des autorités régionales varient en nombre et en étendue selon les Régions.

— Vous voulez donc dire, demandé-je, pour tirer les choses tout à fait au clair, que la Constitution prévoit que certaines Régions peuvent disposer de pouvoirs plus étendus que les autres, ou de pouvoirs portant sur des sujets différents ? Il faut donc qu'il y ait en somme un statut particulier par Région, statut spécialement adapté aux conditions, aux besoins et aux problèmes particuliers de chaque Région ?

— Mais oui : la Constitution s'est bornée à poser des principes généraux, à fixer un cadre dans lequel peuvent s'inscrire des statuts particuliers, qui, lorsqu'ils ont été adoptés, deviennent eux-mêmes partie de l'arsenal constitutionnel du pays. Voyez-vous, monsieur, le vrai esprit latin est logique : c'est le faux esprit latin qui est systématique et simplificateur. Je ne me reconnais aucune parenté avec vos géomètres simplistes de la Constituante qui avaient imaginé de découper la France au cordeau afin de la mieux administrer...

Cet homme est étonnant, pensé-je. Je ne peux qu'admirer la lucidité, la clarté et l'harmonieuse logique de sa pensée et de son exposé, de même que sa manière aimable mais efficace de m'asséner des vérités...

— Ceci dit, continue mon interlocuteur, je suis obligé de vous quitter et de vous demander de revenir demain. J'ai, dans quelques minutes, une commission importante à présider. Nous avons bien déblayé le terrain et nous pourrions entrer plus avant dans les détails. J'ai cru nécessaire de demander à l'un des professeurs de l'Université de Rome, qui est devenu un spécialiste du droit des Régions, et qui est Sarde de surcroît, ce qui est assez rare parmi nos hauts fonctionnaires, de participer à notre prochain entretien. Il sera plus libre que moi de parler des questions politiques, sur lesquelles je dois conserver une certaine réserve, et il y a nombre de choses sur les statuts des Régions, pour lesquelles il est plus compétent que moi...

Je retrouve au-dehors la chaleur douce de la soirée de printemps, les escaliers de la Trinité-des-Monts, leurs « hippies » et leurs artistes, la Piazza di Spagna. Que de bruit ! Les petites rues de Rome retentissent du bruit des avertisseurs et grouillent d'une foule au verbe haut. Les hommes se retournent au passage des femmes avec des exclamations admiratives bruyantes. On manque de se faire écraser à chaque coin de rue. Je gagne peu à peu les quais du Tibre, presque déserts à cette heure. Les rues pittoresques du Transtevere, leur animation, leur couleur, les terrasses de leurs cafés, leurs jeux d'enfants bruns sur les pavés des places d'où, à cette heure, les éventaires pittoresques des marchés en plein air ont disparu, meubleront ma soirée romaine. La nuit déjà commence à tomber : elle vient beaucoup plus brusquement qu'elle ne le fait dans le ciel breton...

\*\*

#### *Sardaigne et Bretagne.*

Je retrouve le lendemain, à l'heure fixée, mon interlocuteur de la veille, toujours vif, élégant, aimable et volubile. Le professeur qu'il m'avait annoncé vient nous rejoindre quelques minutes plus tard.

— On vous a sans doute dit, m'indique ce dernier, que je suis sarde d'origine. A ce titre, la Bretagne et ses problèmes m'intéressent particulièrement. Ceci d'autant plus qu'un des meilleurs ouvrages que nous possédions sur la Sardaigne moderne est celui d'un de vos compatriotes géographe, le professeur Le Lannou. Je l'ai plusieurs fois rencontré et suis heureux de l'occasion qui m'est donnée de faire la connaissance d'un autre Breton préoccupé par nombre de problèmes dont certains sont communs sans aucun doute au peuple breton et au peuple sarde...

— Pas de complot si vous voulez bien, interrompt en souriant le haut fonctionnaire, mais venons-en directement à l'objet de nos entretiens. Je vous ai dit hier, cher monsieur, que notre Constitution était allée jusqu'au bout de sa conception...

Reconnaissant et favorisant les autonomies régionales, elle se devait d'adapter l'étendue et la nature de ces autonomies aux besoins particuliers de chacune des Régions et aux problèmes particuliers que chacune a à résoudre. La Constitution prévoit

que chaque Région peut avoir son Statut propre, et si elle a conféré à la Sicile, à la Sardaigne, au Trentin-Haut-Adige, au Val d'Aoste et au Frioul des formes et des conditions particulières d'autonomie selon des statuts constitutionnels spéciaux, elle n'a pas interdit que d'autres Régions puissent demander et obtenir elles aussi un Statut spécial. Dans tous les cas, ce Statut spécial, lorsqu'il a été discuté et arrêté entre les représentants de la Région et ceux de l'Etat, devient une loi constitutionnelle de la République, et une loi ordinaire serait impuissante à abroger ou à modifier ce Statut...

— Il faut remarquer à ce propos, interrompt le professeur d'université, que seuls les statuts spéciaux, donc actuellement ceux de cinq Régions seulement, sont des lois constitutionnelles. Ils ne peuvent donc être révisés sans qu'il soit fait appel à la procédure de révision constitutionnelle. Le régime des Régions à statut ordinaire, par contre, est fixé par les articles 114 et suivants de la Constitution, et ils peuvent être modifiés par une loi ordinaire à condition que cette dernière respecte les stipulations générales de la Constitution. C'est une loi du 10 février 1953 qui a fixé avec de plus grands détails l'organisation et le fonctionnement des Régions à statut ordinaire. Cette loi était essentiellement destinée à fournir une sorte de guide aux premiers conseils régionaux lors des sessions qu'ils ont consacrées à l'élaboration de leur propre Statut régional.

#### *Les régions à statut ordinaire.*

— L'Italie comprend donc actuellement, demandé-je, de par sa Constitution même, des Régions à statut ordinaire et des Régions à statut constitutionnel spécial. La compétence législative et réglementaire des Régions à statut spécial est-elle plus étendue que celles des Régions à statut ordinaire ?

— Oui. La compétence législative et réglementaire, et par suite l'étendue des attributions et des pouvoirs des Régions, varie entre un minimum qui est celui dont bénéficie la Région à statut ordinaire, et un maximum qui est celui dont bénéficie la Sicile qui fut la première Région à obtenir un Statut constitutionnel spécial.

— Quels sont donc les pouvoirs d'une Région à statut ordinaire ?

— Ils sont énumérés dans l'article 117 de la Constitution qui leur reconnaît le droit de décider souverainement de l'organisation et du recrutement des administrations régionales et de légiférer sur la police locale et urbaine, l'assistance publique et les hôpitaux, l'instruction technique, l'urbanisme, le tourisme, l'hôtellerie, les routes, travaux publics et transports d'intérêt régional, l'artisanat, les mines, l'agriculture, la pêche, la chasse... La Constitution prévoit en outre que les matières d'intérêt exclusivement local peuvent être attribuées aux Provinces et aux Communes, et que la Région peut déléguer à ces organismes une partie de ses pouvoirs. Il est prévu enfin que l'Etat peut toujours déléguer à la Région d'autres attributions que celles énumérées ci-dessus.

— C'est ce qui s'est passé sans doute dans le cas des Régions à statut spécial :

— Vous m'avez dit qu'il existait actuellement cinq Régions à statut spécial, soit la Sicile, la Sardaigne, le Trentin-Haut-Adige, le Val d'Aoste et le Frioul-Vénétie Julienne. Les quinze autres Régions créées par la Constitution sont donc des Régions à statut ordinaire ?

— Exactement.

— Une chose cependant me frappe. C'est que les statuts constitutionnels spéciaux ont été mis en pratique très tôt après la fin de la guerre. Or vous venez de me parler, monsieur, ajouté-je en m'adressant à mon second interlocuteur, d'une loi de 1953, qui aurait fixé plus en détail l'organisation et le fonctionnement des institutions régionales. Dois-je en conclure que votre Constitution n'était pas encore sur ce point complètement appliquée en 1953 ?

J'aperçois un moment d'hésitation chez mon premier interlocuteur tandis que le second sourit sans répondre.

— Vos déductions sont exactes, monsieur, reprend le premier. Le Statut spécial de la Sicile a été approuvé le 15 mai 1946, par décret spécial, avant même l'adoption de la Constitution de la République qui a été votée le 27 décembre 1947. Le 27 février 1948 ont été approuvées les lois constitutionnelles spéciales créant les statuts spéciaux de la Sardaigne, du Val d'Aoste et du Trentin-Haut-Adige, ce dernier comprenant, vous le savez, le Tyrol du Sud. Quant au Frioul-Vénétie Julienne, son Statut constitutionnel spécial n'a été adopté que le 1<sup>er</sup> janvier 1963 après le règlement définitif du problème de la frontière avec la Yougoslavie...

— Et les Régions à statut ordinaire ?

— Je dois dire que cela a été beaucoup plus compliqué et beaucoup plus tardif.

— Dois-je donc, monsieur, pour prendre ma revanche sur les pointes que vous m'avez lancées, comprendre que votre Constitution est restée plus de vingt ans inappliquée sur ce point ? Et qu'il en a été longtemps de ces dispositions libérales comme de ces multiples lois votées par le Parlement français et qui n'ont jamais été mises en pratique par l'administration ? N'avons-nous pas raison de dire dès lors que pour vous, Latins, la lettre compte plus que l'esprit, la théorie plus que la pratique ?

— Je sais tout ce que l'on peut dire, et croyez bien que je n'en suis pas spécialement fier. Le pouvoir central a, certes, sa large part de responsabilité dans cette situation, mais, à sa décharge, il faut dire que les intéressés, soit les Régions elles-mêmes, ont montré peu d'empressement à vouloir bénéficier des dispositions de la Constitution. Les « provinces » avaient, sur la délimitation des Régions et sur l'étendue de leurs pouvoirs, des avis souvent divergents; elles n'arrivaient pas à se mettre d'accord; les villes provinciales principales veulent toutes être capitales régionales, et certains intérêts les divisent... et que sais-je encore?... Que voulez-vous, monsieur, on ne peut tout de même pas faire progresser les gens malgré eux, et il faut presque qu'une conscience régionale existe avant de pouvoir la consacrer dans les faits. L'Etat central, dont les traditions centralisatrices ont tout de même un siècle d'existence, considère qu'il n'a pas à forcer les gens à faire ce qu'ils hésitent à demander... Aussi dois-je avouer bien humblement que l'autonomie régionale, pendant près de vingt-cinq ans, n'a été appliquée qu'en faveur des Régions qui l'ont formellement demandé, et ces Régions sont justement les cinq Régions à statut spécial que je vous ai énumérées...

— Personnellement, je considère, monsieur, que c'est un mauvais argument et qui me rappelle tout à fait ceux qui sont employés par les gouvernements centralisateurs de Paris... Si donc des statuts constitutionnels spéciaux ont été accordés à cinq Régions, c'est que ces Régions posaient, d'une part, des problèmes absolument particuliers, et que, d'autre part, elles avaient clairement manifesté leur volonté d'obtenir ce Statut ?

*Autonomies régionales et politique intérieure italienne.*

— Ce qui prouve une fois de plus, ajoute le professeur sarde, non sans ironie, que l'on ne donne jamais qu'à ceux qui demandent et qui s'agitent, surtout si tout cela est demandé avec assez de force et de tapage pour qu'on ne puisse pas ne pas les entendre. A la fin de la guerre on ne pouvait ignorer les problèmes siciliens, sardes ou tiroliens.. Des mouvements séparatistes ou régionalistes actifs, voire même violents, les portaient au premier plan de l'actualité. Pour le reste de l'Italie c'était beaucoup plus vague. Et puis pourquoi ne pas évoquer les problèmes de politique intérieure italienne dont il est plus difficile à un haut fonctionnaire de l'Etat italien qu'à moi-même de parler ?

Mon premier interlocuteur approuve d'un signe de tête, encourageant le second à continuer.

— Il faut se souvenir qu'à la Libération, reprend le professeur, la décentralisation figurait, comme elle figurait en France à la même époque, au programme de tous les partis politiques italiens. Mais ce vocable, comme celui de régionaliste, recouvrait une vraie « auberge espagnole », comme l'a dit encore récemment, en en parlant, l'un de vos ministres français. Certains, les vrais démocrates, voyaient surtout dans la création des Régions le moyen de permettre aux citoyens, après vingt ans de fascisme, de participer aux décisions politiques et administratives. D'autres considéraient que leur objet était de créer des centres différents de pouvoir, dont le rôle serait, dans un Etat pluraliste, de servir de frein à un pouvoir exécutif gouvernemental qui risquait de devenir trop fort et de ramener une dictature de l'Etat. La crainte était assez générale, en Italie comme en France, après la période anarchique de la libération, de voir le communisme succéder au fascisme.

Avant l'adoption de la Constitution de décembre 1947, la démocratie chrétienne voyait donc dans les autonomies régionales l'un des moyens de s'opposer à l'influence croissante du Parti communiste italien (P.C.I.) et une « garantie contre d'éventuelles tentatives de dictature d'un gouvernement ». Pour des raisons inverses à celles-là, socialistes et communistes y étaient plutôt hostiles, par crainte de rendre plus difficile la lutte du prolétariat et son éventuelle dictature sur le plan national. Mais, en 1948, la démocratie chrétienne obtint aux élections la majorité absolue et va désormais gouverner seule : dès lors, elle ne se montre

plus très pressée d'appliquer la Constitution en ce qui concerne la création des Régions à statut ordinaire, car elle sait qu'il est inévitable que les socialistes et les communistes obtiennent le gouvernement, et donc le contrôle, de certaines des Régions de l'Italie du Nord. Du coup, l'opposition de gauche devient de son côté farouchement régionaliste : la conquête de certaines Régions lui paraît une base de départ extrêmement utile en vue de la conquête du pouvoir à Rome.. Le problème des Régions va donc se trouver au cours des vingt années qui vont suivre au centre de la lutte politique..

Après avoir essayé d'enterrer la réforme régionale, la démocratie chrétienne doit cependant céder à la pression de l'opinion, non sans avoir tenté, avec un certain succès, de vider de sa substance le régionalisme politique, en faisant adopter des lois qui tendaient à transformer la réforme régionale prévue par la Constitution en un simple instrument de décentralisation administrative. La loi du 10 février 1953, dont je vous ai parlé, celle du 16 mai 1970, répondaient à ce souci.

— Tout cela, dis-je, ne manque pas de laisser planer une forte suspicion sur la sincérité de tous les partis politiques italiens, de droite comme de gauche, lorsqu'il s'agit de l'application des autonomies régionales. C'est d'ailleurs, à mon opinion, exactement la même chose en France... Et malgré tous ces obstacles et ces combats d'arrière-garde, les Régions à statut ordinaire ont tout de même fini par être créées ?

— Oui, mais seulement en 1971, soit vingt-cinq ans après l'adoption de la Constitution qui en avait décidé la création...

— Faut-il en conclure que, selon les expressions que vous avez employées, les Régions à statut ordinaire ont fini par demander leur autonomie avec assez de force pour être entendues ?

Le haut fonctionnaire ne répond pas, mais le professeur poursuit :

— C'est du moins mon opinion personnelle. A force d'être au centre du combat politique entre la démocratie chrétienne qui gouvernait et l'opposition de gauche qui croissait en puissance et en mandats électoraux, le problème des Régions se posait de plus en plus. Partout, la conscience des intérêts régionaux se réveillait. Et puis on ne pouvait pas continuer à ne pas appliquer la Constitution : c'est peut-être possible en Russie, mais pas en Italie ou en France. La Cour constitutionnelle elle-même, bien que peu suspecte de pencher en faveur du régionalisme, avait



déclaré, dans un jugement du 30 décembre 1968, que « dans le contexte de l'organisation constitutionnelle de l'Italie, caractérisée par la pluralité des pouvoirs, la Région se présente comme une entité dotée d'une autonomie politique, même si l'Etat est unitaire ». La Constitution a en effet prévu pour la Région une sorte de pouvoir d'auto-organisation, un pouvoir législatif administratif et financier autonome, dotant ainsi les citoyens d'une possibilité et d'un moyen supplémentaire de participer à l'exercice du pouvoir. L'opinion publique, aiguisée par la propagande de l'opposition de gauche, s'emparait de ces idées. Même la simple conscience des intérêts économiques régionaux se transformait peu à peu en conscience régionale et en combat pour l'autonomie politique. La loi du 17 février 1968, complétée par celle du 16 mai 1970, a donc édicté enfin les règles qui devaient présider à l'élection des Conseils des Régions à statut ordinaire.

#### *Les statuts régionaux.*

— C'est donc en 1970 que les autonomies régionales ont été mises en place ?

— Pas tout à fait, me répond le haut fonctionnaire, car il a été prévu dans la Constitution (art. 123) que les Régions devaient élaborer elles-mêmes leurs propres statuts dans le respect général des lois de la République, et que ce statut devrait régler l'exercice du droit d'initiative et de référendum sur les lois et les mesures administratives adoptées par la Région. Cette disposition avait été adoptée dans le souci de donner aux citoyens eux-mêmes la possibilité d'intervenir plus efficacement dans le gouvernement et l'administration des Régions. Les premiers Conseils régionaux, élus en 1970, ont donc été « constituants », en ce sens que leur première tâche a été de rédiger eux-mêmes le Statut de leur Région. Ces statuts ont été ensuite soumis au Parlement italien et ont été adoptés par une série de lois, la première, le 22 mai 1971 pour le Statut du Piémont, la dernière, le 28 juillet 1971, pour le Statut de la Calabre.

— Ces statuts peuvent donc varier entre eux ?

— Ils sont basés, fondamentalement, sur le même modèle, puisqu'ils doivent se conformer à la Constitution et ne pas contredire les lois générales de la République. Mais ils contiennent cependant nombre de différences de région à région. Tous les Conseils régionaux, ou presque, ont tenu à inscrire dans leur

Statut régional, non seulement le principe de leur autonomie politique, mais aussi leur rôle en tant qu'instrument de participation démocratique à l'exercice du pouvoir politique et économique.

— Pouvez-vous me donner quelques exemples concrets ?

— L'article 2 du Statut de la Région piémontaise, par exemple, précise que la Région « tend à réaliser l'effective participation de tous les citoyens à l'organisation politique et sociale de la communauté régionale et nationale ». L'article 8 du Statut de la Région Ligure stipule que celle-ci reconnaît « la participation des citoyens aux choix et aux orientations politiques ainsi qu'au contrôle de l'activité des pouvoirs publics, afin de garantir la liberté et l'égalité ». Le même Statut prône à cet effet « toute forme de consultation des organisations syndicales ou de tout autre organe de la société »... L'article 4 du Statut de la Région du Latium précise que « la Région concourt par ses propres initiatives à la détermination des objectifs et des instruments de la planification nationale, et établit des programmes de développement économique pour son propre territoire ». Des dispositions analogues, ou voisines, se retrouvent d'une manière générale, dans les statuts de toutes les Régions.

— Il s'agit là, en effet, d'une évolution extrêmement intéressante, et qui témoigne d'un état d'esprit de véritable liberté démocratique, dont il est à regretter que le gouvernement français ne se soit pas inspiré pour véritablement et réellement desserrer l'étau de sa centralisation politique et administrative autoritaire. Les décisions après tout, sur bien des sujets, doivent être prises par les gens concernés, et non pas imposées d'en haut sur un modèle uniforme, ce qui interdit toute participation réelle des citoyens dans le gouvernement et l'administration. Et dire qu'il ne s'agit là que de Régions à statut ordinaire ! Il faut donc admettre que si une autonomie encore plus large a été accordée aux cinq Régions à statut constitutionnel spécial, dès 1948, c'est que ces Régions posaient, d'une part, des problèmes particuliers, et que, d'autre part, elles avaient clairement manifesté bien avant les autres leur volonté d'obtenir ce Statut ?

#### *Les régions à statut spécial.*

— C'est exact, continue le haut fonctionnaire. Je n'ai pas besoin de m'étendre beaucoup sur le fait que la Sicile, la Sar-

daigne, le Trentin-Haut-Adige, le Val d'Aoste et le Frioul posaient des problèmes absolument particuliers au sein de l'Italie. Dans les deux premiers cas, deux facteurs étaient prépondérants : d'abord leur situation insulaire, ensuite le fait que ces deux îles étaient socialement et économiquement sous-développées; 25 % de leur population était analphabète. Le chômage et la misère y régnaient à l'état endémique; un gros effort était nécessaire pour les équiper et les développer. Dans le cas du Trentin, du Val d'Aoste et du Frioul, la situation était tout autre. Le cas particulier qu'elles présentaient venait de leur particularisme linguistique : la population des vallées d'Aoste parle français; quant au Trentin, il comprend une forte minorité de langue allemande groupée dans ce que nous appelons le Haut-Adige et que les Autrichiens appellent le Tirol du Sud, de même le Frioul comprend une forte minorité de langue slovène.

— Le monde entier connaît en effet le problème que posait, entre l'Autriche et l'Italie, la question du Tirol du Sud. Mis à part le Tirol, cependant, les autres Régions auxquelles un Statut spécial a été accordé avaient donc manifesté leur volonté de l'obtenir ?

— On ne peut plus clairement, cher monsieur, et je crois que l'on peut dire que l'octroi d'un régime d'autonomie régionale à toutes les Régions, au moins théoriquement, a permis de sauver l'unité italienne à un moment où elle était menacée. La Sicile, par exemple, qui est, je vous le rappelle, celle dont le Statut d'autonomie régionale est le plus étendu, nous a donné de très graves inquiétudes. Durant l'occupation de l'île par les troupes américaines et britanniques, le séparatisme sicilien, qui avait toujours existé à l'état endémique, a pris une extraordinaire extension. Le but avoué de ce mouvement était de faire de la Sicile une République indépendante. Il disposait même d'une force armée bien organisée l'E.V.I.S. (Esercito Volontario Indipendenza Siciliana), qui jouissait, au début, de la faveur des troupes alliées, car les francs-tireurs siciliens avaient combattu avec elles les troupes fascistes italiennes. En dehors du séparatisme, un fort mouvement d'opinion s'était dessiné en faveur de l'autonomie régionale.

Dès lors, l'octroi, avant même que la nouvelle Constitution italienne soit adoptée, d'un Statut régional à la Sicile fut un acte de grande sagesse politique de la part de notre gouvernement provisoire du moment. Il permit à l'Italie de conserver la Sicile sans pour cela se trouver dans l'obligation de mener

dans l'île une politique de répression qui n'aurait pu être que sanglante. Dès le mois de mai 1946, une loi constitutionnelle approuvait le Statut d'autonomie de la Sicile.

— Dois-je conclure que si la Sicile a obtenu un statut aussi favorable, c'est parce qu'elle menaçait de faire sécession, et que c'est au fond l'activité du Parti séparatiste qui a permis à l'île d'obtenir les libertés dont elle jouit aujourd'hui ?

Mon interlocuteur s'agite un peu sur son siège et hésite un peu avant de me répondre :

— Bien sûr, monsieur, on peut expliquer les choses de cette façon, et cette théorie n'est pas, je vous l'accorde, entièrement dénuée de fondement. Vous savez bien que dans la vie, et surtout dans la vie politique, on donne plus à celui qui menace de vous quitter qu'à celui qui vous reste fidèle. Les hommes eux-mêmes ne gâtent-ils pas plus une femme qu'ils ont peur de perdre ? Croyez-vous, cher monsieur, que la France aurait prodigué à l'Algérie son or et ses faveurs et en serait venue à lui offrir des libertés aussi larges, si elle n'avait pas pensé qu'elle pourrait de cette façon la retenir au sein de l'unité française ? Mais la France s'y est prise trop tard, sa générosité intéressée n'aura servi de rien. Il y a un moment psychologique où il faut savoir résoudre ces problèmes. Il ne faut pas laisser passer ce moment; avec la Sicile, nous n'avons pas commis la même erreur.

#### *Le Statut sicilien.*

— L'autonomie accordée à la Sicile est donc plus large que celle que la Constitution reconnaît aux Régions ordinaires ?

— La situation de la Sicile se rapproche plus en fait de celle d'un Etat américain, bien que, en droit, elle ne soit qu'une Région bénéficiant de libertés plus larges, mais, précise le Statut spécial, « dans le cadre de l'unité politique de l'Etat italien ». En dehors des attributions normales de la Région que je vous ai énumérées, elle peut, de plus, pratiquement légiférer sur presque toutes les matières, sauf bien entendu la monnaie, les affaires étrangères, la défense nationale, et ceci sous la seule réserve que ses lois ne contredisent pas la Constitution de la République italienne.

C'est ainsi que rentre dans sa compétence l'organisation et le fonctionnement de l'enseignement primaire, secondaire et supérieur, l'expropriation pour cause d'utilité publique, la réglementation du crédit, des assurances, de l'épargne, et d'une manière

générale, toutes les matières d'intérêt général de la Région. Dans le domaine fiscal, le gouvernement régional perçoit tous les impôts et taxes qui sont assis sur son territoire, à l'exception de la taxe à la production et du produit du monopole des tabacs et des loteries. Un de ses représentants participe à l'élaboration de la législation générale sur les transports routiers, ferroviaires, aériens et maritimes dans la mesure où ils peuvent intéresser la Région. Le Président de la Junte fait partie du Conseil des Ministres de la République italienne avec voix délibérative pour tout ce qui peut concerner la Sicile. Les lois votées par le Conseil régional sont exécutoires immédiatement sauf recours à une Haute Cour spéciale pour la Sicile.

— A-t-on prévu dans le Statut des mesures spéciales pour aider au développement économique de l'île ?

— Oui. Je vous ai déjà dit que la Sicile participe à l'élaboration de la législation des transports, grâce à quoi elle a obtenu des dégrèvements sensibles de tarifs ferroviaires et maritimes. De plus, bien que l'Etat conserve la haute main sur le régime douanier, il a été prévu dans le Statut sicilien que le Conseil régional devait être consulté sur le taux des droits de douane applicables à la Région. Il a été spécifié de plus que la Sicile jouissait d'une exemption totale du droit de douane à l'importation de machines et instruments d'équipements agricoles, ou destinés à transformer industriellement sur place les produits agricoles siciliens. Je ne mentionne enfin que pour mémoire le fait que le trésor italien verse chaque année à la Sicile une subvention extrêmement importante de plus de cent milliards de lires.

— Il s'agit là, en effet, de concessions très larges dont la Bretagne et autres régions sous-développées de France se trouveraient fort bien, et ce n'est pas sans raison par conséquent que les mouvements bretons demandent l'application d'une expérience sicilienne à la Bretagne. Après trente ans d'autonomie régionale, il doit être possible de savoir si son bilan a été bénéficiaire pour la Sicile ?

— Il l'a été sans conteste. Parmi les améliorations qui sont à mettre au crédit du gouvernement régional, je pourrais vous citer notamment une réforme radicale du régime de l'agriculture : la fertilisation et la redistribution des terres; une augmentation considérable des travaux publics, l'établissement de nouvelles industries électriques, un accroissement sensible de la production des textiles, du ciment, des engrais chimiques; une prospection remarquablement réussie de gaz méthane, et de

produits pétroliers; le progrès des activités maritimes; les encouragements offerts aux investissements de capitaux italiens et étrangers dans l'île; le développement enfin des services sociaux. Tous ces résultats, cher monsieur, ont été obtenus sans dommages, au contraire, pour l'unité italienne. Ainsi que l'a écrit le professeur Ambrosini, dans un article publié dans un journal anglais, *The Statist* : « L'autonomie régionale a donné une grande impulsion à la renaissance de la Sicile, et a renforcé, au lieu d'affaiblir comme certains le craignaient, les liens de l'île avec les autres Régions italiennes. Elle a de plus consolidé l'attachement de la Sicile à l'unité politique italienne... »

#### *Le Statut sarde.*

— Et la Sardaigne, cher monsieur, demandé-je, jouit-elle de libertés aussi étendues que celles que vous venez de me décrire pour la Sicile ?

— Le Statut de la Sardaigne a été en fait largement influencé par celui de la Sicile. Les problèmes posés par ces deux îles sont à peu près les mêmes, sauf que le mouvement en faveur de l'autonomie, qui y était pourtant de tradition ancienne, avait revêtu une virulence beaucoup moins grande qu'en Sicile. La compétence des autorités régionales sardes est à peu près la même que celle des autorités siciliennes. Les lois régionales toutefois ne sont pas immédiatement exécutoires comme en Sicile, mais seulement dans les délais normaux prévus par la Constitution. Un des traits les plus intéressants du Statut sarde est qu'il prévoit que la population partage, exactement comme en Suisse, l'initiative des lois avec le Conseil régional et la Junte sardes. Toute loi régionale peut être également soumise au référendum populaire sur la demande d'un tiers des conseillers régionaux ou de dix mille électeurs. Comme le Président sicilien, le Président sarde a rang de Ministre italien, et l'île est exempte de droits de douane sur les machines nécessaires à l'économie de l'île et, de plus, sur le matériel sanitaire et hygiénique... Les autorités régionales peuvent également exempter d'impôts les entreprises qui sont de nature à favoriser le développement économique de la Sardaigne.

— D'après le texte que vous me mettez sous les yeux, le Statut de la Sardaigne semble plutôt plus développé que le Statut de la Sicile ?

— C'est-à-dire qu'il contient plus de précisions : il y est indiqué par exemple que la Junte peut demander à l'Etat central de suspendre l'application des lois qu'elle estimerait être défavorables à la Sardaigne, ou au contraire, demander le vote d'une loi bénéfique. On y précise aussi que la Région est représentée dans l'élaboration des traités de commerce dans la mesure où ils peuvent intéresser la Sardaigne, et qu'elle doit donner son consentement à la législation douanière qui concernerait des produits qui sont pour elle d'une importance essentielle...

— Vous m'avez dit que si les considérations économiques ont été prépondérantes dans l'élaboration des statuts sardes et siciliens, ce sont au contraire les considérations linguistiques et culturelles qui ont été les éléments les plus importants dans l'élaboration des statuts régionaux du Trentin-Haut-Adige, d'une part, et de la Vallée d'Aoste, d'autre part. Ce sont là des questions très importantes pour nous, Bretons... Pouvons-nous donc évoquer à présent ces deux statuts ?

#### *Le Statut du Trentin-Haut-Adige.*

— Bien volontiers. La question du Trentin-Haut-Adige, qui appartenait, je vous le rappelle, à l'Empire autrichien avant 1918, était complexe du fait de la coexistence dans cette Région de deux, voire même de trois, groupes linguistiques différents. Elle réunit, 250 000 habitants de langue allemande et 17 000 de langue ladine. La situation se compliquait encore du fait de l'accord international de Gasperi-Gruber du 5 septembre 1946, par lequel le gouvernement italien s'engageait vis-à-vis du gouvernement autrichien à assurer la protection des droits culturels et le développement économique de la minorité de langue allemande. L'octroi d'un Statut spécial à cette Région complexe était donc une absolue nécessité.

— Les pouvoirs et attributions des autorités régionales sont-ils les mêmes d'une manière générale que ceux des autorités sardes et siciliennes ?

— Ils sont les mêmes à très peu de chose près. Le Président de la Junte régionale a également rang de Ministre; le Conseil régional doit être consulté sur la législation des transports intéressant la Région; ses lois sont exécutoires après le délai normal de trente jours. Le Statut prévoit en outre que la Région peut élaborer son propre système de Sécurité sociale et consacrer un

bon nombre d'articles au régime des concessions hydroélectriques qui sont une source de revenus importants pour la Région.

Mais l'intérêt particulier du Statut de cette Région vient de ce qu'il détaille de manière très complète la répartition des pouvoirs et des attributions entre la Région, d'une part, et les provinces de l'autre. C'est grâce à ces dispositions que sont assurés en fait les droits respectifs des deux principaux groupes linguistiques.

— Ceci marque donc une différence avec les autres statuts régionaux et la Constitution italienne elle-même, qui ne prévoit que d'une manière assez vague la répartition des pouvoirs entre la Région et les Provinces qui la composent. On peut donc assurer que les groupes linguistiques du Trentin-Haut-Adige ont été de ce fait groupés en des Provinces différentes, afin que les droits de leurs langues soient plus aisément garantis ?

— Votre déduction est correcte. La Région a été divisée en deux Provinces : celle de Bolzano, que les Tyroliens appellent Bolzen, qui groupe une large majorité d'habitants de langue allemande, et celle de Trente, qui groupe presque uniquement des habitants de langue italienne. Chacune de ces provinces est organisée de manière autonome, comme une sorte de sous-région. Les Conseillers régionaux de chaque Province peuvent se réunir séparément pour former le Conseil provincial, qui élit une Junte provinciale et son Président. Il est expressément prévu que pour la Province de Bolzano la composition de cette Junte provinciale doit refléter la structure linguistique de la Province. De même, le Conseil provincial est présidé alternativement tous les deux ans par un conseiller de langue allemande avec un vice-président de langue italienne, puis par un conseiller de langue italienne avec un vice-président de langue allemande.

— Quels sont les pouvoirs et attributions réservés à chaque Province ?

— Chaque Province a le droit d'organiser ses propres services administratifs; elle légifère et réglemente le tourisme, l'urbanisme, l'habitat, la culture et l'artisanat, la protection des sites, les arts, les ports lacustres, les musées et bibliothèques, les spectacles, l'assistance scolaire et la police locale. Enfin et surtout elle organise et dirige sur son territoire l'enseignement maternel, primaire et secondaire, technique, scientifique et artistique.

— C'est donc grâce à ces dispositions que les droits de la langue allemande sont protégés dans la Province de Bolzano.

En effet, mais il est de plus expressément spécifié dans le Statut régional que l'enseignement dans la Province de Bolzano doit se donner entièrement dans la langue maternelle des enfants, et enfin que la population de langue allemande peut faire usage de l'allemand dans ses rapports avec les pouvoirs publics, les tribunaux, etc. Mais le Statut prévoit aussi, bien entendu, que l'enseignement de la langue italienne est obligatoire dans toutes les communes où la langue d'enseignement est l'allemand.

— La minorité de langue allemande est-elle représentée, en dehors de la Province, dans les organes et le gouvernement de la Région ?

— Certes, le Conseil régional doit tour à tour être présidé par un conseiller de langue allemande assisté d'un vice-président de langue italienne et vice versa. Il est précisé de plus que la Junte régionale, comme la Junte provinciale de Bolzano, doit refléter la composition linguistique de la Région. Les lois de la Région et des provinces sont publiées en deux langues au *Bolletino Ufficiale* de la Région. Autre disposition intéressante : il est permis à l'un quelconque des Conseils provinciaux d'en appeler directement à la Cour constitutionnelle contre les lois passées par le Conseil régional s'il estime que ces lois violent le Statut constitutionnel spécial ou le principe de la parité des groupes linguistiques. Enfin la pratique du referendum et de l'initiative populaire est possible, non seulement à l'intérieur de la Région, mais aussi à l'intérieur des Provinces.

### *Tiroliens et violence.*

— Il ne paraît pas cependant que ce régime, aussi libéral qu'il puisse paraître ait donné satisfaction aux Tiroliens, puisque, pendant une vingtaine d'années après sa mise en pratique, le Tirol du Sud vous a causé de gros problèmes : action non seulement d'un parti nationaliste ou autonomiste local, le Sud-Tirolier Volkspartei, mais encore intervention de groupes clandestins ayant recours à la violence : bombes, destruction de bâtiments administratifs, de pylones électriques, de voies ferrées, parfois même affrontements armés avec la police italienne...

— Je vois que vous êtes très au courant de ces problèmes, me répond le haut fonctionnaire. En fait, je pense personnelle-

ment, que tout cela n'aurait pas revêtu un caractère de grande gravité si le mouvement nationaliste tirolien du Sud n'avait pas été soutenu et encouragé par des mouvements agissant en Autriche, au Tirol du Nord. On a assisté, parfois, j'en ai peur, avec la complicité tacite du Gouvernement autrichien, à la naissance d'un véritable mouvement irrédentiste tirolien, centré à Innsbruck, et dont le but réel était tout simplement le retour du Tirol du Sud à l'Autriche...

— Rappelons cependant, interrompt le professeur en souriant, que le Tirol du Sud faisait partie de l'Autriche jusqu'aux traités de 1919, et que ce n'est qu'à cette date que le Tirol a été démembré. Et ceci uniquement pour des raisons stratégiques, l'Italie unitaire et victorieuse ayant décidé de fixer ses frontières sur la ligne des hauts sommets des Alpes, au lieu de les fixer en respectant les réalités ethniques et la volonté de ces populations de langue allemande, et par conséquent dans la plaine sur le versant sud des Alpes, au sud de Bolzen.

— Certes, reprend avec humeur le haut fonctionnaire, mais cela ne justifie pas le terrorisme, ni l'usage des armes : cette action clandestine violente n'était d'ailleurs que le fait d'une toute petite minorité qui n'a jamais été approuvée par la population...

— Peut-être, reprend le professeur. Mais le problème se posait : il est vraisemblable qu'il n'aurait pas été réglé, ou à peu près réglé, si l'action de cette petite minorité n'avait pas eu pour résultat de lui conserver son caractère brûlant, son actualité, et n'avait pas ainsi exercé une pression constante sur le pouvoir, ce dernier fût-il italien ou autrichien. Le Sud-Tirolier Volkspartei, en large minorité dans une région qui comprend aussi une province italienne italianophone, n'aurait jamais pu à lui tout seul, et par sa seule action légale et pacifique, émouvoir suffisamment l'opinion et le Gouvernement italien pour aboutir à un règlement plus satisfaisant du problème...

J'avais assisté avec un intérêt amusé à cette passe d'armes entre l'Italien et le Sarde...

— Je dois donc en conclure, dis-je, que le problème a fini par se résoudre. Il y a déjà un certain nombre d'années que l'on n'en entend plus guère parler dans la presse mondiale...

— Il a été réglé aussi bien qu'il pouvait l'être dans un Etat à autonomies régionales bien qu'unitaire, répond le professeur. Il n'aurait jamais pu l'être, et le terrorisme n'y aurait pas encore disparu, dans un Etat centraliste unitaire qui n'aurait laissé aux

Tiroliens du Sud que la solution de se rattacher purement et simplement à l'Autriche, ou plutôt au Tirol du Nord, province tyrolienne de l'Autriche. Cela paraît d'ailleurs être encore la seule solution logique, car la vieille notion de frontières politiques, dites naturelles, n'a plus de nos jours aucun sens. Et il y a eu aussi le soutien accordé aux Tiroliens du Sud sur le plan diplomatique par l'Etat autrichien : ce sont des accords supplémentaires entre le Gouvernement autrichien et le Gouvernement italien, qui ont abouti à la révision constitutionnelle du 10 novembre 1971. Cette révision a eu pour conséquence de donner une autonomie plus large encore à chacune des deux provinces de la Région, ainsi que des mesures de protection accrues pour les trois groupes linguistiques, italien, allemand et ladin. Si bien qu'on peut aujourd'hui dire qu'il y a en fait deux Régions au Trentin-Haut-Adige, ou en tout cas deux demi-Régions distinctes à statut spécial.

— Le régime politique de cette Région paraît être d'un intérêt spécial pour nous, Bretons. Vous n'ignorez pas, en effet, bien que, à la différence du Trentin-Haut-Adige, les Bretons ne forment qu'un seul peuple, que la langue bretonne n'est parlée qu'à l'ouest du pays et que la Bretagne est donc bilingue comme le Trentin. Mais nous n'avons pas parlé de la protection de la petite minorité linguistique de langue ladine ?

— Ce groupe était évidemment trop petit et dispersé pour que l'on puisse lui donner une organisation administrative particulière. Le Statut prévoit seulement, dans son article 87, que l'enseignement du ladin est garanti dans les écoles primaires des localités où il est parlé et que les provinces et les communes doivent respecter la toponymie, la culture et les traditions de la population ladine. Je dois ajouter que, bien que le Frioul et la Vénétie julienne ne bénéficient pas d'un Statut régional spécial, aussi étendu que les droits de la minorité de langue slovène, font l'objet des mêmes mesures de protection à l'intérieur de la Région.

#### *Le Statut du Val d'Aoste.*

— Et dire que nous n'avons même pas en Bretagne, où subsistent près d'un million de bretonnants, les droits que la République italienne concède à un petit groupe culturel et linguistique de 17 000 âmes ! Je suppose que le Val d'Aoste a

un Statut similaire à celui des autres Régions à Statut spécial, bien que, étant donné le nombre restreint des habitants de langue française, cette Région ne doive pas poser de problèmes aussi aigus que ceux posés par le Tirol du Sud ?

— Elle ne nous pose plus guère de problèmes, indique le haut fonctionnaire, depuis l'octroi du Statut d'autonomie, mais elle nous en a posé, et de fort sérieux, en 1945, lorsque les troupes françaises occupèrent la Région. Encouragés et soutenus par les services français, les « autonomistes valdotains » menaçaient de se rattacher à la France. Le général de Gaulle refusait d'évacuer les vallées francophones en dépit de nos accords avec le Haut Commandement allié. Il a fallu un véritable ultimatum de ce dernier pour que le Général jugeât plus sage de retirer ses troupes et de renoncer à ses visées annexionistes. Pour ne pas perdre la face, la France se contenta d'annexer, pour de simples raisons stratégiques, les deux petites communes italionophones de Brigue et de Tende, situées sur le versant français des Alpes. La concession du Statut d'autonomie aux Vallées, en donnant satisfaction aux légitimes demandes des Valdôtains, a neutralisé les effets de la propagande irrédentiste française. En raison du petit nombre de leurs habitants et de leur superficie réduite les vallées d'Aoste forment une seule division administrative; le Val est à la fois Région et Province. Les autorités régionales cumulent donc les pouvoirs de la Région et de la Province. Les organes législatifs et exécutifs, leurs pouvoirs de législation et d'administration sont sensiblement les mêmes que ceux des autres Régions. Le Conseil régional s'appelle le Conseil de la Vallée. L'initiative des lois appartient, comme en Suisse, au peuple valdotain, concurremment avec le Conseil de la Vallée et la Junte régionale...

— Les droits de la langue française sont-ils garantis par le Statut de la Vallée ?

— Le titre V du Statut y est entièrement consacré. Le français est langue officielle de la Vallée, à égalité absolue avec l'italien, et tous les fonctionnaires, même ceux de l'Etat, doivent en principe savoir le français. L'organisation et la direction de l'enseignement maternel, primaire et secondaire dépendent des seules autorités régionales. Les droits de la langue française sont ainsi évidemment respectés.

— Je crois, monsieur, dis-je en fermant mon carnet de notes, que nous avons fait un tour d'horizon général. J'en retire surtout l'impression que la Constitution italienne a institué un système

de gouvernement et d'administration très souple, qui, dans les limites d'un cadre général, peut s'adapter et se diversifier à l'infini pour tenir compte des besoins de chaque Région. Il est certain que l'uniformité de législation dans un pays aussi varié que l'Italie — ou que la France — est une absurdité. Vous avez su remédier à cette absurdité tout en maintenant l'unité de l'ensemble. La Constitution ne fait pas obstacle à ce qu'une autonomie politique et administrative variable, plus ou moins large ou plus ou moins réduite, soit, grâce au système des statuts Spéciaux Constitutionnels, concédée à telle ou telle Région. Y a-t-il toutefois dans la Constitution des interdictions expressément stipulées à l'encontre des pouvoirs des Régions ?

— Elles n'ont évidemment pas le droit de faire sécession. Mais il est de plus spécifié qu'elles ne peuvent instituer entre elles de droits de douane ou de transit, ni entraver en quoi que ce soit la libre circulation des personnes ou des biens, ni limiter le droit de tous les citoyens italiens à exercer où que ce soit leur activité ou leur travail. Elles ne peuvent non plus, et ici vous remarquerez sans doute l'influence de la Constitution des Etats-Unis, se donner un roi, ni décerner des titres de noblesse, puisque la Constitution de l'Etat l'interdit... Les Régions participent toutes d'ailleurs au gouvernement de l'Etat, puisqu'elles élisent au Parlement central des députés en nombre proportionnel à leur population et un nombre fixe de sénateurs, le même pour toutes, soit six, à part le Val d'Aoste, qui n'en élit qu'un...

#### *Les statuts d'autonomie et leurs résultats.*

— Sans être un régime fédéral, votre système s'en rapproche, et les informations que vous m'avez données me permettent de penser que votre « Etat à autonomies régionales » combine, par sa souplesse, et sa diversité, les avantages de ce dernier, et les soucis du maintien de l'unité italienne chère à vos jacobins. Mais ajouté-je, serait-il maintenant indiscret de vous demander une appréciation générale sur les résultats qu'ont pu donner, et les problèmes qu'ont pu soulever, l'application des divers statuts d'autonomie régionale ?

— Je crois déjà vous avoir répondu, au moins partiellement, en ce qui concerne la Sicile, me répond le haut fonctionnaire. Je préfère que ce soit notre ami sarde qui vous donne son opinion, peut-être plus impartiale que la mienne... Et la Sardaigne, mon

cher professeur ? ajoute-t-il en se tournant vers ce dernier. Je sais que vous avez là-dessus des idées assez précises...

— Certes, répond le professeur, mais je voudrais avant tout insister sur un point : c'est que si l'application des autonomies régionales a permis d'incontestables progrès dans tous les domaines, que ces derniers soient culturels, économiques ou sociaux, elle n'a pas pour cela résolu *tous* les problèmes. C'est d'ailleurs impossible. De même que tout progrès a sa rançon, et parfois ses dangers, toute réforme a ses limites. On ne peut tout avoir à la fois, et il n'existe dans ce monde ni système absolument parfait, ni société idéale...

En ce qui concerne la Sardaigne, ce qui est notre propos précis, il est incontestable que des progrès économiques considérables ont été accomplis grâce au régime d'autonomie régionale. A mon sens sa conséquence la plus bénéfique a été cependant d'avoir donné au peuple sarde la volonté et les moyens, ou certains des moyens, de se sauver lui-même et de ne plus douter de ses propres possibilités. Le règne d'un Etat unitaire, la lourdeur de son administration et de ses lois, stérilise en effet toute initiative et toute volonté locale. C'est ainsi, grâce à l'autonomie, qu'en Sardaigne une classe politique et dirigeante locale, dynamique, et ouverte aux problèmes de notre temps, s'est créée : elle ne doit rien au système des partis politiques italiens, car elle s'est en fait créée sur le plan local au sein de chacun d'entre eux. La chose est vraie même pour l'extrême-gauche et le Parti communiste, qui ont longtemps prétendu que le combat pour l'autonomie faisait par trop oublier la lutte des classes. Mais il s'agissait là, on s'en est aperçu, d'une position beaucoup plus théorique que pratique. Tous les Sardes sans exception, et non pas une seule classe ou catégorie sociale, ont été confrontés par le problème éminemment concret de faire de la Sardaigne une Région moderne, et du peuple sarde une communauté humaine prête à assumer son propre destin au sein d'une Italie et d'un monde en pleine transformation.

C'est ainsi qu'il y a actuellement, dans tous les partis, et pas seulement dans le Parti sarde d'action, qui est l'ancien Parti autonomiste, et par conséquent dans les partis qui ne sont que des filiales régionales des partis italiens, une conscience très nette de la spécificité sarde. Tous sans exception, à part quelques formations attardées d'extrême-droite, restes de la féodalité locale et sans influence, sont pénétrés de patriotisme sarde. Ils

font même de la surenchère entre eux sur ce point, les gens de gauche reprochant à ceux de droite de n'être que des agences « italiennes » du néo-capitalisme, les gens de droite reprochant à ceux de gauche de n'être que des agences locales du communisme international; laissant entendre qu'ils sont, les uns et les autres, beaucoup plus inspirés des intérêts sardes que leurs adversaires politiques...

Par contre, si tous les Sardes, continue le professeur, sont attachés à leur Statut d'autonomie, celui-ci n'a cependant pas été suffisant pour pouvoir véritablement contrôler ou diriger le développement considérable de l'île sur le plan des industries, les industries pétrochimiques et celles du tourisme par exemple. Leur établissement et leur expansion, par voie de subventions extérieures, et par l'investissement massif de capitaux étrangers, italiens ou internationaux, a fait passer notre île, en quelques années, d'une économie pastorale à une économie industrielle, avec toutes les conséquences humaines que cela implique, et le déracinement qu'elle provoque. En d'autres termes le changement a été trop rapide; et si le pouvoir régional n'a pas pu suffisamment le contrôler et le « moduler », il faut bien dire que c'est surtout à cause de ses faibles moyens financiers personnels, et à cause aussi du centralisme invétéré des administrations centrales italiennes. Excusez-moi de le dire, ajoute-t-il en se tournant vers le haut fonctionnaire italien, qui avait esquissé un geste de protestation, mais ces dernières ont essayé, par le moyen de subventions massives, de récupérer les compétences et les pouvoirs que le Statut d'autonomie leur avait enlevé.

Le développement de la Sardaigne est donc beaucoup trop venu de l'extérieur. Il n'a pas pu être suffisamment « maîtrisé » par les autorités de l'île. Le peuple sarde n'a pas pu avoir à son sujet suffisamment de responsabilité personnelle. Ce développement s'est de plus accompagné, ce qui était inévitable, mais qui aurait pu être mieux « programmé », de l'apport d'une civilisation de techniques et de cultures massifiées, qui ont provoqué des tensions et des antagonismes sociaux, et par conséquent un problème social difficile à résoudre par une communauté populaire dont les structures et les traditions, la manière de vivre, étaient restées relativement simples et primitives. En d'autres termes, la Sardaigne souffre en ce moment des conséquences d'un phénomène comparable à celui qui accompagne le développement rapide, et parfois accéléré, de certains pays du Tiers-Monde, où l'importation de la culture et d'un mode de vie

étrangers, standardisés et dépersonnalisés, a accompagné celle des machines et des techniques modernes...

— Certes, l'autonomie, dis-je, ne suffit pas à régler tous les problèmes : mais elle devrait tout au moins donner aux autorités régionales les moyens et les pouvoirs de les régler. Ne peut-on donc dire, envisagé sous cet angle, que le Statut d'autonomie de la Sardaigne n'est pas suffisamment large ?

— J'aurais tendance à le penser, répond le professeur. Ceci d'autant plus que si nous prenons l'exemple de la Vallée d'Aoste, par exemple, il est devenu évident dans cette Région que si les échanges commerciaux et la gestion des affaires publiques et privées dépendent trop étroitement du pouvoir central, ou encore de dirigeants et d'exécutants parlant la langue de l'Etat, et non celle des habitants de la Région, la langue de ces derniers et leur particularisme s'estompent peu à peu et passent au second plan.

La Vallée d'Aoste souffre encore des séquelles de la politique d'urbanisation et d'immigration systématique d'une main-d'œuvre italienne et italianophone, venant principalement du Sud italien, qui avait été entreprise par le fascisme. Le phénomène se poursuit de nos jours : le Statut d'autonomie ne permet pas aux autorités valdotaines de « choisir » ses immigrants, ni de donner la préférence à des francophones ou à des non-italiens, qui, ne connaissant pas l'italien, apprendraient aussi bien le français que l'italien. Pas plus que la Sardaigne n'est complètement maîtresse de sa politique financière et d'investissement, le Val d'Aoste n'est maître de sa politique de l'emploi. Et pourtant, comme en Sardaigne, le patriotisme valdotaïn inspire tous les partis; même les communistes qui ont, de 1960 à 1966, participé au gouvernement du Val d'Aoste, grâce à une coalition qu'ils avaient formée avec l'Union valdotaine, le parti autonomiste local.

#### *Les communistes et l'autonomie.*

— Cette participation des communistes aux gouvernements régionaux me paraît d'autant plus intéressante qu'en France, à la différence de son homologue italien, le P.C.F. est resté hostile à l'autonomie en général et aux structures régionales elles-mêmes, s'affirmant comme l'un des plus centralisateurs et des plus jacobins des partis français. Si j'ai bien suivi la politique italienne, les communistes assument à présent le gouvernement de plusieurs Régions en Italie ?



— A l'origine, dès les premières élections régionales pour les régions à statut ordinaire en 1971, trois provinces : l'Emilie Romagne, la Toscane et l'Ombrie se sont donné des gouvernements régionaux communistes. Les deux premières comptent parmi les Régions les plus riches, les plus développées et les plus peuplées de l'Italie. Si l'on considère leur situation géographique on est frappé du fait que ces trois Régions coupent véritablement l'Italie en deux entre Rome et Milan. Depuis les dernières élections, trois autres Régions, le Piémont, la Ligurie et le Latium se sont donné des gouvernements communistes.

— Pouvons-nous étudier un peu plus en détail, pour clarifier les idées, l'une par exemple de ces Régions autonomes à gouvernement communiste, demandé-je ?

— Bien volontiers, répond le professeur. Prenons si vous voulez le cas de l'Emilie Romagne qui, avec ses huit provinces et environ quatre millions d'habitants, est un peu plus peuplée que la Bretagne sur une superficie moindre.

Signalons d'abord qu'il n'y a pas en Emilie Romagne, ni dans pratiquement aucune des Régions à Statut ordinaire, de problèmes ethniques et linguistiques comparables à ceux qui existent au Val d'Aoste, au Tirol ou au Frioul. La Région est ethniquement homogène et les particularismes linguistiques y sont donc inexistantes. Elle n'a pas non plus de problèmes comparables à ceux qui confrontent les Régions insulaires, ou périphériques, comme la Sicile, la Sardaigne ou la Calabre. Tout cela ne laisse pas d'être un atout considérable pour la stabilité politique de la Région. Sa situation est plus proche, si vous voulez, du cas de la Touraine, qu'elle ne l'est de celui de la Bretagne ou de la Corse.

Il faut signaler aussi que, dans cette Région, le P.C.I. réunit près de 25 % de la totalité de ses effectifs sur l'ensemble de l'Italie, et que ses électeurs forment 45 % du corps électoral de la Région... Il ne faut donc pas s'étonner que cette dernière, dont la capitale est Bologne, l'une des villes les plus prestigieuses de l'Italie, ait eu dès le début un gouvernement communiste homogène, le P.C.I. s'étant assuré de la majorité absolue des sièges au Conseil régional. Il a été confirmé dans sa majorité et dans ses fonctions aux dernières élections régionales : il a donc déjà derrière lui sept ans d'exercice du pouvoir régional. Il a formé une classe politique dirigeante locale, différente de la classe politique dirigeante nationale, en raison des incompati-

bilités électorales édictées par la Constitution de la République et le Statut régional...

Eh bien, l'on constate que le gouvernement communiste de la Région a exactement les mêmes préoccupations que les autres gouvernements régionaux à majorité différente, et qui sont presque tous d'ailleurs de nuance centre gauche, alliant souvent la démocratie chrétienne au Parti socialiste. Tous ces gouvernements régionaux, quels qu'ils soient, sont des défenseurs convaincus de l'autonomie régionale; tous en demandent le développement et l'extension, malgré et contre la tendance centralisatrice, non seulement des administrations de l'Etat, mais encore celle des bureaucraties politiques et syndicales nationales qui ne sont pas en reste sur les premières, croyez-le bien.

— Voilà une évolution dont je pense personnellement qu'on ne peut que se réjouir; mais comment s'explique l'importance que revêt le Parti communiste en Emilie Romagne ?

— Son pouvoir ne repose pas seulement sur l'exercice du gouvernement de la Région. Il repose aussi sur un réseau très serré de coopératives de production et de consommation, d'une part, sur les municipalités et administrations locales dont il contrôle la majorité dans la Région, d'autre part. La structure économique de la Région, et qui lui donne sans aucun doute sa stabilité économique et politique, est constituée, non par de grandes industries, mais par une accumulation de petits ateliers artisanaux. Cela lui a permis une transformation économique rapide, mais qui s'est passée avec beaucoup moins de heurts et a soulevé beaucoup moins de problèmes qu'en Sardaigne par exemple. En 1951, 52 % de la population active de la Région était engagé dans l'agriculture, et 25 % seulement dans l'industrie. En 1971 il n'y en avait plus que 20 % engagée dans l'agriculture et 41 % dans l'industrie. Je n'hésite pas à dire que si tout cela s'est passé sans trop de problèmes c'est grâce à ce réseau d'à peu près 4 000 coopératives, réunissant près d'un million d'associés, qui existent sur le territoire de la Région. Ajoutez à cela que la Région est couverte par un réseau serré d'organismes de crédit qui travaillent en harmonie avec les coopératives et les ateliers locaux. C'est une région riche, où la propriété est dispersée en de nombreuses mains, où les capitaux sont abondants, tellement qu'il vont même s'investir en dehors de la Région...

— Tout cela ne me paraît pas très... « communiste »...

— Parce que vous jugez en fonction de vos communistes français, qui ont hérité du sectarisme et de l'autoritarisme, commun à tous les partis français, et dont est inspirée et imprégnée toute votre vie politique, administrative et intellectuelle depuis la Révolution et l'Empire. Et, en tous les cas, si cela n'est pas très « communiste » comme vous dites, c'est incontestablement socialiste. Le « soviétisme » ou le stalinisme, ou le communisme pratiqué par les démocraties populaires en général, n'ont rien à voir avec le socialisme. Il ne s'agit là que d'un capitalisme d'Etat et d'une autre forme de fascisme, aussi détestable que celle dont nous avons fini par être débarrassés.

— Les communistes qui dirigent le gouvernement régional de l'Emilie Romagne s'embarrassent donc peu de préoccupations idéologiques ?

— Comment le pourraient-ils ? En possession des leviers du gouvernement régional et investis de sa responsabilité, les communistes sont contraints, comme les autres gouvernements régionaux, au réformisme quotidien. Ils cherchent à établir une convergence des différentes forces économiques, sociales et culturelles pour appliquer une politique élaborée en commun : le gouvernement régional cherche à assurer, comme d'ailleurs l'y contraint plus ou moins le statut régional et les dispositions de notre Constitution, la participation des citoyens aux décisions et à l'exercice du pouvoir. C'est ainsi qu'il organise le concours actif, et non pas une simple consultation seulement, des syndicats, coopératives et groupements divers, à la prise des décisions, aux réformes et à la formulation d'une politique. Cela aboutit certes à une incontestable lenteur dans les décisions, mais cela évite le centralisme excessif du pouvoir. Les grands principes, qui ne peuvent guère être qu'une formulation très générale de la direction vers laquelle on entend s'engager, sont posés dans le Statut de la Région, où l'on peut lire que la Région « s'affirme l'interprète des valeurs démocratiques du Risorgimento et de la Résistance, et du patrimoine idéal des mouvements populaires, laïques, socialistes et catholiques ». Vous voyez que l'on y fait bonne mesure à toutes les écoles de pensée, sauf, bien entendu, à celle du fascisme.

— Le communisme italien ressemble encore moins que je ne le pensais au communisme français..., tout au moins en Emilie Romagne...

— Que voulez-vous, cher monsieur, le P.C. est, en Emilie Romagne, confronté aux problèmes concrets : il ne peut plus

se contenter d'utopies ou de grands principes théoriques. Il est à la tête d'une communauté diversifiée, dont il lui faut d'autant plus respecter le pluralisme que l'ensemble de l'Italie ne s'est pas encore donné de gouvernement communiste. Elle paraît d'ailleurs loin de le faire, car, si aujourd'hui les communistes italiens espèrent participer au pouvoir, ce n'est que sous la forme d'une coalition avec d'autres partis, dont la démocratie chrétienne.

L'Emilie Romagne est, vous le savez, une région très riche en universités de toute sorte. Celle de Bologne a un passé éminent. Le pouvoir régional se garde bien de traiter ces universités d'une manière sectaire ou peu libérale, ou d'y exercer la moindre influence idéologique. L'Université américaine John-Hopkins y a installé une Ecole des Hautes Etudes internationales et un Centre d'Etudes américaines qui y fonctionnent sans la moindre difficulté. La contestation gauchiste est, dans la Région, de peu d'importance relative, alors qu'elle est très forte en Lombardie par exemple, qui, elle, n'a pas de gouvernement communiste, mais dont la structure économique et sociale est différente en raison de la grande industrie qui s'y est installée.

Les démocrates-chrétiens du centre gauche, qui forment l'opposition principale au sein du Conseil régional, ont fini par s'accommoder d'un gouvernement régional qui maintient l'ordre et la stabilité sans mettre en péril les libertés fondamentales. Ils reprochent certes aux communistes d'être par trop « conservateurs », d'être de simples gestionnaires sans grand dessein politique. Mais, ce faisant, ils oublient que l'idéologie c'est toujours pour l'opposition, rarement pour ceux qui sont au pouvoir. L'exercice de la philosophie politique, la doctrine sont des exercices intéressants pour l'esprit : ils sont sans doute essentiels au progrès de la civilisation, des idées, de la culture, de l'organisation sociale... Mais ceux qui sont confrontés aux problèmes concrets n'ont guère la possibilité de mettre tels quels en pratique les principes qu'ils définissent : pour eux, le quotidien commande.

— On constate, en effet, dis-je, à l'appui de votre thèse, que, même en France, les municipalités communistes ne sont pas plus mauvaises gestionnaires, en général, que les autres...

#### *En guise de conclusion.*

— Pour nous résumer, ajouté-je, je sais, messieurs, que les différentes Régions de l'Italie, et particulièrement celles aux-

quelles des statuts constitutionnels spéciaux ont été concédés, se trouvent particulièrement bien de ce régime, au point que nombre de Bretons sont aujourd'hui avertis des bénéfices qu'elles en retirent. Mais l'Etat central italien lui-même se trouve-t-il bien de ce système ?

— Je n'hésite pas à vous répondre affirmativement, me répond le haut fonctionnaire. D'une part, en effet, l'octroi de ces statuts a permis de résoudre des problèmes politiques brûlants et a ôté tout prétexte valable à certaines populations de vouloir se rattacher à d'autres Etats ou de vouloir faire sécession. Nous ne pouvions certes, sans perdre la face, avoir l'air de céder à la force ou à la menace. Aussi avons-nous pris la décision hardie d'offrir à toutes les Régions les libertés politiques et administratives particulières que seules quelques-unes réclamaient. Nous avons dessiné un cadre à l'intérieur duquel tous les systèmes sont possibles. Que certaines Régions profitent des possibilités qui leur sont offertes, que d'autres les négligent c'est après tout l'affaire de chacune. L'essentiel est qu'elles aient toutes la possibilité d'en profiter. Grâce à ce système, Monsieur, si nous avions eu l'Algérie nous aurions su la garder... Et qui ne voit d'autre part, malgré les sacrifices que nous faisons en ce moment pour la Sicile et la Sardaigne par exemple, que la plus grande prospérité de ces Régions ne peut qu'entraîner en définitive la plus grande prospérité de l'ensemble ?... Quant aux droits des populations qui ne parlent pas l'italien nous les avons assurés, nous mettant ainsi en paix, non seulement avec la conscience du monde civilisé, mais encore avec les Conventions européennes et internationales pour la protection des Droits de l'Homme auxquelles nous avons souscrits. L'Italie, monsieur, s'est débarrassée du fascisme en tant que système politique; mais elle a fait plus : elle s'est débarrassée de « l'esprit » du fascisme dans ses institutions et dans ses lois.

#### *Autonomies et stabilité de l'Etat.*

J'interromps :

— Certains parmi les observateurs politiques, témoins des crises de gouvernement répétées, de l'instabilité parlementaire, des agitations de toute sorte, des grèves et manifestations de rues, des bombes, de l'anarchisme, en un mot, dont la vie politique italienne donne souvent le spectacle, attribuent à votre

Constitution et donc, indirectement, à votre système des autonomies régionales, la raison de ces désordres et de ces agitations, préjudiciables au développement et à l'économie du pays ?

— On ne peut pas empêcher certains, notamment en France, dans une classe politique et administrative appartenant à tous les partis et à toutes les écoles de pensée, qui, en ce qui la concerne, n'a jamais su, ou voulu, se débarrasser de l'autoritarisme et du centralisme impérial inauguré par Bonaparte, d'être attirée par une sorte de « fascisme mou » personifié par un régime autoritaire... Mais il faut d'abord dire qu'après un quart de siècle de « fascisme dur » l'apprentissage de la démocratie est difficile : voyez l'exemple récent du Portugal. Et ensuite je vous pose la question : vaut-il mieux un peu ou même pas mal de désordre et de crises, voire même un brin d'anarchie, mais par contre beaucoup de libertés, ou bien au contraire un ordre public plus rigoureux et musclé, mais peu ou pas de libertés ?

Quant à l'organisation régionale de l'Italie, loin d'être un facteur de désordre et d'instabilité, et ici je pense, mon cher professeur, que vous serez d'accord avec le Romain que je suis, est au contraire, dans l'Etat italien, un incontestable et même un irremplaçable facteur de stabilité politique. Les gouvernements régionaux en effet sont de couleurs politiques diverses : à ce titre, ils contribuent puissamment à l'équilibre de l'ensemble; car en supposant qu'un seul parti ait à Rome une majorité absolue et puisse donc y gouverner seul, ce parti ne sera jamais au pouvoir dans toutes les Régions à la fois. La voie de la dictature, ou le règne du parti unique, s'il en était tenté, lui serait beaucoup plus difficile, sinon impossible à emprunter.

Je ne sais si vous avez suivi ce qu'on appelle ici l'affaire Valpreda ? Elle n'est guère connue de la grande presse mondiale, car elle se déroule, pour raisons de sécurité, dans un endroit presque inaccessible, presque au bout de la « botte » italienne. Depuis des mois un haut tribunal italien siège dans cette ville lointaine pour essayer de déterminer quelles ont été, dans l'armée et dans la police, les hautes complicités rencontrées dans le déroulement d'un complot qui visait, grâce à de véritables provocations « gauchistes » sciemment organisées avec bombes, assassinats, otages, etc., à fournir le prétexte au rétablissement d'un régime autoritaire qui aurait en réalité mis fin à la démocratie en Italie... Eh bien, je n'hésite pas à dire que si ce complot a échoué, tout au moins jusqu'ici, car je n'oublie pas que l'Italie reste la patrie de Machiavel, c'est en grande partie grâce à notre

## CES DROITS QUE LES AUTRES ONT...

réforme constitutionnelle régionale qui a divisé le pouvoir au lieu, comme autrefois, et comme en France, de le concentrer en quelques mains...

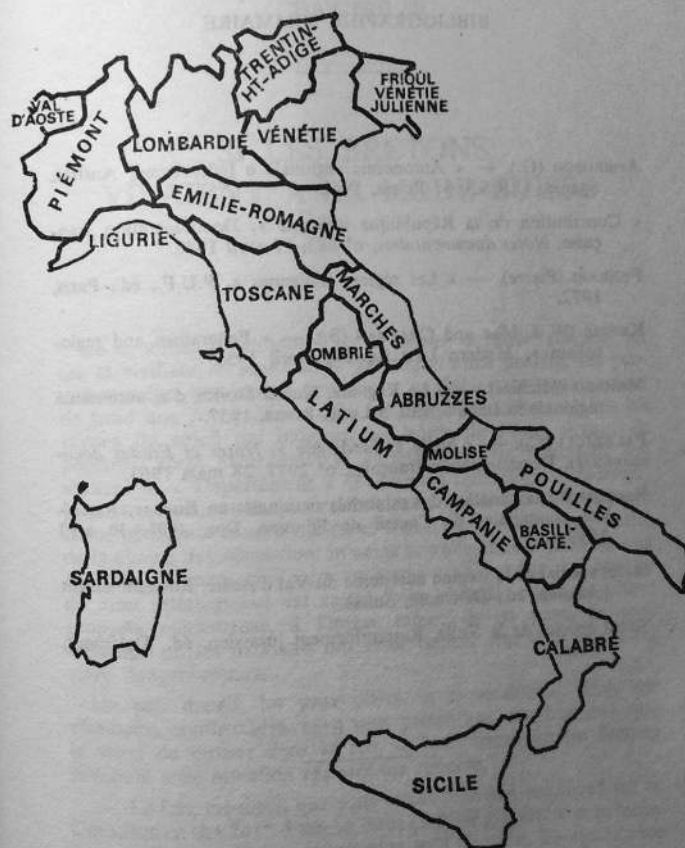
Nos « Régions » ont maintenant pris d'elles-mêmes une conscience assez forte, et nos démocraties régionales sont assez solides pour résister, s'il en était besoin, à un coup de force comme celui du fascisme, ou même comme celui du gaullisme chez vous en 1958, qui tenterait d'accaparer le pouvoir à Rome et qui trouverait bien le moyen de se faire « légitimer » plus ou moins démocratiquement. Pour assumer maintenant en Italie la totalité du pouvoir, ce n'est pas un seul coup d'Etat qu'il faut faire à Rome, mais il faudrait de plus y ajouter vingt coups d'Etat régionaux. Cela devient, du coup, beaucoup plus difficile. Cher monsieur, les Régions sont aujourd'hui, incontestablement, un facteur d'équilibre et de stabilité pour l'ensemble de l'Italie. Les critiques dont vous me faites part font preuve de la plus grande mauvaise foi. De plus, elles oublient qu'il y a aussi des bombes en Corse et en Bretagne, sans parler de Paris, alors que nous n'en avons plus au Tiro!... Croyez-moi : vos critiques ne peuvent même pas invoquer l'excuse de l'ignorance...

Nous avons d'ailleurs un voisin, cher monsieur, qui est aussi celui de la France, qui nous a donné un exemple admirable. Si la Suisse n'avait pas vécu sous le régime démocratique et libéral séculaire qui est le sien, si elle avait voulu se donner une langue unique et des lois uniformes, croyez-vous qu'elle subsisterait encore aujourd'hui telle quelle en tant qu'Etat ? Et seriez-vous venu vous-même faire ici cette enquête si les droits de votre peuple et de votre culture étaient respectés, protégés et garantis par la France, grâce au Statut constitutionnel spécial qu'elle aurait pu vous offrir, si elle nous avait imité ?

La Suisse : petit pays, patrie des plus vieilles démocraties de l'Europe, mère du fédéralisme et de la liberté, comment ne pas y songer ?

Je prends congé et retrouve avec une joie un peu lasse l'air léger du printemps romain, le marché aux fleurs de la Piazza di Spagna, la lumière chaude et dorée du soleil... La Suisse, fraîche, claire et propre; ce sera ma prochaine étape...

### CARTE DES REGIONS ITALIENNES



## BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

- AMBROSINI (G.). — « Autonomia regionale e federalismo, Austria, Spania, U.R.S.S. », Roma, 1946.
- « Constitution de la République italienne », Documentation française, *Notes documentaires*, n° 882, 17 avril 1948.
- FERRARI (Pierre). — « Les régions italiennes », P.U.F., éd., Paris, 1972.
- KENZIE (W. J. Mac and CHAPMAN (B.)). — « Federalism and regionalism », *Modern Law Review*, April 1951.
- MONACO (Michèle). — « La Regione, Sintesi Storica d'el autonomia regionale in Italia », Edi. 5 Lune, Roma, 1957.
- PALAZZOLI (C.). — « Sicile et Sardaigne », *Notes et Etudes documentaires*, Documentation française, n° 2977, 28 mars 1963.
- Rapport sur la situation des minorités nationales en Europe, Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, Doc. 1002, 30 avril 1959.
- Statut spécial de la Région autonome du Val d'Aoste, Rassemblement jurassien, éd., Delémont, Suisse.
- Statut spécial de la Sicile, Rassemblement jurassien, éd., Delémont, Suisse.

## CHAPITRE III

### SI LES BRETONS VIVAIENT A LA MODE SUISSE

En ce milieu d'automne, l'air de Berne, capitale fédérale, est sec et vivifiant. Il sent bon la montagne toute proche, les premières neiges poudreuses de l'hiver : sa légèreté et le pincement de froid que l'on y décèle déjà font apprécier d'autant plus les rayons du soleil qui baignent les bords de l'Aar. Avant de pénétrer, après avoir gravi la colline, dans les bâtiments qui abritent le « Département » (Ministère) fédéral de l'Intérieur, je m'attarde sur la majestueuse terrasse qui longe le Parlement et les bâtiments administratifs, et d'où l'on découvre une partie de la chaîne des Alpes dont la neige scintille au loin sous un ciel clair. Le bâtiment où j'entre est lourd et sans grâce. Le bureau de mon interlocuteur est calme, bien chauffé, cossu et d'une propreté méticuleuse, à l'image même de ce pays, le seul d'Europe où les habitants ont cessé depuis plus d'un siècle de vivre dangereusement.

Un peu massif, les yeux clairs, et si semblable, dans ses vêtements confortables, mais sans prétention, aux hommes que je viens de croiser dans la rue, le haut fonctionnaire fédéral m'écoute avec attention exposer ma requête.

— Le fait, me dit-il, que vous vous soyez déjà renseigné sur la Constitution des Etats-Unis va nous faciliter grandement la tâche à nous, Suisses. Vous remarquerez tout de suite les similitudes

et parfois la communauté d'inspiration de nos deux régimes constitutionnels. La chose est d'autant plus frappante que l'échelle de nos deux pays n'a rien de comparable. La Suisse tout entière est moins peuplée que bien des Etats des Etats-Unis : elle ne compte guère que six millions d'habitants, et tiendrait donc trois fois dans le seul Etat de New York... C'est pourquoi, continue-t-il, si la question venait un jour à se poser, il paraît tout à fait hors de propos que votre Bretagne, avec ses trois millions et demi d'habitants, puisse un jour souhaiter entrer telle quelle, en tant que canton séparé, dans le système constitutionnel de la Confédération helvétique. Nous aurions la plus grande méfiance à l'égard de ce Canton énorme, qui ne serait pas à notre mesure, et dont nous craindrions « l'impérialisme ». Songez que notre Canton le plus peuplé, celui de Zurich, compte 1 110 000 habitants, 20 % de plus que la population de votre seul département du Finistère, et que notre Canton le moins peuplé, celui d'Appenzell Rhodes-Intérieure, ne compte que 13 400 habitants...

— Si, par conséquent, dis-je en souriant, la Bretagne voulait un jour s'insérer dans le système constitutionnel helvétique, il lui faudrait d'abord se diviser en « Cantons » séparés, soit par exemple en ses 19 arrondissements ou en ses 9 « Pays » de l'époque pré-révolutionnaire ?

#### *L'équilibre nécessaire.*

— Dans ce cas, peut-être, me répond mon interlocuteur, mais ce serait un préalable absolu. Car, voyez-vous, il existe dans l'application d'un système fédéral un principe fondamental : on ne fédère bien et avec succès que des Etats ou des unités étatiques qui n'ont pas entre elles de trop grandes différences en population, en richesses ou en puissance, et qui ne sont pas disproportionnées par rapport à l'ensemble.

— Mais pourtant, fais-je observer, il y a une énorme différence entre vos Cantons, puisque Zurich compte quatre vingts fois plus d'habitants qu'Appenzell Rhodes-Intérieure. De même, l'Etat de New York compte quatre-vingt-dix fois plus d'habitants que celui du Nevada...

— C'est entendu, mais laissez-moi préciser ma pensée. Disons alors de façon plus correcte qu'il ne faut pas que l'une des unités de base, que l'un des membres de la Fédération, soit

assez puissant matériellement pour mettre à lui tout seul en péril l'équilibre de la Fédération toute entière. L'Etat de New York, plus peuplé à lui seul que bien des Etats européens, ne groupe cependant guère que le douzième ou le treizième de la population totale des Etats-Unis. De même, le Canton de Zurich ne groupe que le sixième environ de la population totale de la Suisse. Mais supposez que l'Etat de New York ait groupé 100 millions d'habitants sur les 220 millions que comptent les Etats-Unis, il deviendrait un danger pour l'équilibre de la Fédération et serait fort capable de mettre son existence en péril. Il en serait de même chez nous si le Canton de Zurich se grossissait exagérément par rapport à l'ensemble des autres Cantons. Un New York ou un Zurich démesurés, s'ils tombaient entre les mains d'un gouvernement à tendances impérialistes — et c'est la force qui crée l'impérialisme —, pourraient avoir la tentation de vouloir « imposer » aux autres Etats ou aux autres Cantons des mesures, des lois ou un régime auxquels ces derniers répugneraient. N'est-ce pas d'ailleurs ainsi que se sont constitués en Europe, au cours du siècle dernier, des Etats centralistes et unitaires comme la France, l'Allemagne et l'Italie ? Sous prétexte de réaliser une « Unité » théorique, qui n'était à l'origine qu'une simple volonté de puissance, ils ont foulé aux pieds et réduit par la force les droits et les aspirations de leurs peuples, de leurs provinces ou de leurs nations. On peut unir et fédérer sans inconvénient des unités étatiques qui diffèrent en tout, qui ne parlent pas la même langue, professent des opinions et des philosophies opposées, sont de structure économique dissemblables, à la seule condition toutefois que l'une d'elles ne soit pas disproportionnée en puissance matérielle au sein de la Fédération. C'est justement le cas de la Suisse et c'est aussi celui des Etats-Unis.

— Si votre théorie est exacte et si j'en comprends bien l'esprit, dis-je, le seul remède serait donc, pour éviter la transformation de l'Etat fédéral en Etat unitaire, de diviser et de morceler l'unité étatique ou le Canton, qui deviendrait trop puissant par rapport à l'ensemble de la Fédération. Il faudrait en faire par exemple, deux ou trois Etats ou deux ou trois Cantons séparés, dotés chacun de leur propre gouvernement et de leur propre administration...

— C'est bien cela, et nous n'hésiterions sans doute pas, en ce qui nous concerne, à tenter d'appliquer ce remède en Suisse, après avoir demandé l'accord du « Constituant » fédéral. Bien

souvent, il faut d'abord diviser, afin de pouvoir valablement unir. Et d'ailleurs, au cours de notre histoire, nous l'avons déjà fait...

### La leçon de l'histoire.

J'exprime ma surprise :

— Mais je croyais, monsieur, que les Cantons suisses étaient des unités étatiques politiques millénaires qui se sont peu à peu réunies et groupées pour faire face à des dangers communs ?

— C'est exact : mais ceci ne veut pas dire que ces unités étatiques elles-mêmes n'aient pas passé par certaines crises de croissance et de régime. A l'intérieur des Cantons, comme d'ailleurs entre les Cantons, les conflits d'idées et d'intérêt ont été parfois fort violents. La Confédération allait-elle laisser faire et rester complètement indifférente devant ces crises internes dont théoriquement elle n'avait pas à se mêler ? Lui fallait-il laisser écraser une minorité par une majorité, ou au contraire essayer de protéger la minorité contre la majorité ? Elle a fort justement choisi la deuxième méthode. Dans les cas où cela s'est produit il s'est avéré que la meilleure solution était de diviser en deux unités distinctes des cantons qui n'arrivaient pas à se gouverner en paix faute d'entente entre leurs citoyens. La Confédération est composée de 23 cantons (1) : il serait plus exact de dire qu'elle comprend 20 cantons et six « demi-cantons », chacun de ces derniers se gouvernant exactement comme un Canton ordinaire.

— Puis-je avoir quelques détails supplémentaires ?

— Le premier cas de division d'un Canton en deux demi-cantons remonte assez loin dans notre histoire, puisque cet événement s'est situé en 1597. Il a été une conséquence de la Réforme. Dans le Canton d'Appenzell, catholiques et protestants n'arrivaient pas à s'entendre et étaient près d'en venir aux mains : très sagement, ils décidèrent de se séparer et créèrent deux demi-cantons Appenzell Rhodes-Intérieure, catholique et agricole, et Appenzell Rhodes-Extérieure, protestant et industriel. La chose fut faite dans les règles : il y eut même un échange amiable de population entre la partie catholique et la partie

(1) Le 23<sup>e</sup> étant celui du Jura.

protestante. C'était une époque, monsieur, où l'on respectait déjà la volonté des populations : on la respecte beaucoup moins aujourd'hui où l'on parle pourtant beaucoup plus du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes...

— Je suis d'accord avec vous pour admettre que nous devons à l'avènement des grands Etats européens unifiés un abus de cette notion dont on se sert surtout lorsqu'il s'agit de « libérer » un peuple situé sur le territoire du voisin, mais qu'on se garde d'invoquer s'il s'agit d'un peuple qui vous est soumis... Et le deuxième cas ?

— Le deuxième cas est beaucoup plus proche de nous : en 1831, les paysans du Canton de Bâle se révoltèrent contre le gouvernement peu démocratique et discriminatoire des bourgeois de la ville. Ce n'est qu'après avoir été battu deux fois dans des batailles rangées que les citoyens de Bâle ville se résolurent à laisser Bâle campagne constituer un demi-canton séparé. Ce fut la Confédération qui veilla à ce que le conflit ne s'étendît pas aux autres Cantons et qui finit par imposer cette division.

Des considérations analogues, je vous fais grâce de leurs détails, ont motivé la séparation du Canton d'Unterwalden en deux demi-cantons.

— Ces demi-cantons ont-ils exactement les mêmes droits d'administration et de gouvernement que les Cantons ordinaires ?

— Très exactement, à ceci près qu'ils n'élisent chacun qu'un député au Conseil des Etats à Berne, alors que chacun des Cantons « entiers », si l'on peut ainsi s'exprimer, en élisent deux.

— Et le Canton du Jura, qui vient de se créer en se constituant en canton séparé, est-il représenté également par deux députés ?

Le haut fonctionnaire marque un temps d'arrêt dans sa conversation et me regarde avant de répondre.

— Je vois que vous êtes au courant de notre actualité. Le Canton du Jura sera — je dis sera, car un référendum constitutionnel fédéral prévu avant la fin de l'année 1978 (2) doit encore entériner cette création, tous les citoyens suisses devant se prononcer sur ce point en l'approuvant à la double majorité du peuple et des cantons; leur approbation ne fait d'ailleurs pas de

(2) Scrutin du 24 septembre 1978.

doute —, le Canton du Jura donc sera représenté par deux députés, car il sera un Canton à part entière et non un demi-canton, et ceci malgré sa création récente.

#### *Création de la République du Jura, Etat cantonal.*

— Ne serait-il pas intéressant, demandé-je, si je ne craignais pas de vous entraîner sur un sujet qui est d'une actualité encore relativement brûlante, que nous nous apesantissions un peu sur le cas du Jura, et que nous évoquions le processus historique et constitutionnel qui lui a permis d'accéder au rang de Canton, et donc d'Etat membre de la Confédération ?

— Je n'y vois aucun inconvénient. Certes, nous sommes à Berne, capitale du Canton du même nom, qui est le Canton dont le Jura a voulu faire sécession. Mais Berne est aussi la capitale fédérale, et je suis moi-même un fonctionnaire fédéral et non un fonctionnaire cantonal bernois. De plus, je ne suis pas bernois d'origine. Cela ne me gêne donc pas du tout d'en parler, bien que je sois originaire de Suisse alémanique.

— Il est apparu, en effet, ou me trompé-je, que le fond du problème était que le Jura est francophone, alors que le Canton de Berne, dans lequel il était incorporé, est germanophone en grande majorité...

— C'est incontestablement l'élément déterminant qui a conduit les Jurassiens à faire sécession : mais ce n'est là que l'élément le plus « moderne » si l'on peut dire, du problème. Ce n'est pas le seul. Il a aussi des racines historiques. Ce qu'il est convenu d'appeler le Jura suisse faisait partie de la Principauté de Bâle jusqu'à la Révolution française. Il avait demandé sans succès à entrer dans la Confédération à la fin du XVII<sup>e</sup> siècle. Sous la Révolution française et l'Empire, il fut annexé à la France — vous vous rappelez sans doute qu'il a existé une République rauracienne et une République helvétique parmi les créations étatiques éphémères de Napoléon en Europe... C'est l'époque où la Savoie, elle aussi conquise par les Français, était devenue le département du Mont Blanc... Vous vous rappelez d'autre part que la préoccupation principale des puissances alliées qui négocièrent les traités de 1815, était de ramener la France aux limites territoriales qui étaient les siennes avant la Révolution.

C'est dans ces conditions que, par ces traités, le Jura fut annexé, non à la Confédération suisse, mais au Canton de Berne,

qui faisait, lui, partie de cette Confédération. Les Jurassiens ne furent pas consultés. Et pourtant, en 1815, le député Moreau, qui représentait le Jura à Paris au Corps législatif impérial, avait soumis un mémoire à tous les souverains de l'Europe négociateurs des traités. « Notre premier vœu, indiquait-il, serait pour une union avec la France, notre second pour l'union avec la Suisse, en formant toutefois un Canton séparé, gouverné par ses propres lois... » Aucun de ces vœux ne fut exaucé. Il faut dire que Berne, de son côté, ne tenait vraiment pas au cadeau qui lui était fait, et qu'elle n'était pas loin de le considérer comme empoisonné. Son Conseil cantonal évoquait, à la même époque, les difficultés que soulevaient « la différence de mœurs, de religion et de langue » et le danger « d'annexer un pays sur lequel Berne n'avait aucun droit ». La chose se fit cependant, par la seule volonté des vainqueurs... Berne adopta, en 1831, un régime démocratique, basé sur le suffrage populaire. Dès lors au sein d'un Canton où ils n'étaient qu'une minorité relativement petite, les Jurassiens furent soumis à la seule loi du nombre...

— Vous pensez donc que la tutelle, ou la domination bernoise sur le Jura, commença à être durement ressentie par les Jurassiens du jour où Berne adopta le suffrage populaire comme système de gouvernement ?

#### *Oppression démocratique et minorités.*

— C'est incontestable : il ne s'agit pas d'attaquer le principe démocratique, ni le suffrage populaire, sur lequel, en fait, tout notre système constitutionnel est basé. Mais tout régime démocratique, reposant sur ces principes de démocratie politique directe et de suffrage universel, n'est vraiment démocratique, si vous voulez, que si les droits de la minorité, ou des minorités, sont respectés par la majorité. Or on ne peut se fier pour cela à la seule loi du nombre. Donner à la majorité tous les droits — et ayant la force, le nombre et le droit individualiste moderne pour elle, une majorité a toujours tendance à en abuser, aussi libérale soit-elle —, aboutit fort souvent à n'en laisser aucun à la minorité. C'est particulièrement évident dans le cas des districts francophones du Jura qui comprenaient moins de 200 000 habitants, soumis aux lois, démocratiques certes au sens strict du terme, mais majoritaires, d'un Canton de Berne qui comptait plus de 700 000 germanophones...



Il est évident, et c'était un des arguments principaux du mouvement séparatiste jurassien, que dans un Etat donné, un peuple minoritaire n'a jamais l'espoir d'y être un jour la majorité : la loi du nombre joue à sens unique. Dans le monde des partis politiques qui s'étendent à l'ensemble de l'Etat c'est différent : ils ne représentent que des opinions et les formations politiques peuvent devenir majoritaires. Par contre le suffrage universel, appliqué sans corrections dans un Etat unitaire, là où il existe un peuple allogène dans l'Etat, et c'est évidemment votre cas au sein de l'Etat français, comme c'était le cas du Jura au sein de l'Etat bernois, ne peut se traduire que par une sorte de contrainte, et parfois par un véritable « despotisme » démocratique...

La vraie démocratie ne peut donc être réalisée dans ce cas que par l'octroi d'un Statut, ou d'un système spécial de protection de la minorité, que cette minorité soit de langue, de race ou de religion, statut ou régime spécial que la majorité est contrainte de respecter, même si le suffrage populaire qui l'a portée au pouvoir n'est pas partisan de le faire. Il est des cas, et ils sont nombreux dans le monde moderne où la loi du nombre et l'application des seuls principes de la démocratie majoritaire classique — un homme, un vote — aboutit à violer allègrement la démocratie. Il peut, en d'autres termes, y avoir des oppressions démocratiques comme il y a des oppressions autoritaires...

— Votre réflexion *a priori* paradoxale, est certes fort pertinente. Les Bretons n'ont aucune possibilité, selon la loi du nombre, d'être majoritaires dans des assemblées parisiennes, pas plus que les catholiques d'Irlande du Nord de l'être dans leur Parlement local, ou que les Blancs d'Afrique du Sud de devenir dans ce pays la majorité numérique. S'il est inconcevable et injuste qu'une minorité s'étant emparée des rouages de l'Etat, en arrive à ne tenir aucun compte de la volonté et des droits de la majorité, il est tout aussi injuste et aussi antidémocratique que la majorité refuse de tenir compte des droits et des volontés de la minorité, dans la mesure où ces droits, pour être efficacement protégés, doivent rester distincts, séparés et différents de ceux de la majorité. La chose est de toute évidence indispensable s'il s'agit de protéger des minorités de langue, de race et de religion : donner à tous des droits théoriquement identiques aboutit souvent à n'en laisser aucun à certains...

— Eh bien, c'est ce qui s'est passé, dans une certaine mesure, dans le Canton de Berne. Certes les Bernois n'ont pas « opprimé » les Jurassiens. Ils ne leur ont pas interdit d'utiliser leur langue, ni d'avoir des écoles francophones. Mais il y a eu, incontestablement, une politique cantonale qui visait à réduire le particularisme jurassien. L'Eglise réformée, les autorités ont favorisé une certaine germanisation des districts francophones, notamment par l'établissement, dans les districts sud du Jura, d'agriculteurs et de travailleurs germanophones. Les Jurassiens n'avaient donc d'autre choix qu'ou de se laisser assimiler, ou de lutter pour défendre leur particularisme, leur langue et leur nationalité. Des conflits avec les autorités cantonales de Berne jalonnent l'histoire du Jura depuis la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, après la naissance, en 1847, de la Société jurassienne d'Emulation, qui devint rapidement un foyer de patriotisme jurassien...

#### Le Mouvement jurassien.

— Etrange coïncidence, ne puis-je m'empêcher d'interrompre. C'est également vers les 1850 que se créa en Bretagne l'Association bretonne, qui fut la première de nos associations patriotiques. Elle poursuivait, en défendant les valeurs bretonnes, les mêmes buts, sans aucun doute, que la Société jurassienne en défendant les valeurs françaises...

— Ce n'est sans doute pas la seule coïncidence que vous rencontrerez, reprend mon interlocuteur. Quoi qu'il en soit, le conflit entre le Canton de Berne et sa minorité jurassienne devint particulièrement aigu après la fin de Seconde Guerre mondiale. Le Rassemblement jurassien, ouvertement séparatiste, se crée en 1947. Il rassemble peu à peu toutes les forces patriotiques du Jura, sans distinction de tendances ou d'idéologies. Il demande la création d'un Canton du Jura, distinct de celui de Berne, et donc d'un Etat cantonal séparé, membre à part entière à ce titre de la Confédération. A partir de ce moment, les manifestations se multiplient. Le groupe Bélier, organisation de jeunesse du Rassemblement jurassien, se livre à des actions qui frisent l'illégalité : barrages de routes, murage, à Berne, des portes du Parlement cantonal, occupation de la préfecture de Délémont, occupation de l'Ambassade de Suisse à Paris, envahissement de la salle de délibérations du Parlement fédéral, manifestation au Conseil de l'Europe à Strasbourg, etc. Grâce à ces

actions, la question jurassienne dépasse le cadre de la Suisse, elles internationalisent en quelque sorte le — le conflit — par la vaste publicité qui lui est ainsi donnée. Dès lors, il apparut peu à peu aux autorités fédérales qu'elles se devaient d'intervenir.

— Comment se fait-il que les autorités fédérales ne soient pas intervenues avant ?

— Elles n'avaient pas à le faire, sinon peut-être de manière fort discrète et non officielle... Comprenez-moi bien, ajoute mon interlocuteur en s'apercevant que ma surprise n'est pas dissipée : nos Cantons sont des Etats. En principe les autorités fédérales n'ont pas à intervenir dans les affaires intérieures du Canton de Berne. Il s'agissait d'un conflit entre les Jurassiens, citoyens du Canton de Berne, et leurs autorités cantonales. De leur côté les Jurassiens n'avaient aucun conflit avec la Confédération helvétique : leur but n'était pas de se séparer de la Suisse, mais de devenir un Canton distinct, membre de la Confédération. Ils n'étaient séparatistes qu'à l'égard de l'Etat bernois. C'est à ce dernier qu'ils s'opposaient, non à la Suisse en tant que telle. Le mouvement jurassien a toujours affirmé, selon ses propres termes, « vouloir être lié à la Suisse et à l'Europe par des contrats que le peuple jurassien aura librement accepté ». C'était, je crois, à peu de chose près, la position des Bretons après le traité d'union franco-breton de 1532 et avant 1790...

— Si je comprends bien, et pour mettre clairement les choses au point, dis-je, nous pourrions supposer que les Etats actuels de l'Europe soient rassemblés dans une fédération sur le modèle de la Confédération helvétique. Les Bretons, y voyant leurs droits méconnus, leur langue menacée et leurs intérêts négligés, veulent se séparer de l'Etat français et devenir un Etat membre à part entière de la Fédération européenne. Les autorités fédérales ou confédérales européennes ne se reconnaissent pas le droit d'intervenir dans le conflit franco-breton, jusqu'au moment où il devient tellement brûlant qu'il risque de porter préjudice non seulement à la France, mais encore à l'ensemble des Etats qui composent la fédération européenne, à la réputation de cette dernière, ou d'entraîner des désordres et des répressions qu'il leur paraît nécessaire d'éviter.

— C'est exactement cela, me répond mon interlocuteur en riant. Les autorités fédérales européennes considéreraient qu'il s'agit d'un problème intérieur à l'Etat français, d'un conflit entre lui et le peuple breton, qu'il appartiendrait à cet Etat de

régler, puisqu'il est souverain, dans la limite des attributions qui sont les siennes, au sein d'une fédération d'Etats dont il fait partie. Je suppose toutefois que, ayant accepté en entrant dans la Fédération européenne, une limitation de ses pouvoirs souverains et des voies de recours appropriées, l'Etat français aurait la sagesse de régler ce problème intérieur avant qu'il ne porte par trop préjudice à son image de marque et à sa réputation de pays démocratique et libéral au sein de la Fédération...

— Je n'en suis pas si sûr que vous, ajouté-je sur le même ton. Et je me demande combien de préfectures ou d'ambassades devraient être occupées par les groupes Béliers du mouvement breton, combien de casernes, à l'image du Front de Libération jurassien, combien de bâtiments publics, de perceptions et d'émetteurs de télévision le F.L.B. breton devrait détruire pour que l'Etat français soit inspiré de cette sagesse qui vous paraît, à vous, Suisse, toute naturelle...

— D'un autre côté, et sans vouloir prendre position dans le différent franco-breton, reprend le haut fonctionnaire, il est nécessaire qu'un peuple, ou une minorité nationale, à la recherche et à la conquête des droits collectifs qui sont les siens, fasse la preuve de sa volonté de les obtenir. Ni l'un ni l'autre ne peuvent faire la preuve de leur droit à l'autonomie, ou à l'autodétermination, sans faire aussi la preuve qu'ils les méritent. C'est ce qu'ont fait les Jurassiens, par leur combat exemplaire et persévérant, et sans qu'il soit question pour moi d'approuver les violences ou les illégalités vers lesquelles ce combat a entraîné certains d'entre eux... Que voulez-vous, comme le disait déjà un rapport du Gouvernement bernois en 1963 : « Un groupe ethnique ne peut prétendre cultiver son particularisme que s'il est lui-même décidé à le défendre. » Mais dans le même rapport le Gouvernement bernois ajoutait : « C'est le cas de la minorité jurassienne au sein du Canton de Berne »...

— Je voudrais bien que le Gouvernement français, fasse preuve de la même sagesse, out tout au moins les hauts fonctionnaires qui le dirigent. Vous me permettez d'en douter...

— En tous les cas, les Bernois ont eu cette sagesse, malgré les attaques et les propos hostiles de toute sorte que les Jurassiens leur ont prodigués, comme vous les prodiguez vous-mêmes sans aucun doute à leurs homologues français. Le 1<sup>er</sup> mars 1970, le Gouvernement bernois faisait voter par le Parlement cantonal un additif constitutionnel organisant la tenue d'un référendum dans les districts jurassiens, sur le point de savoir si les Jurassiens

voulaient s'autodéterminer et s' « ériger en Canton distinct ». Le Parlement cantonal avait auparavant déclaré : « Pour des raisons d'équité, on est bien obligé de convenir que c'est un droit élémentaire qui autorise toute collectivité régionale suffisamment importante à se dégager du cadre cantonal existant pour se regrouper dans une nouvelle unité politique... »

#### *Les bons offices des autorités fédérales.*

— Je voudrais bien, dis-je, qu'un rapport du Gouvernement français et une décision de l'Assemblée nationale évoquent des considérations semblables !... Nous en sommes loin, bien loin même ! Je suppose toutefois que les autorités fédérales ont joué un rôle important dans l'évolution du problème. Pouvez-vous m'indiquer rapidement ce qu'elles ont fait ?

— Elles ont certes agi. Mais il ne faut pas oublier, en toute justice, que malgré les affirmations et les outrances du mouvement séparatiste jurassien à l'égard des autorités bernoises, Berne n'a pas fait preuve de toute la mauvaise volonté que l'on a dit à l'égard des revendications jurassiennes. Elles ont certes été lentes à agir, peut-être même lentes à comprendre. C'est dans leur tempérament, qui est moins volatile et moins excitable que le tempérament français. Dès 1950, une modification de la Constitution bernoise consacrait la reconnaissance juridique du « peuple jurassien », admettait l'égalité de l'allemand et du français dans l'administration et les publications officielles et consacrait la légalité du drapeau jurassien. Ces mesures n'ayant pas suffi à éteindre l'agitation, le Rassemblement jurassien prend la tête de cette dernière et réclame la création d'un canton du Jura séparé. Berne essaie de prendre le mouvement de vitesse. En 1959, l'ensemble du Canton de Berne est appelé à se prononcer par référendum « sur l'opportunité d'organiser un référendum... en vue de connaître les aspirations du peuple jurassien ».

La proposition est repoussée à une nette majorité dans la partie alémanique du Canton de Berne, mais elle n'est repoussée que d'extrême justesse (14 900 non, 14 600 oui) dans les districts francophones du Canton : encore faut-il dire que dans les trois districts du Nord, qui sont presque exclusivement francophones, le projet était approuvé par 70 % des électeurs, alors qu'il n'avait recueilli que 30 % des suffrages dans les districts

Sud du Jura. La question n'était donc pas réglée. C'est alors que le Front clandestin de Libération jurassien fait son apparition, provoquant des incendies et des attentats à l'explosif. Un certain nombre de ses membres sont arrêtés et passent en jugement. C'est surtout à partir de ce moment-là que les autorités fédérales interviennent officieusement et officiellement...

En 1965, le professeur Herbert Luthy, que vous connaissez certainement par le livre magistral qu'il a écrit sur la France et qui a été publié en français sous le titre « La France à l'heure de son clocher », et dont les Français ont évidemment préféré ne pas beaucoup parler, suivi par l'écrivain Gonzague de Reynold, préconise la création d'un canton, ou d'un demicanton, du Jura. La même année, Friedrich Wahlen, ministre des Affaires étrangères du gouvernement fédéral, invite publiquement les antagonistes à négocier. En 1968, le Gouvernement bernois donne son accord à la création d'une Commission fédérale des Bons Offices, présidée par Max Petitpierre, ancien Président de la Confédération, et ayant pour mandat de donner « son avis sur les mesures qui pourraient entrer en ligne de compte pour améliorer le statut du Jura dans le cadre du Canton de Berne ». Vous admirerez certainement la manière diplomatique dont cette phrase est rédigée...

Quoi qu'il en soit, la Commission Petitpierre finit par conclure, dans son rapport du 7 septembre 1971, qu'« on ne peut guère contester que la personnalité du Jura s'affirmerait mieux au sein de la Confédération s'il formait un Canton et était représenté à l'Assemblée fédérale par des députés élus exclusivement par lui. Du point de vue suisse, la création d'un vingt-troisième canton serait une démonstration de l'aptitude du fédéralisme à résoudre les questions même les plus délicates qui se posent dans un pays aussi complexe. »

Un référendum, cette fois limité au territoire des districts jurassiens, est organisé le 23 juin 1974. Les électeurs du Jura, par 37 000 oui contre 34 000 non, se prononcent pour la création d'un canton séparé. Une Assemblée constituante de la République et Canton du Jura est élue à la suite de ce vote positif. Le Rassemblement jurassien y remporte la majorité. La Constituante se réunit le 12 avril 1976 et procède à l'élaboration de la Constitution du Jura.

— Les Jurassiens ont donc procédé eux-mêmes librement à la rédaction de la Constitution qui devait régir le futur Canton : ni le gouvernement fédéral ni celui du Canton de Berne n'ont

donc été appelés à intervenir, ni à donner leur avis, demandé-je pour préciser.

— Ils ne sont absolument pas intervenus. Les Jurassiens ont élaboré eux-mêmes leur propre Constitution cantonale en vertu du principe démocratique le plus élémentaire, ou du moins qui nous paraît à nous Suisses élémentaire, même si cela étonne les Français habitués à raisonner autrement, qui veut que la loi soit faite par ceux auxquels elle doit s'appliquer. C'est également, je vous le rappelle, le principe qu'a adopté aussi l'Italie lors de la création de ses Régions autonomes, chacune d'elles ayant été appelée à rédiger et à adopter son propre Statut...

La Constitution du Jura, une fois adoptée par l'Assemblée constituante, a été ensuite soumise par référendum aux citoyens jurassiens. Elle a été approuvée par 80 % des votants, avec un taux de participation électorale de 80% également. Le vingt-troisième canton suisse était en fait né même s'il ne l'était pas encore tout à fait en droit, et le peuple jurassien assumera désormais lui-même la conduite de ses propres affaires au sein de la Confédération helvétique...

#### *La volonté créatrice de l'Etat jurassien.*

J'avais écouté mon interlocuteur avec une attention soutenue et un intérêt croissant.

— Quelle histoire admirable, ne puis-je m'empêcher de m'écrier ! Cela tient presque du miracle que d'avoir réussi à créer par la voie démocratique un nouvel Etat en plein XX<sup>e</sup> siècle et, qui plus est, de l'avoir fait sans violence et sans intervention extérieure. Cela prouve aussi l'admirable souplesse de votre système constitutionnel, et, bien entendu, des principes du fédéralisme qui l'inspire et qu'il met en pratique de manière concrète. Une crise de ce genre transposée à l'échelle de la France, face à sa constitution et à son administration unitaire mettrait en danger l'ensemble de l'Etat et le secouerait d'une crise profonde. On l'a bien vu lors de l'affaire d'Algérie qui était insoluble jusqu'au jour où le général de Gaulle a pris sur lui de la régler par la sécession, d'une manière d'ailleurs parfaitement illégale et inconstitutionnelle malgré son aval postérieur par un référendum au regard des institutions et du droit public français... Les autres cantons francophones de la Suisse, c'est-à-

dire, si je ne me trompe, ceux de Fribourg, de Neuchâtel, de Vaud, de Genève et du Valais, ont-ils soutenu activement le combat des Jurassiens pour l'indépendance cantonale ?

— Si peu que rien, me répond mon interlocuteur : on peut même répondre négativement. Les Suisses francophones sont comme les autres Suisses : ils n'aiment pas vivre dangereusement ; ils préfèrent l'administration des choses aux conflits des idées. Pour eux, les grandes idées, c'est l'affaire de la France. Les Jurassiens ont rencontré dans l'ensemble plus d'appuis à Paris que parmi les Suisses francophones. Certains d'ailleurs ont voulu voir dans la ténacité de leur combat la main de la France, comme on a voulu la voir dans les conflits qui ont opposé en Belgique les Flamands aux Wallons. Même si c'était vrai, ce que je ne crois pas, la chose est improuvable...

— Les Jurassiens n'ont donc dû leur victoire qu'à leur seule ténacité, à leur persévérance dans le combat, à leur patriotisme et à leur activisme ?

— Tout à fait. Et d'autant plus qu'ils avaient mis toutes les idéologies de côté pour s'unir sur un seul objectif précis et concret : celui de la création d'un Etat cantonal et de la République du Jura. Je doute fort qu'ils seraient arrivés aussi rapidement à ce résultat s'ils s'étaient divisés en partis poursuivant chacun leur propre politique, encore moins s'ils avaient compté sur une alliance avec certains partis bernois pour arriver à leur but. Tous les partis bernois sans exception étaient fondamentalement hostiles à l'indépendance du Jura.

Exemple et sagesse dont d'autres peuples devraient s'inspirer dans leur combat, pensé-je, tout en ajoutant tout haut :

— Il en est de même incontestablement de tous les partis politiques français sans exception à l'égard des revendications à l'autonomie des Bretons, des Basques, des Corses et des Alsaciens... On peut donc considérer que, par la création du vingt-troisième canton, le problème jurassien a été définitivement résolu ?

— Pas tout à fait cependant, car, au référendum de juin 1974, certains des districts méridionaux du Jura, ceux de Courtelary, Moutier et la Neuveville, et celui de Laufen, au Nord, qui se trouve ainsi géographiquement isolé de Berne, districts où la pénétration des germanophones a été la plus forte, ont répondu négativement. Si bien que Berne a considéré que ces districts voulaient demeurer bernois. Ils ne font donc pas partie du nouveau Canton du Jura. Mais les francophones

de ces districts, ainsi séparés des districts du Nord, ne sont plus qu'une minorité très peu importante dans le nouveau Canton réduit de Berne. Bien entendu, les districts de Délémont, Porrentruy et Franches-Montagnes, qui composent seuls le nouveau Canton, n'ont pas accepté cette amputation du territoire historique et traditionnel du Jura. Actuellement, il y a dans le Jura du Sud, resté bernois, une sérieuse agitation irrédentiste, demandant le rattachement au nouveau Canton. Le groupe Béliet y continue son action : manifestations, barrages de routes, occupation de bâtiments publics, etc.

— Berne aurait donc agi plus sagement, ne trouvez-vous pas, si elle avait considéré le Jura comme un bloc et avait cédé au nouveau Canton la totalité de son territoire historique ?

— C'est une opinion que l'on peut certes fort pertinemment soutenir. On peut soutenir aussi que les Anglais auraient mieux fait de ne pas créer l'Irlande du Nord lorsque l'Irlande a conquis sa liberté. Ils n'auraient plus aujourd'hui à se débattre avec ce problème épineux qui trouble gravement l'ordre public et la vie économique en Irlande du Nord. Il est certain que les francophones des districts jurassiens restés bernois ne peuvent manquer de se sentir attirés par le nouveau Canton du Jura, qui sera pour eux une sorte de foyer national. Mais ici encore rien n'est perdu. La population des districts demeurés bernois peut toujours demander que soit tenu un autre référendum dans n'importe lequel de leurs districts sur le sujet précis de son rattachement au Jura.

— Le système est en effet d'une infinie souplesse : il consacre le principe fondamental, et qui n'est ailleurs que rarement appliqué, que les décisions soient prises par ceux que la décision concerne de manière directe et précise, et seulement par eux...

#### *Une création historique naturelle.*

— Nous avons assisté, continué-je, à la création d'un nouveau Canton, celui du Jura, grâce à ce système si souple. Mais la Confédération pourrait-elle s'adjoindre de nouveaux Cantons, créés par des peuples ou des communautés territoriales qui ne font pas encore partie de la Suisse, ou bien la liste des Cantons et les limites actuelles de la Suisse ne peuvent-elles être modifiées ?

— Théoriquement, et en droit strict, rien n'empêcherait la Confédération d'accueillir d'autres « Cantons ». Mais il faudrait

que les autorités fédérales, et par conséquent la majorité des vingt-trois cantons et la majorité des citoyens suisses, en décident favorablement. Il faudrait aussi, bien entendu, que la population qui demande son rattachement soit appelée à se prononcer sans équivoque. Vous savez d'ailleurs que c'est ainsi que la Suisse s'est constituée au cours de l'histoire, la Confédération s'élargissant peu à peu pour devenir ce qu'elle est aujourd'hui.

— Depuis quelle époque la Confédération a-t-elle atteint les limites territoriales qui sont aujourd'hui les siennes ?

— On peut dire que c'est depuis 1815 et les Traités de Paris. C'est à cette époque que les Cantons du Valais, de Neuchâtel et de Genève furent reçus dans la Confédération. Ce qu'on sait moins, c'est que la Savoie avait aussi à cette époque demandé à y rentrer. Mais l'intervention des grandes puissances ne le permit pas.

— D'autres territoires ont-ils demandé depuis 1815 leur entrée dans la Confédération ?

— A une époque très récente, en 1918, après la Première Guerre mondiale, la province de Vorarlberg, située à notre frontière de l'Est, demanda par une large majorité son union à la Suisse. Nous n'avons pas eu le loisir de délibérer sur cette demande, car, une fois encore, les grandes puissances signataires du Traité de Saint-Germain s'opposèrent à ce que le Vorarlberg passât de la souveraineté autrichienne à la souveraineté suisse.

— Ce qui montre une fois de plus, ajouté-je, le cas que font en réalité les grandes puissances, malgré leurs proclamations hypocrites, du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et de la volonté des populations. C'est une histoire qui se répète hélas ! et dont la Bretagne elle-même a terriblement souffert. La Confédération helvétique est donc une création historique naturelle, qui, partie de la Ligue de défense formée par le Canton d'Uri avec ses deux voisins en 1291, s'est peu à peu élargie à d'autres Cantons pour finir par former la Confédération actuelle.

— C'est bien cela. La Confédération est née essentiellement de l'union de quelques morceaux du Saint Empire en vue d'une défense commune contre l'ennemi commun, les Habsbourg d'abord, et plus tard la France révolutionnaire. La Suisse s'est formée par la réunion progressive de vingt-deux cantons, ou Etats absolument souverains, qui ont librement décidé d'alléger une part de leur souveraineté en confiant un certain nombre de tâches et d'attributions d'intérêt commun à des organes fédéraux. A l'origine, et jusque sous le régime de la Constitution de 1848,

les liens fédéraux étaient très lâches et la Suisse méritait pleinement son nom de Confédération. Les complexités croissantes de la vie moderne et l'évolution du monde, de la civilisation et des idées, ont peu à peu accru la force et la nécessité du lien fédéral. Les attributions des organes fédéraux se sont développées, exactement comme elles l'ont fait aux Etats-Unis. Mais l'esprit est resté le même. La Constitution fédérale de 1874, qui régit aujourd'hui encore la Suisse, ne manque pas de préciser formellement que ce sont vingt-deux cantons souverains qui ont décidé de former la Confédération helvétique et de se donner cette Constitution. Peut-être est-il également bon de rappeler, avant que nous pénétrions plus avant dans les détails de notre Constitution que la Suisse est restée jusqu'en 1870 la seule République en Europe

#### *Un principe de base : la souveraineté des Cantons.*

— On ne saurait trop insister sur le fait, continue mon interlocuteur, qu'en dépit de la transformation de la Confédération helvétique en une véritable Fédération, ou plus exactement en un Etat fédératif, à la suite de l'adoption de la Constitution de 1874, le principe fondamental de cette dernière repose malgré tout sur la souveraineté de base des Cantons. L'histoire de la création du Canton du Jura a dû vous en convaincre. Certes cette souveraineté n'est plus absolue comme elle l'était jusqu'à l'adoption de la Constitution de 1848, qui a précédé celle de 1874. Le système constitutionnel de la Suisse, comme celui de tous les Etats fédéraux, ou fédératifs, ne reconnaît plus depuis 1848, le droit de sécession des unités fédérées. Mais le principe en subsiste, qui laisse aux Cantons l'autonomie la plus complète possible dans la limite du respect du droit fédéral. Les quatre-vingt-dix révisions partielles de la Constitution fédérale qui sont intervenues depuis 1874, n'ont pas porté atteinte à ce principe de base.

— Ceci veut donc dire que, comme les Etats-Unis, les Cantons sont libres de tout faire dans le domaine de la législation de l'administration et du gouvernement, *sauf* ce dont ils se sont dessaisis au profit des autorités fédérales par une sorte de délégation de pouvoirs ? C'est là, je pense, le principe fondamental de toute organisation fédérale. Dans les Etats unitaires, au contraire, en France par exemple les circonscriptions administratives

secondaires ne peuvent faire que ce que l'Etat central leur a expressément délégué de faire.

— Vous résumez exactement le problème. En Suisse, l'essentiel, le principal, ce sont les Cantons. L'article 3 de la Constitution précise : « Les Cantons sont souverains dans toute la mesure où leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et ils exercent en tant que tels tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral. » La Fédération n'est que l'accessoire, une institution que les Cantons se sont donnée parce qu'ils ont trouvé commode et nécessaire de la faire. Tandis qu'en France les départements et les communes n'existent que par l'Etat central et en fonction de lui, en Suisse l'Etat central fédéral n'existe que par et pour les Cantons. L'Etat Suisse ne comprend pas seulement des citoyens, mais aussi des « Etats membres », qui sont des sujets de droit. L'un des buts principaux de la Fédération est de protéger l'individualité, l'intégrité et le particularisme de ses Etats membres. Rien ne réunit ces derniers, sinon le patriotisme suisse et leur intérêt bien compris, car ils sont, en presque tout, fondamentalement différents : ils ne parlent pas la même langue, ne pratiquent pas la même religion, n'ont pas la même structure économique ou politique. Ce sont justement ces individualités « étatiques » que la Fédération doit protéger. Dans son article 5 la Constitution précise : « La Confédération garantit aux Cantons l'intégrité de leur territoire, leurs droits souverains dans les limites de l'article 3 (celui-là même que nous venons d'évoquer), leur constitution, la liberté et les droits de leurs peuples et les droits constitutionnels de leurs citoyens. »

— Vos institutions politiques reposent donc sur un principe absolument contraire à celui qui inspire les grands Etats unitaires et centralisés : ces derniers se sont efforcés au contraire de supprimer et de broyer les individualités et les personnalités des Régions, Provinces ou Nations qu'ils ont réunies. Dès lors, pour que nous puissions exactement apprécier et mesurer toute l'étendue de l'autonomie réservée aux Cantons, il paraît plus simple que nous examinions d'abord les attributions des autorités fédérales.

#### *Attributions des autorités fédérales.*

— L'énumération des compétences de la Fédération est le principal objet de la Constitution fédérale. Ici, toutefois, il nous

fait faire une remarque préliminaire : c'est que, même dans certains domaines importants réservés à la Fédération, ce sont les Cantons et leur administrations qui sont les agents d'exécution des décisions des organes fédéraux. Nous n'avons pas, à la différence des Etats-Unis, beaucoup de fonctionnaires fédéraux proprement dits, c'est-à-dire de fonctionnaires d'autorité ou d'administration. Sur les 38 000 fonctionnaires qui dépendent directement des autorités fédérales, il y en a déjà 18 000 qui travaillent dans l'armée et les arsenaux, et la très grande majorité du reste est composée des employés des P.T.T. et des chemins de fer fédéraux. Nous avons, certes, un Tribunal fédéral : mais il n'existe et ne fonctionne qu'à l'échelon de la Fédération, et ses compétences sont beaucoup plus réduites que celles de la Cour suprême des Etats-Unis, voire même que celles de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe pour l'Allemagne fédérale.

Il est donc correct de dire que la Constitution helvétique laisse plus d'attributions à ses Cantons que la Fédération des Etats-Unis à ses Etats. Son principe de base, c'est que, dans les domaines qui sont du ressort des compétences fédérales, la Confédération légifère et gouverne, mais ce sont les Cantons qui administrent et qui aussi peuvent légiférer. En quelque sorte, nous nous bornons, à Berne, sur les matières qui sont de la compétence fédérale, à superviser, à harmoniser, à arbitrer et à contrôler...

— Ce système politique et administratif infiniment souple et libéral vous permet donc de vous contenter d'une administration centrale réduite et fort légère : les citoyens suisses apprécient-ils leur bonheur de ne pas avoir à faire face, dans chaque circonstance de leur existence, à la machine administrative lourde, oppressive et indifférente qui écrase les citoyens français ?

— Croyez bien que, la France étant notre voisine, nous savons faire les comparaisons : celles-ci ne sont certes pas en faveur du système français. Mais les différences qui existent entre le système français et le système suisse tiennent essentiellement à celles qui existent entre l'Etat unitaire et l'Etat fédératif. Dans les Etats unitaires comme la France, la Constitution ne parle pas d'un partage de compétences entre l'Etat central et les collectivités locales ou autres corps constitués. Par définition un Etat unitaire est compétent en tout. Il n'envisage jamais de partager le pouvoir avec qui que ce soit. Sa Constitution est en fait, inévitablement, d'essence totalitaire. Collectivités locales, circonscriptions administratives, associations, groupements de

citoyens, syndicats, etc., n'ont de droits et de compétences que ceux que l'Etat veut bien leur octroyer.

Dans un Etat fédératif, c'est le contraire : le centre, l'Etat fédéral central, n'a de droit ni de pouvoirs que ceux que les unités fédérées, par conséquent les Etats de base et leurs citoyens lui ont conférés. Entre autres avantages ce système rapproche ainsi les citoyens du pouvoir et de l'administration. Au lieu de dépendre d'une administration centrale le plus souvent lointaine, le citoyen traite et règle ses affaires au chef-lieu de son « Canton » ou de son « Etat ». Les lois qui lui sont appliquées viennent pour la plupart d'une assemblée locale dont il connaît presque tous les membres. Parce que ces autorités sont à sa portée, il a sur elles un pouvoir plus grand : son suffrage a par conséquent plus de poids. Les minorités de leur côté, comme par exemple celle de langue française dans l'ensemble de la Suisse, ont, dans ce système, la compétence et le pouvoir de régler à leur guise des domaines, comme celui de l'instruction publique, dans les unités étatiques ou régionales de base où elles sont la majorité...

— Ce que vous me dites ne fait qu'augmenter mes regrets de vivre dans un Etat unitaire... Pour illustrer tout ceci, pouvons-nous examiner quelles sont, de manière précise, les attributions des autorités fédérales ?

— Il n'y a guère que les Affaires étrangères qui soient de la compétence et de la responsabilité exclusive des autorités fédérales : soit donc le droit de conclure des traités, commerciaux ou autres, avec des Etats étrangers, de nouer des alliances, de déclarer la guerre et de faire la paix. Ceci n'empêche pas cependant que les Cantons peuvent nouer, dans les domaines où ils sont compétents et responsables, des accords internationaux de voisinage, ceci toutefois sous le contrôle ou par l'entremise de la Confédération.

Il existe, par ailleurs, tout un domaine assez vaste, et qui s'est accru avec le temps, sur lequel les autorités et le gouvernement fédéral exercent la responsabilité principale, pour ne pas dire unique. La Fédération a seule le droit de frapper monnaie et d'émettre des billets. Les douanes, l'organisation des Postes et Télégraphes, la manufacture et le commerce des armes, la construction et le fonctionnement des chemins de fer, de la navigation aérienne et maritime, les travaux publics d'intérêt national, sont du domaine quasi-exclusif des autorités fédérales, et... c'est à peu près tout.

— Une liste aussi courte réduit évidemment le rôle de la Fédération à l'essentiel : une chose m'étonne cependant : vous n'avez pas mentionné l'armée et la défense nationale ?

— C'est qu'il existe dans la Constitution fédérale un article 13 précisant que la Confédération n'a pas le droit de maintenir une armée permanente. L'armée, la force publique, la police, tout cela est de la compétence des Cantons. Ce qui ne veut pas dire toutefois qu'en ces matières les autorités fédérales ne puissent légiférer, ni non plus qu'elles ne puissent décider de la mobilisation générale en cas de crise internationale. Tous les Suisses sont astreints au service militaire, mais l'effectuent seulement par périodes limitées : ils doivent par contre répondre à tout appel de mobilisation. Ici encore la Fédération légifère et gouverne, les Cantons appliquent.

— Il existe donc, en dehors du domaine très étroit réservé exclusivement à la Fédération, toute une série de matières sur lesquelles la Fédération peut légiférer, mais pour lesquelles il revient aux Cantons d'appliquer la législation ainsi élaborée ?

— Oui; mais sous cette réserve toutefois que les Cantons sont parfaitement libres eux aussi de légiférer sur ces matières : la seule chose qui leur est demandée c'est que leur législation particulière ne se trouve pas en contradiction dans ce cas avec les lois fédérales. Ces dernières se bornent en général à poser des principes ou à réglementer un sujet précis; il appartient aux Cantons d'appliquer ces règles et de mettre leur législation en harmonie avec la législation fédérale.

#### **La Fédération gouverne, les Cantons administrent et légifèrent.**

— Quelles sont donc les matières sur lesquelles les pouvoirs fédéraux peuvent intervenir, concurremment avec les Cantons ?

— Ces matières, très limitées à l'origine, sont devenues nombreuses, surtout en ce qui concerne la législation économique et sociale. A part le droit de légiférer sur l'organisation de l'armée, les autorités fédérales possèdent aussi celui de le faire sur les Eaux et Forêts, le contrôle et l'utilisation de la houille blanche, les concessions hydro-électriques, le transport et la distribution de l'énergie, la fabrication et la vente de l'alcool,

la circulation automobile, les poids et mesures, le régime de la nationalité, le commerce et la navigation, le droit civil et le droit pénal, la législation des étrangers...

— Pour toutes ces matières, il y a donc en quelque sorte compétence partagée entre la Fédération et les Cantons, la liberté de ces derniers restant entière sous réserve de ne pas contredire la législation fédérale ?

— C'est cela. Il est à remarquer que sur ces différents sujets la compétence de la Fédération ne s'est affirmée que peu à peu. Il en est ainsi notamment de la législation fédérale qui a été élaborée en matière économique et sociale. La plupart de ces mesures, dont certaines soulevaient des polémiques et des oppositions, n'ont pu être prises qu'à la suite d'amendements apportés à la Constitution par voie de référendums. Ce n'est qu'à la suite du résultat favorable de ces référendums que la Fédération peut maintenant légiférer en matière industrielle et commerciale, en matière bancaire, dans la législation sociale, la réglementation du travail, de l'assistance et de la sécurité sociale. Mais lors même que la Fédération peut légiférer sur ces différents points, il est laissé aux Cantons le soin d'appliquer cette législation selon des modalités personnelles, voire même de la compléter ou de l'améliorer sous la réserve qu'ils se conforment aux principes qu'elles posent et qu'ils ne la contredisent pas. Dans certains cas même, comme par exemple en matière de concessions électriques, ce sont les Cantons qui perçoivent les recettes, non la Fédération, bien que ce soit elle qui autorise les concessions...

#### **Finances fédérales, communales et cantonales - Impôts.**

— Je dois donc en déduire que le budget des Cantons est absolument distinct de celui de la Fédération et que Cantons comme Fédération ont des recettes propres ?

— Les Cantons ont des finances absolument indépendantes et sont maîtres de leurs impositions. La Fédération perçoit des recettes personnelles qui sont énumérées dans l'article 42 de la Constitution fédérale : ce sont les revenus provenant des douanes fédérales, des propriétés fédérales, des Postes et Télégraphes, des droits de timbre, les recettes provenant du monopole des poudres et, enfin, la contribution de chaque Canton qui est fixée par les autorités fédérales en tenant compte de leur



richesses imposable et de leurs ressources. Ce système de pondération entre Cantons pauvres et Cantons riches est qualifié de « péréquation financière ».

— Les impôts directs et la plupart des impôts indirects sont donc établis, assis et perçus par les seuls Cantons et à leur seul profit ?

— Oui, et cela ne manque pas de poser nombre de problèmes à la Fédération dont les dépenses s'accroissent sans cesse. Nous sommes même aujourd'hui confrontés à un déficit du budget fédéral, phénomène très nouveau pour nous. Or les compétences et les pouvoirs des autorités fédérales en matière de recettes fiscales sont étroitement limitées. Pour accroître les ressources fédérales, nous ne pouvons que demander aux Cantons une augmentation de leurs contributions au budget fédéral. Pour créer de nouveaux impôts fédéraux, il nous faut obtenir l'accord de la population qui doit être consultée par un référendum organisé sur l'ensemble du territoire suisse et qui doit, pour réussir, être adopté à la double majorité du peuple et des Cantons. La Constitution le prévoit expressément...

C'est ainsi que nous avons essayé en 1977 de créer une taxe à la valeur ajoutée, ou T.V.A., qui aurait été une taxe fédérale, et dont le produit aurait été réservé aux finances fédérales. Cette taxe, vous le savez, est maintenant perçue dans tous les Etats de la Communauté européenne, et je n'ai pas besoin de vous souligner qu'elle est partout extrêmement productive, au point d'être devenue une ressource dont les budgets européens trouveraient désormais impossible de se passer. Le gouvernement fédéral comme la plupart des organes d'opinion recommandaient l'adoption de cette taxe qui aurait remplacé, ici comme en France, la taxe sur le chiffre d'affaires. Eh bien, le référendum organisé sur ce point précis le 12 juin 1977 s'est soldé par le refus du peuple suisse de l'adopter : 1 130 000 citoyens se sont prononcés contre et seulement 715 000 pour... Nous avons été obligés de faire des coupes sombres dans le budget fédéral et de faire de nombreuses économies pour réduire notre déficit...

C'est pourquoi je n'ai pas à cacher que nous avons regretté, à l'échelon fédéral le rejet d'une initiative du Parti socialiste et des syndicats ouvriers, dite « initiative pour l'impôt sur la richesse », sorte de super-impôt direct qui aurait été une ressource purement fédérale. Les socialistes et les syndicats avaient

recueilli les 50 000 signatures requises à l'appui de leur initiative, ce qui rendait obligatoire la tenue d'un référendum populaire. En décembre 1977, le projet a été rejeté par 801 136 votes contre 637 994. Mais la raison réelle du rejet, c'est que les socialistes entendaient, par ce biais de la super-taxe, introduire une réforme fiscale plus profonde, qui aurait permis aux autorités fédérales de percevoir tous les impôts directs actuellement perçus par les Cantons et les Communes, sous condition de ristourner les deux tiers de leur produit à ces derniers. Cela est de toute évidence apparu aux citoyens suisses comme très dangereux pour l'indépendance des Cantons et l'autonomie communale...

— Pour fixer les idées, quelle est approximativement la répartition de la masse fiscale totale entre l'Etat fédéral, d'une part, les Cantons et les Communes, d'autre part ?

— L'Etat fédéral suisse reçoit environ 40 % de la totalité des ressources fiscales, les Cantons 33 % et les Communes 27 % (3).

— Nous sommes bien loin des chiffres français où l'Etat absorbe à lui tout seul plus de 80 % de la masse fiscale totale ! Si l'impôt direct est perçu directement par les Cantons, son taux varie donc selon les Cantons, et il n'est par conséquent pas uniforme sur l'ensemble du territoire suisse ?

— Il varie considérablement d'un Canton à l'autre. Les impôts sur le revenu et sur les propriétés sont levés par les Etats cantonaux et les communes à leur profit. Les Cantons ont toute liberté d'en fixer le taux comme ils l'entendent et les Communes établissent généralement leurs impôts en ajoutant un pourcentage sur les impôts cantonaux. Bien choisir son Canton de résidence est un problème sérieux pour les riches étrangers qui veulent établir leur domicile en Suisse afin de payer le moins d'impôt sur le revenu possible.

— Les différences d'impositions entre les Cantons sont donc relativement importantes : pouvez-vous me donner quelques exemples ?

— Elles varient non seulement entre les Cantons, mais encore entre les Communes puisque celles-ci sont libres de fixer elles-mêmes le taux de l'impôt sur le revenu qu'elles percevront. Le Canton de Zurich, par exemple, impose à 12 %

(3) En 1975, 13 milliards de francs suisses, ont été perçus par la Fédération, 17 milliards par les Cantons et Communes.

environ les revenus annuels qui dépassent 50 000 francs suisses (environ 130 000 F français); ce taux passe à 16 % dans les Cantons de Berne, de Genève et de Lucerne, et à 20 % dans le Valais. Pour vous donner une idée encore plus précise un contribuable citoyen de la ville de Berne qui perçoit un revenu annuel de 50 000 francs suisses paie actuellement environ 11 000 francs d'impôt sur le revenu au total. Sur ces 11 000 francs, 4 à 5 000 représentent l'impôt communal, 4 à 5 000 francs l'impôt cantonal et 1 500 francs seulement représentent la part de la Fédération. Traditionnellement, les caisses de l'Etat fédéral central sont surtout alimentées par les impôts indirects.

— Ces taux sont loin d'être excessifs par comparaison aux impôts sur le revenu qui sont perçus dans les différents Etats de l'Europe.

— Ils le sont d'autant moins que les impôts directs produisent en Suisse à peu près 67 % de la masse fiscale totale. Il faut remarquer que malgré des taux beaucoup plus élevés, ils ne produisent en Grande-Bretagne que 45 % et en France que 27 % seulement de la masse fiscale totale.

— Il appartient donc à chaque Canton et à chaque Commune d'équilibrer leurs budgets puisqu'ils sont maîtres de leurs systèmes fiscaux ?

— Oui, chaque Canton est maître de ses recettes comme de ses dépenses, réserve faite de la contribution que chacun doit verser aux finances fédérales.

— Ceci ressemble de très près au régime financier qui était celui de la Bretagne avant 1789. Elle fournissait une contribution au budget de l'Etat français, mais jouissait par ailleurs d'une pleine indépendance financière. Mais, en dehors du partage des compétences que nous avons évoqué ci-dessus, la Constitution fédérale ne pose-t-elle pas certaines limites à la liberté des Cantons ?

#### *Obligations des Cantons.*

— En principe et en théorie, elle n'en pose aucune : en fait, elle pose cependant le principe fondamental que la liberté absolue des Cantons est limitée par le respect de la liberté des autres Cantons, et aussi par le respect de la liberté et des droits

des citoyens du Canton. Certaines des restrictions que la Constitution fédérale apporte ainsi à la liberté des Cantons sont assez curieuses, ou tout au moins le paraissent aujourd'hui : mais elles s'expliquent par l'histoire. Je vous les cite pêle-mêle dans un mélange un peu hétéroclite. Les Cantons ne peuvent se donner un souverain et doivent avoir un régime républicain; ils doivent admettre que leur propre constitution puisse être amendée selon le vœu de la majorité de leurs citoyens. Ils ne peuvent suspendre les droits et libertés fondamentales des citoyens ni leur en enlever ou leur en dénier l'exercice. Ils ne peuvent que sous certaines conditions ouvrir des maisons de jeu ou instituer des loteries. En temps de paix, ils ne peuvent maintenir sous les armes, en dehors des forces de police, plus de trois cents hommes, Jusqu'au référendum de 1973, ils ne pouvaient autoriser la fondation de nouveaux ordres religieux ni lever l'interdiction qui frappait les Jésuites... Ils ne peuvent imposer la peine de mort en matière politique et ne peuvent conclure de traités ou d'alliance de caractère politique les uns avec les autres...

— L'énumération est en effet assez pittoresque. Mais, par ailleurs, y a-t-il des mesures que la Constitution fédérale les oblige à prendre : ont-ils en d'autres termes des obligations auxquelles ils ne peuvent se soustraire ?

— D'une manière très générale, ils sont seulement obligés d'appliquer et de faire observer la législation fédérale. Ils doivent, par exemple, faire respecter le principe de la liberté du commerce à l'intérieur de la Fédération, pourvoir à l'entretien des routes, des ports et des ponts. Ils sont également obligés d'assurer l'enseignement primaire, qui est obligatoire et gratuit dans les écoles publiques. Cet enseignement est unique, c'est-à-dire qu'il ne peut y avoir concurrence d'écoles dans une même localité, et il doit être placé sous le contrôle exclusif des autorités civiles du Canton. Pour assurer l'enseignement sur leur territoire, les Cantons peuvent recevoir des subventions fédérales. Mais ils sont maîtres, sous ces réserves, d'organiser, de superviser et de diriger l'enseignement comme ils l'entendent. Tous le font dans le respect absolu de la langue et de la religion des enfants ainsi que le leur enjoint la Constitution fédérale.

— Nous nous arrêtons, si vous le permettez, un peu plus longuement sur ce point : il est en effet d'une extrême importance pour nous, Bretons, du fait de notre dualité de langue.

**Régime de l'enseignement**

— Vous m'avez dit, cher monsieur, continué-je, que si les « Cantons » sont obligés de dispenser l'enseignement primaire et de subvenir à ses besoins, ils l'organisent, le contrôlent et le dirigent comme ils l'entendent. Ceci implique donc que les programmes, les méthodes, la langue même de l'enseignement et des examens peuvent varier d'un Canton à l'autre ?

— Bien entendu, il appartient aux Cantons eux-mêmes d'adapter leur législation et réglementation scolaire aux besoins locaux. La langue de l'enseignement peut même varier à l'intérieur de chaque Canton, car les limites des Cantons n'épousent pas partout absolument les frontières linguistiques. Ne serait-il pas contre nature et préjudiciable à l'intérêt de l'enfant et à son intelligence que de l'enseigner dans une langue qui n'est pas la sienne ? De même, comme en Hollande et en Allemagne, les dernières années que l'enfant passe à l'école sont employées beaucoup moins à augmenter ses connaissances livresques qu'à le préparer à la vie et à un travail : la dernière année est presque tout entière consacrée à des travaux et études pratiques et techniques, et il tombe sous le sens que le programme de cette dernière année doit être adapté aux conditions de vie existant dans le Canton...

J'ai écouté mon interlocuteur avec un intérêt croissant et ne peux m'empêcher de lui témoigner l'admiration que je ressens pour un régime aussi réaliste et libéral, et qui contraste du tout au tout avec celui que nous subissons en Bretagne.

— Ce qui vous paraît naturel, monsieur, ajouté-je, me paraît à moi extraordinaire. Les enfants de chez nous sont instruits exactement comme ceux de Paris : leur langue et leur histoire sont ignorées et combattues; on ne tient aucun compte de leurs conditions de vie et de leur entourage économique et social. Aussi ne faut-il pas s'étonner que l'école française soit une école de déracinement. Si le régime suisse était appliqué en Bretagne, les examens, les programmes et la langue de l'enseignement devraient différer selon les Régions, puisque la Bretagne est bilingue, qu'elle est à la fois agricole, maritime et industrielle.

— Le problème ne présente aucune difficulté : nous avons en Suisse trois langues officielles : l'allemand, le français et

l'italien. Mais nous avons de plus une quatrième langue nationale : le romanche. L'allemand est parlé par 65 % de la population environ, le français par 18 %, l'italien par 12 %, le romanche par 5 %. Les quatre langues ont droit de cité à l'école. La langue de l'enseignement dans le Canton ou dans la Commune est la langue utilisée par la population dont les enfants fréquentent l'école. Certains Cantons ont inclus dans leur enseignement primaire l'étude de l'une des autres langues utilisées en Suisse.

C'est pourquoi un bon nombre de Suisses cultivés sont bilingues ou trilingues : mais, en général, chaque Suisse parle dans sa langue, et son interlocuteur parle dans la sienne, et les deux se comprennent fort bien. Cela est même conforme aux usages administratifs...

— L'enseignement secondaire et supérieur dépendent-ils également des Cantons et les mêmes principes s'y appliquent-ils ?

— Oui. Les Cantons organisent et aident comme ils l'entendent leur enseignement secondaire, sous réserve de certaines règles fédérales de normalisation pour le diplôme de fin d'études, le baccalauréat suisse. Ceux qui veulent établir leur Université sont libres de le faire. En juillet 1978, par exemple, l'électorat du Canton de Lucerne a rejeté, à une forte majorité, le projet de création d'une Université lucernoise. Il y a en Suisse quatre universités de langue allemande : Berne, Bâle, Zurich et Saint-Gall, et trois de langue française, sans compter celle de Fribourg où sont dispensés des cours en français et en allemand. Toutes ces universités sont cantonales. Il y a cependant deux écoles supérieures « polytechniques » fédérales : celle de Zurich et celle de Lausanne.

— N'y a-t-il pas cependant, au sein de la Fédération, une certaine coordination ou harmonisation des programmes et des régimes d'enseignement ?

— La seule chose qui existe est une Conférence des chefs des départements cantonaux de l'instruction publique, ou, si vous voulez, des ministres de l'Enseignement de tous les Cantons. Les réunions de cette Conférence sont informelles et elles n'ont aucun caractère réglementaire ou obligatoire. Elle se borne à faire des recommandations, à élaborer des « concordats » et à suggérer des améliorations ou des mesures d'ensemble s'il y a lieu.

— J'ai du mal, cher monsieur, à cacher ma surprise à la vue d'un tel libéralisme et au souci dont la Suisse témoigne

d'adapter étroitement son enseignement aux conditions locales, à l'esprit, la langue et l'entourage de l'enfant. Nous sommes si loin du régime français que votre régime resterait sans doute incompréhensible aux hauts fonctionnaires de notre Education nationale...

#### *Libertés fondamentales.*

— Voyez-vous, je ne comprends pas vos Français, et je ne pensais pas qu'ils en étaient arrivés à ce point dans l'intolérance et le sectarisme. Mais ce sont vos querelles autour de l'école qui sont pour nous incompréhensibles ! Car, enfin, notre respect de la liberté des communautés de base dans l'enseignement n'est que le respect d'une des libertés fondamentales essentielles de l'homme, de l'enfant et de sa famille. Cette liberté-là, au même titre que d'autres libertés, est garantie formellement par notre Constitution. La Suisse et ses Cantons sont des « Etats de droit », ce qui est, je crois, la façon la plus simple de traduire notre mot d'origine allemande : « *Rechstaat* ».

— Vous voulez dire en quelque sorte que les Cantons, comme la Fédération, sont des Etats soumis à des règles légales, qu'ils ne sont pas des souverains absolus. C'est justement là ce qui manque à la France, où la puissance et les pouvoirs de l'Etat sont pratiquement sans limites grâce à la centralisation politique et administrative. En France, la liberté est une formule théorique, une abstraction. Mais *les* libertés, les libertés pratiques et tangibles, celles qui importent, ne sont pas toutes garanties : en Suisse, elles le sont.

— Elles le sont en effet avec beaucoup de soins. Notre Constitution fédérale les énumère, et elle impose aussi aux Cantons de les respecter. Elle n'y consacre pas moins d'une vingtaine d'articles énumérant depuis la liberté de la personne, celle de la religion, de la famille, de l'éducation, du mariage, de la presse, du commerce et de l'opinion jusqu'à la liberté d'association, l'inviolabilité du domicile, l'égalité devant la loi, l'interdiction des juridictions d'exception et l'organisation des droits de pétition, de l'initiative constitutionnelle et des référendums. Tout citoyen, quel qu'il soit, peut se plaindre directement à la Cour fédérale si l'une quelconque de ces libertés

est violée, tant par une autorité cantonale que par la Fédération. C'est ainsi que sont protégés les droits linguistiques, religieux, politiques et sociaux des minorités contre la majorité. D'ailleurs, cher monsieur, vous savez sans doute que la démocratie, la vraie, pas celle qu'on proclame et qu'on n'applique pas, ne peut en réalité s'exercer de manière satisfaisante qu'à l'intérieur de petites unités territoriales. C'est pourquoi la Suisse reste la patrie de la démocratie par excellence, et de la liberté d'opinion. Mais ceci risque de nous entraîner bien loin de notre Constitution...

— Il est tout de même un sujet, lié à celui des libertés fondamentales, qu'il faudrait que nous examinions avant de passer plus avant. La Suisse a donné le modèle au monde de deux institutions : celle du référendum et celle de l'initiative tendant à la révision de la Constitution. Pouvons-nous les aborder ?

#### *Le référendum et sa pratique.*

— Mais très certainement. La pratique du référendum, qui est, vous le savez, une consultation populaire sur un sujet déterminé, est apparue d'abord dans le Canton de Saint-Gall en 1831. Elle fut rapidement adoptée par tous les Cantons, et elle figure, comme d'ailleurs l'initiative populaire des lois, dans la Constitution de chacun d'eux. Certains Cantons ont même introduit le référendum obligatoire, notamment en matière financière. Sur le plan de la Fédération elle-même, le référendum est obligatoire dans certains cas. C'est ainsi que la Constitution fédérale, ainsi qu'il est précisé dans les articles de son titre III, ne peut être révisée et amendée que par voie de référendum. Mais il ne suffit pas, lorsque ces référendums sont organisés par les autorités fédérales, qu'ils réunissent la majorité des votes individuels exprimés, pour qu'ils soient adoptés : il faut aussi qu'ils réunissent la majorité des Cantons, c'est-à-dire qu'ils aient au moins été approuvés par la moitié des Cantons plus un. Vous retrouvez ici le souci fondamental de notre Constitution : faire participer étroitement les Cantons, en tant que personnes morales et juridiques au gouvernement de la Fédération.

— La chose est importante et vaut en effet d'être soulignée : c'est exactement le contraire de la conception française qui ne reconnaît aucun intermédiaire entre l'individu et l'Etat. De

cette façon, les aspirations et les intérêts de la province, ou plus simplement des Régions moins peuplées, sont souvent sacrifiés au nombre, à la majorité, c'est-à-dire aux masses de population des très grandes villes et des centres industriels.

— C'est justement pourquoi le référendum ne peut, à mon sens, conserver sa valeur à l'intérieur d'unités trop vastes. Si vous faites appel au seul nombre des votes individuels cela devient un plébiscite. C'est pour cela que sa pratique a échoué dans la République de Weimar : et je ne crois pas non plus que la pratique qui en a été faite en France, depuis le général de Gaulle, vienne contredire ce que je vous dis...

— Je serais tenté de penser comme vous, fais-je, sur le même ton : mais n'est-ce pas l'habitude du pouvoir personnel que de se vouloir plébiscité ? Il est certain en tous les cas que la pratique du référendum est toujours complètement incomprise en France, ce qui ne fait honneur ni au sens critique ni à l'éducation politique des Français. Les électeurs ne répondent pas en réalité à la question qui leur est posée, mais leur réponse se détermine uniquement en fonction de leurs affiliations politiques, de leur « clan » en quelque sorte, ce qui est à l'opposé de l'esprit de la consultation qui leur est demandée. Une consultation populaire est avant tout une consultation sur une chose précise, non sur des idées. C'est ainsi, par exemple, que l'on a vu, en Bretagne, même, la majorité du mouvement autonomiste répondre non à la réforme régionale proposée par le général de Gaulle qui donnait à la Bretagne et aux autres « Régions » des libertés administratives beaucoup plus importantes que celles dont elles jouissent, et qui sont pratiquement inexistantes. Le vote négatif a été motivé par une opposition politique de « principe » au général de Gaulle, opposition qui n'avait évidemment rien à voir, sur le plan concret, avec la réforme qu'il proposait. Si bien que si la même réforme avait été proposée par un autre gouvernement d'une différente couleur politique, ceux qui avaient voté non auraient voté oui et inversement. C'est de toute évidence absurde et juger en fonction d'idées préconçues seulement. Il faut donc, pour que la pratique du référendum réponde vraiment à son objet, une éducation politique et démocratique solide, éducation que ne possèdent évidemment pas les citoyens français qui, à force d'être traités en simples sujets, ont fini par en prendre la mentalité...

— André Siegfried, dont vous connaissez sans doute le livre fondamental intitulé « La Suisse démocratie témoin », avait

très bien perçu, lui qui était pourtant français, ce phénomène. J'ai là ce livre, ajoute mon interlocuteur en se levant pour atteindre les rayons de la bibliothèque qui meuble son bureau. Je vous cite ce passage que j'ai marqué d'un signet spécial : « En France, dit André Siegfried, les élections législatives ont sans doute trait à la gestion d'un patrimoine, le patrimoine national, mais le théâtre est trop grand, de sorte qu'il est difficile d'y comprendre le jeu des causes et des effets : d'où l'irresponsabilité de l'électeur et le divorce dans son esprit en ce qui constitue son intérêt, d'une part, et ses principes ou ses passions, de l'autre... En Suisse, l'élection aux Chambres fédérales se fait comme chez nous sur des hommes, des partis, des programmes, des principes..., mais les référendums se font au contraire sur des choses, en dehors des personnes, des partis, des principes... »

Vous voyez qu'il avait très bien perçu que les consultations populaires ne peuvent guère jouer pleinement leur rôle que si le théâtre de cette consultation est une circonscription territoriale relativement réduite, suffisamment en tous les cas pour que les intérêts généraux soient perçus de tous. En France, étant donné sa diversité, ce cadre territorial pourrait évidemment être la Région. Mais il faut ajouter qu'un autre élément, extrêmement important, doit jouer : la pratique et l'habitude. En Suisse, à l'intérieur de chaque Commune, à l'intérieur de chaque Canton, la pratique du référendum est très fréquente. Il est fort rare que, sur un sujet important qui affecte la population de la Commune ou du Canton, cette population ne soit pas consultée par les autorités communales ou cantonales.

— Pouvez-vous me donner quelques exemples précis ?

— Mais, voyons, il suffit d'ouvrir les journaux. Tenez, je lis aujourd'hui dans le quotidien, *La Suisse* (4), sous le gros titre « Onze Cantons aux urnes », les passages suivants : « Les citoyens et citoyennes de onze Cantons de Suisse alémanique se sont rendus aux urnes en cette fin de semaine pour se prononcer sur des objets cantonaux. Certains Cantons avaient des programmes très chargés, notamment Zurich et Soleure, qui soumettaient respectivement quatre et cinq objets à leur corps électoral. Les Cantons de Bâle-ville et de Saint-Gall devaient se prononcer sur une limitation des effectifs des classes... Dans le Canton de Bâle-campagne, le souverain a largement accepté

(4) *La Suisse*, lundi 14 mars 1977.

la loi révisée sur les jours fériés officiels... Les Grisons ont décidé d'interdire dans un rapport de deux contre un les machines à sous dans les lieux publics en adoptant une révision partielle de la loi cantonale sur le colportage et la police des films et des jeux... Les cinq objets soumis au peuple soleurois ont été acceptés, soit l'augmentation du nombre des signatures pour les initiatives et les référendums, un crédit de 6,6 millions pour la transformation d'une maison de santé, la modification de la loi sur les bourses d'études, la nouvelle loi d'organisation judiciaire et la modification de deux articles de la Constitution cantonale relative à cette dernière loi. Participation : 45,5 %... Le problème de la construction des routes retenait l'attention dans le Canton de Zurich. Le souverain s'est prononcé en faveur de l'initiative « Pour la démocratie dans la construction de routes », mais a rejeté une autre initiative populaire « Pour Zurich sans route express »... Dans le Canton de Berne, le gouvernement demandait la création d'une nouvelle base permettant l'émission d'emprunts allant jusqu'à 300 millions. Cet objet a été accepté par 139 257 oui contre 81 706 non. Le Jura, lui, l'a refusé... A Uri, une modification de la Constitution cantonale a été acceptée... Le souverain Schwysois, lui, a rejeté un projet de construction d'installations sportives pour les écoles secondaires... Obwald, enfin, s'est prononcé en faveur d'une nouvelle répartition des taxes douanières sur les carburants... »

— C'est donc vraiment le gouvernement du peuple par le peuple, et votre conversation m'édifie grandement sur ce point. Les citoyens sont consultés sur ce qui les concerne personnellement, et les décisions ne sont pas prises comme en France par de lointains bureaux sur lesquels ils n'ont aucune prise, aucune influence, et contre lesquels ils n'ont souvent aucun recours. Le plus obtus des citoyens est à même de saisir l'intérêt ou les inconvénients d'une route express, d'une rue piétonnière, de classes surpeuplées, d'un endettement supplémentaire de la collectivité, etc. Cela a en outre l'avantage d'intéresser le citoyen à faire un effort d'information personnel et de le faire participer véritablement aux affaires et au gouvernement de la communauté à laquelle il appartient. Il ne se sent ainsi jamais « étranger » dans sa ville, dans son Canton, dans l'Etat...

— Cela implique aussi que les partis, les associations, les syndicats, les groupes en tout genre ne se bornent pas à faire campagne pour l'élection d'un candidat ou d'une liste, une fois

seulement tous les cinq ans, à un corps représentatif : municipalités, Conseil cantonal ou fédéral. Etant donné que les citoyens sont consultés fréquemment sur des objets concrets et des propositions pratiques, leurs associations, groupes de défense, syndicats professionnels, etc., doivent tenir leurs membres informés en permanence des questions qui se posent et des débats qui s'instituent à tous les échelons. Sous l'influence de tous ces facteurs, le citoyen suisse participe vraiment à « l'administration des choses » et à l'organisation de sa vie et de ses intérêts collectifs. Il ne se borne pas à mettre une fois de temps en temps, comme chez vous, un bulletin dans une urne.

— Mais la multiplication de ces consultations populaires n'entraîne-t-elle pas une certaine lassitude du corps électoral ?

— Certes, et cela devient même, dans certains cas, relativement inquiétant. Il faut sans doute y voir une conséquence de « l'atomisation » progressive de la société européenne moderne, de caractère individualiste. Mais il est cependant relativement rare, en des matières qui intéressent de manière précise la collectivité concernée, que le taux de participation tombe bien au-dessous de 50 %. En matière de référendum organisé par les autorités fédérales, et qui s'adressent donc à tous les citoyens de la Suisse, le pourcentage des votants par contre n'a cessé de diminuer. Au début du xx<sup>e</sup> siècle, il était toujours au-dessus de 50 %. Depuis la Seconde Guerre mondiale, personne ne s'étonne plus s'il tombe aux environs de 30 %. Il faut dire qu'entre 1874 et 1976 ce sont 1 306 lois fédérales qui ont été soumises au référendum obligatoire, le volume de la législation ayant comme partout tendance à croître...

Je crois cependant que l'abstentionnisme est une tendance générale de nos sociétés modernes et qu'il ne nous est pas spécial : aux Etats-Unis, par exemple, il est rare que pour les élections primaires qui conduisent à l'élection du président, le taux de participation électorale dépasse 50 à 55 %. Et n'est-il pas préférable après tout pour les citoyens de se prononcer à 40 % sur une longue série de questions importantes qui affectent leur vie de tous les jours, que de voter à 80 % pour élire un député une fois seulement tous les quatre ans ou cinq ans ?

On peut être rassuré cependant par le fait que lorsque les citoyens, dans tous les pays, se sentent particulièrement concernés, ils ne manquent pas de voter. La participation a été de 86,30 % en 1922 lorsqu'il a été question d'instituer un impôt

sur le capital, et de 80 % en 1947 pour l'institution de l'assurance-vieillesse (A.V.S.)...

— Il y a donc des référendums obligatoires pour les lois fédérales en dehors de la révision de la Constitution ?

— Les lois fédérales ne sont obligatoirement soumises au référendum que s'il s'agit de confier aux autorités fédérales de nouveaux pouvoirs, qui ne sont pas prévus dans la Constitution, notamment s'il s'agit de la création de nouveaux impôts fédéraux. Par ailleurs, les autres lois fédérales ne sont soumises à référendum que si 50 000 électeurs au moins le demandent, en signant les listes prévues à cet effet. Des dispositions semblables, au nombre de signatures près, sont en vigueur dans les Cantons. Il est à ce propos intéressant de noter que la pratique du référendum sur le modèle suisse a été adoptée par vingt-deux Etats des Etats-Unis depuis 1890...

#### *L'initiative populaire.*

— Et le droit d'initiative populaire des lois ?

— C'est le droit par lequel un nombre donné de citoyens peut demander aux pouvoirs publics le vote d'une loi, ou l'élaboration d'une législation sur un point déterminé. Si le nombre des signatures requises est atteint les autorités doivent soumettre cette demande au vote populaire. Inauguré en 1852 dans le Valais, ce droit existe dans quelques Cantons, mais non sur le plan fédéral, où il est question de l'introduire. Depuis 1892, cependant, ce droit existe pour les amendements à la Constitution fédérale : 100 000 signatures sont nécessaires pour proposer une révision, totale ou partielle, de la Constitution. Si ce nombre de signatures est recueilli, la modification proposée est alors obligatoirement soumise au vote du peuple et à celui des Cantons, et elle est acceptée si la double majorité, celle du peuple et celle des Cantons, est atteinte. Son application est dans ce cas obligatoire. Pour poursuivre notre comparaison avec les Etats-Unis, mentionnons que vingt de leurs Etats ont également introduit le droit d'initiative populaire dans leurs constitutions.

— En dehors du référendum constitutionnel qui concerne la création du Canton du Jura, y a-t-il des référendums récents, ou prochainement prévus, et tendant à une révision de la Constitution, qui sont dus à des initiatives populaires ?

— Très récemment, au mois de mai 1978, le corps électoral a rejeté, avec une participation de vote de 50 % des électeurs inscrits, une initiative populaire, lancée par les étudiants du Collège technique de Burgdorf, qui tendait à interdire toute circulation automobile en Suisse le deuxième dimanche de chaque mois. Les étudiants, soutenus par les écologistes, avaient réussi à recueillir les 100 000 signatures nécessaires. Les autorités fédérales s'étaient prononcées contre le projet : ce dernier a été rejeté dans la proportion de deux contre un.

Dans le même ordre d'idées, une autre initiative populaire, organisée par les écologistes et fortement soutenue par une partie de la population et certains partis politiques, a recueilli 125 000 signatures. Elle a trait à l'établissement des centrales nucléaires, ce qui est, comme tout ce qui concerne la politique énergétique, de la compétence fédérale. Les signatures requises ont été recueillies à la suite de nombreux incidents : manifestations, votes de certaines Assemblées communales et cantonales, pétitions, occupations de chantiers, heurts avec la police, etc., qui ont attiré l'attention de tout le pays sur ce problème : ainsi que l'a dit récemment Willi Ritschard, l'actuel Président de la Confédération, parlant à propos du Jura : « Les actes politiques sont toujours issus de l'agitation, et non de la résignation prudente »... Quoi qu'il en soit, cette initiative populaire demande entre autres que les Cantons et les Communes, sur le territoire desquels l'implantation d'une centrale nucléaire est projetée, aient le droit constitutionnel de s'y opposer, même contre l'avis ou la décision des autorités fédérales. Ces dernières se sont prononcées contre ce projet; il n'a pas encore été fixé de date pour la tenue de ce référendum : mais on ne peut éviter qu'il se tienne...

— Et si le résultat du référendum était favorable aux écologistes, le Gouvernement suisse ne pourrait donc pas établir de centrales nucléaires là où les autorités locales, et les citoyens les plus directement concernés, en rejetteraient l'implantation ?

— Bien sûr que non. Le Gouvernement de la Confédération devrait s'incliner devant la décision prise par le corps électoral.

#### *Les Communes.*

— Il existe donc en Suisse des divisions politiques et administratives territoriales très vivantes et très autonomes au-dessous des Cantons ?

— Bien entendu. En Suisse comme ailleurs, mais surtout en Suisse, ce sont les Communes qui sont les unités de base, les cellules mêmes de la vie sociale. Il y a trois mille Communes en Suisse. Chacune a son drapeau. La citoyenneté de la Commune est inaliénable et elle n'est pas pour un Suisse la moins importante. Toutes les Communes sont jalouses de leur autonomie et tiennent à la conserver. C'est dans les hautes vallées des Alpes que se situe en réalité le berceau des libertés communales européennes...

— Je crois que nous pouvons donc, maintenant que nous avons plus ou moins délimité les domaines respectifs des Cantons et de la Fédération, examiner quels sont les organes qui, à chaque échelon, assurent l'administration et le gouvernement.

— Nous allons donc commencer par la Commune. L'organe législatif de la Commune est l'Assemblée communale : cette Assemblée est la réunion de tous les électeurs de la Commune. Elle nomme un Conseil exécutif appelé Conseil communal et aussi, dans certaines, car le système varie selon les Communes, le président de ce Conseil qui est, si vous le voulez, le maire. Mais, dans la plupart de nos Communes, le rôle de l'Assemblée communale ne se borne pas, comme en France, à élire le Conseil : elle participe également très activement à la législation et au gouvernement de la Commune. Elle se réunit pour discuter des actes administratifs les plus importants, le budget, par exemple, les impôts, les emprunts. Il s'agit là en somme d'une sorte de démocratie directe à laquelle participent tous les citoyens.

— Cette Assemblée des électeurs paraît pourtant absolument impraticable au-delà d'une certaine limite de population...

— Elle l'est certes dans les communes très peuplées. Mais plus de la moitié des citoyens suisses vivent encore dans des villages et bourgs de moins de 10 000 habitants. Il en est probablement de même en France : la plus grande partie des Suisses vivent donc sous un régime de démocratie directe. Lorsque, par contre, la Commune est très peuplée, les élections du Conseil et de son président se font au scrutin secret et c'est le Conseil, appelé dans ce cas Conseil général, qui administre la Commune avec le Conseil communal et le maire. Il n'y a pas dans cette occurrence réunion effective et matérielle de l'Assemblée communale.

— Les Cantons interviennent-ils dans l'administration des Communes ?

— Seulement dans la mesure où la Commune est appelée à exercer certains pouvoirs par délégation cantonale. Mais pour tout ce qui est de leurs attributions propres, l'autonomie des Communes est absolue. Leurs décisions ne sont soumises à aucun pouvoir de tutelle. Une Commune peut toujours en appeler au Tribunal fédéral si elle estime que son autonomie a été violée par le Canton, voire même par les organes fédéraux. Ce sont, par exemple, les Communes qui sont en général seules responsables de toutes les questions pratiques concernant l'exercice des cultes, les églises, les écoles, l'entretien et la police de la route, l'ordre et la moralité publique sur leur territoire, la défense contre l'incendie, les constructions...

— Si le gouvernement direct par l'Assemblée des électeurs est possible dans certains cas dans les limites de la Commune, à condition que celle-ci ne soit pas trop peuplée, il paraît encore plus impraticable dans le cadre des Cantons. Et pourtant il existe, paraît-il dans certains de vos Cantons. On remarque même dans le bâtiment voisin de celui où se trouve votre bureau, dans la grande salle du Conseil des Etats, un très beau tableau qui représente une Assemblée cantonale, massée sur une place publique, autour d'une plate-forme...

— Cette très ancienne coutume et institution remonte au haut Moyen Age, une époque où, quoique l'on en dise, l'exercice de la démocratie directe était beaucoup plus répandu qu'il ne l'est aujourd'hui, époque où l'on n'a pourtant jamais tant parlé de démocratie. Mais elle existe toujours, cher monsieur, dans quelques rares Cantons, à vrai dire les moins peuplés... Nous les appelons, d'un terme intraduisible en français, les *Landsgemeinde*...

#### *Gouvernement et administration des Cantons.*

— Les *Landsgemeinde* cantonales, où fonctionne encore la démocratie directe, continue mon interlocuteur, sont Glaris, Obwald, Nidwald, et les deux demi-cantons d'Appenzell. Chaque année, au printemps, ou sur convocation spéciale le reste de l'année, les électeurs de chacun de ces Cantons se réunissent au complet pour élire leur gouvernement ou Conseil cantonal et son Président, et pour faire leurs lois. Les membres élus doivent prêter serment devant l'Assemblée. C'est cette solennité, vraiment impressionnante, sur la place de Nidwald, que représente le tableau que vous avez admiré.



— Dans les Cantons qui n'ont pas de Langemeinde, dis-je, les autorités exécutives cantonales sont sans doute élues par le Conseil cantonal lui-même selon les modalités ordinaires ?

— Chaque Canton étant en fait un petit Etat séparé, chacun se donne les lois qu'il veut pour l'élection de son Parlement et de son gouvernement. Le scrutin secret et la représentation proportionnelle sont en général utilisés. Les compétences cantonales sont en effet très larges. Les Cantons peuvent librement choisir leur régime politique et déterminer à leur gré la composition de leur Parlement et de leur gouvernement, la manière de les élire, fixer les limites et le champ du droit de référendum et de l'initiative populaire... D'une manière générale, chaque Canton possède un pouvoir législatif, appelé Grand Conseil, un pouvoir exécutif appelé Conseil d'Etat et un pouvoir judiciaire appelé Tribunal cantonal.

Le Grand Conseil cantonal est en somme le Parlement, pouvoir législatif du Canton. C'est lui qui élabore la législation cantonale : je vous rappelle qu'il légifère sur tous les domaines qui ne sont pas délégués aux organes fédéraux, et également sur tout ce qui est nécessaire pour adapter, compléter et appliquer les lois fédérales. Sa compétence est donc très étendue.

— Et comment est élu ou nommé le pouvoir exécutif cantonal ?

— Le pouvoir exécutif, ou Conseil d'Etat, est parfois élu par le Grand Conseil, de même que son Président; mais parfois aussi élu au suffrage universel direct. Le Président et ses collaborateurs sont en quelque sorte le gouvernement du Canton. A ce titre, ils dirigent l'administration, la police et la force armée : ils nomment les fonctionnaires du Canton et exécutent d'une manière générale les décisions prises par le Grand Conseil cantonal.

— Chaque Canton dispose donc librement de son budget, établit ses recettes et ses dépenses et son système fiscal, et possède sa propre administration indépendante des pouvoirs fédéraux ?

— Effectivement. Le pouvoir fédéral n'est pas représenté dans les Cantons. Dans les grands Cantons très peuplés, il arrive parfois qu'un certain nombre de communes soient groupées dans un district, sous l'autorité d'un préfet. Il y a ainsi en Suisse environ 200 districts. Mais ce préfet est un fonctionnaire cantonal, comme le sont les percepteurs, les policiers et les juges.

— L'administration de la justice reste donc dans les attributions des Cantons ?

— Oui, et cela est vrai de la juridiction civile comme de la juridiction pénale, en première et en seconde instance. C'est d'ailleurs une nécessité puisque la législation varie selon les Cantons. Précisons toutefois que les juges de première instance sont souvent élus, non nommés. Par ailleurs, les actes « étatiques » cantonaux sont soumis au contrôle du Tribunal fédéral, qui juge des recours introduits contre eux, en matière administrative et constitutionnelle.

#### **Parlement fédéral.**

— Nous abordons donc maintenant la question des organes fédéraux : comment sont élues les Chambres fédérales ?

— Il n'y a qu'une seule Assemblée fédérale, composée de deux Chambres. Le Conseil national, d'une part, élu tous les quatre ans au suffrage universel direct dans le cadre des Cantons, et proportionnellement à la population des Cantons. Depuis 1963, il comprend 200 députés ou conseillers. Le Conseil des Etats, d'autre part, qui comprend deux députés par Canton, quelle que soit la population de chacun : soit en tout 44 membres qui seront 46 après l'accession du Jura au rang de Canton. Le mode d'élection et la durée des mandats de ces députés au Conseil des Etats varient selon les Cantons.

— Les deux Assemblées se partagent-elles les compétences ?

— Pas du tout. Aucune des deux ne peut se passer de l'avis de l'autre. La législation fédérale est soumise aux deux Chambres : elles ont toutes deux exactement les mêmes pouvoirs et la même autorité. Les décisions ne peuvent être prises qu'à la majorité concordante des deux Chambres. Si elles ne sont pas d'accord sur un texte déterminé, ce dernier fait l'objet d'une procédure de conciliation, d'abord dans le cadre de commissions parlementaires, puis devant les Chambres. Il y a donc là une différence importante entre notre Constitution et celle des Etats-Unis. Vous remarquerez aussi que notre système constitutionnel a tenu, par ce moyen, à garantir une fois de plus les droits des Cantons. Le Conseil national représente l'ensemble des citoyens pris individuellement. Le Conseil des Etats représente les Cantons en tant que collectivités étatiques particulières; les intérêts et les aspirations de ces derniers ne peuvent se

confondre avec ceux des individus, ni être laissés à la merci d'une majorité parlementaire purement numérique. Signalons toutefois que les députés délégués au Conseil des Etats ne reçoivent aucun mandat impératif de la part des gouvernements cantonaux. Ils jouissent donc formellement de la même indépendance que les députés au Conseil national. Il y a là une différence importante, vous le savez, avec les députés des Länder allemands au Bundesrat, deuxième Chambre fédérale en République fédérale allemande...

— Les Chambres fédérales siègent-elles en permanence ?

— Pourquoi donc le feraient-elles, cher monsieur ? Une part décisive de la vie politique en Suisse se situe dans le cadre des Cantons. Au stade fédéral, je vous l'ai dit, on se borne aux seules questions d'intérêt commun de compétence fédérale. Les Chambres se réunissent au moins quatre fois par an, mais l'ensemble de leurs sessions ne dure pas plus de douze semaines. Les députés ne reçoivent qu'une indemnité, pas de traitement. Chacun d'eux a, en général, une profession personnelle. Il ne faut pas tant de temps que cela pour discuter des matières intercantionales, élaborer le budget et les lois fédérales. La plupart du temps, comme aux Etats-Unis, l'Assemblée fédérale se borne à exprimer sa volonté. Ce sera au pouvoir exécutif et à ses fonctionnaires d'étudier les modalités et d'appliquer les détails. Au stade fédéral, le besoin d'un Parlement touche à tout ne se fait nullement sentir. Ceci d'autant plus qu'à la différence de ce qui se passe en France les affaires et projets en instance ne deviennent pas caducs à la fin de la législature, mais sont repris par la nouvelle Assemblée.

— Quelle est la langue utilisée dans les débats ?

— En général, chaque député s'exprime dans sa langue maternelle. Les Italianophones, pour se faire mieux comprendre, utilisent le français, ou l'allemand.

— Les Chambres siègent-elles parfois en commun ?

— Oui. L'Assemblée fédérale se réunit au complet pour élire le Conseil fédéral et la Cour suprême fédérale.

#### *Exécutif fédéral.*

— Le Conseil fédéral est, je le suppose, le pouvoir exécutif fédéral ? Comment est-il composé ?

— Elu par l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral se compose de sept membres, qui sont en quelque sorte les ministres de la Confédération et son gouvernement. Il est devenu de coutume, bien que ce ne soit pas une obligation, que chacun des grands Cantons, Zurich, Berne et Vaud, aient un représentant permanent au Conseil et qu'il n'y ait pas deux conseillers d'un même Canton. Le souci d'y voir représenter la minorité italianophone a conduit souvent à y ajouter un représentant des Cantons de langue italienne.

— Les élections au Conseil fédéral se situent donc au-dessus de toute politique ?

— Il serait sans doute exagéré de le prétendre. Certes, l'un des principes fondamentaux de notre vie publique est la protection des minorités et la direction collégiale. Cela est vrai dans le gouvernement des Cantons comme dans celui de la Fédération. Il y a cependant en Suisse des partis politiques, et comme tels ces partis se disputent les élections. Disons donc plutôt que le nombre de conditions que doit remplir un candidat si l'on veut respecter tous ces facteurs : parti, confession, langue, aptitudes personnelles, etc., fait que le choix est forcément limité. Il ne privilégie pas forcément le plus brillant, mais celui qui apparaît le plus « sur mesure » pour répondre le plus à toutes ces conditions ainsi qu'à ce souci d'équilibre et de représentation des minorités. Tout cela explique que, dans la pratique, la Suisse soit sur le plan politique la patrie par excellence des gouvernements de coalition...

— Le gouvernement peut-il être renversé par l'Assemblée fédérale ?

— Que non, cher monsieur. Les conseillers ou ministres fédéraux, lorsqu'ils ont été élus, doivent laisser de côté la politique idéologique. Ils sont élus pour la durée de la législature, soit quatre ans. Ils ne démissionnent pas, même si leur politique n'est pas approuvée par l'organe législatif de la Fédération.

— Les sept membres du Conseil fédéral dirigent donc l'administration fédérale ?

— Leur rôle est d'appliquer les décisions prises et les lois passées par l'Assemblée fédérale. Ils promulguent et élaborent des règlements en exécution de ces décisions et de ces lois. Ils se répartissent la tâche, et chacun dirige en quelque sorte un département ministériel : Affaires étrangères, Intérieur, Economie publique, Défense, Finances et Douanes, Transports, Communications et Energie, Justice et Police. Ainsi que je vous l'ai

dit, sauf pour l'Economie, leur état-major de fonctionnaires est très peu nombreux. La tendance de l'administration fédérale est de se décharger le plus possible des tâches purement administratives qui sont, à de rares exceptions près, beaucoup plus de la compétence des Cantons, pour se consacrer le plus possible au gouvernement.

— Je sais par ailleurs que le Conseil fédéral possède un Président et que ce dernier est également le Président de la Fédération. Le Président a-t-il des pouvoirs particuliers ?

— En aucune façon, il n'a pas plus de pouvoir que n'importe lequel de ses autres collègues, et la Constitution précise qu'il doit, ainsi que le vice-président, être changé tous les ans. L'Assemblée fédérale procède donc chaque année à l'élection de ces deux personnages et les choisit parmi les membres déjà en exercice du Conseil fédéral.

— Ceci est sans doute la plus grande différence qui existe entre la Constitution helvétique et celle des Etats-Unis, où le Président possède des pouvoirs considérables. N'est-ce pas pour la Suisse une cause de faiblesse gouvernementale ?

— Nous ne l'avons jamais éprouvé. Une direction collégiale efficace, qui se situe au-dessus de la politique, est aussi effective que la direction d'un seul homme. Au moment des crises internationales graves, en 1914 et en 1939, l'Assemblée fédérale a conféré les pleins pouvoirs au Conseil fédéral : ces pouvoirs étaient pratiquement sans limites.

### *Tribunal fédéral et Droits de l'Homme.*

— Vous m'avez dit également que les membres du Tribunal fédéral étaient élus par l'Assemblée fédérale. Comment cette Cour est-elle composée et quelles sont ses compétences ?

— Le Tribunal fédéral est la plus haute autorité juridictionnelle de la Confédération. Il est composé de trente-cinq juges, élus pour une période de six ans et rééligibles. Ce sont, pour la plupart, d'anciens juges cantonaux, parfois d'anciens avocats ou professeurs de droit. Le président et le vice-président de cette Cour, choisis par la Cour elle-même, sont soumis à réélection tous les deux ans et ne sont pas rééligibles à ces fonctions, ce qui assure une certaine rotation des juges à ces postes. L'article 107 de la Constitution prévoit que dans la désignation des juges du

Tribunal fédéral l'Assemblée fédérale doit assurer la représentation des trois langues officielles. Il s'est de plus institué des règles de représentation entre les différents partis de l'Assemblée : par exemple si un juge radical vient à démissionner ou à mourir il est admis que ce soit le groupe radical qui propose son successeur : il en est de même pour les autres partis, démocrates chrétiens, socialistes ou libéraux.

Dans ce domaine aussi, vous retrouvez donc ce souci d'assurer un certain équilibre entre les tendances, les langues et le respect des droits des minorités. Bien entendu les fonctions de juge au Tribunal fédéral, comme celles de conseiller fédéral, sont incompatibles avec toute autre occupation publique ou privée.

— Quelles sont les attributions du Tribunal fédéral ?

— Sa fonction essentielle est d'assurer l'unité du droit fédéral et le respect de la Constitution fédérale et des libertés qui y sont inscrites. Il contrôle donc, sur recours, la manière dont les tribunaux, les administrations des Cantons et celle de la Fédération appliquent le Code civil, le Code pénal et les lois fédérales. Il juge de même, en dernier ressort les conflits de compétence qui peuvent s'élever entre les Cantons et la Fédération ou entre les Cantons. Sa tâche la plus importante est aussi de juger les recours qui lui sont soumis par des particuliers sur la défense des droits et libertés individuelles : à l'heure actuelle cela constitue la partie la plus importante de sa jurisprudence. Il juge environ un millier de recours de ce genre par an.

Tout particulier qui s'estime lésé dans une de ses libertés par une loi ou une décision administrative cantonale ou fédérale peut adresser au Tribunal fédéral ce que l'on appelle un « recours de droit public », droit expressément prévu à l'article 113 de la Constitution. C'est ainsi que sont protégés de manière efficace, non seulement les droits individuels, mais aussi les droits linguistiques, sociaux, culturels, religieux et politiques des minorités à l'égard de la majorité. Un arrêt du Tribunal fédéral rendu en 1975 sur l'intolérance en matière religieuse résume très clairement l'esprit qui anime sa jurisprudence : « Dans une démocratie, dit cet arrêt, chacun a le droit d'exposer ses vues sur un sujet d'intérêt public, même si cela déplaît à certains. La majorité ne peut prétendre réduire la minorité au silence »...

Le Tribunal fédéral juge aussi au pénal, mais dans ce cas avec l'assistance d'un jury, les crimes de haute trahison ou d'atteinte à la Sûreté de l'Etat, et les fonctionnaires fédéraux. Les juges du Tribunal sont répartis en cinq cours : une pour le

droit constitutionnel et administratif, deux pour le droit privé, une pour le droit pénal, une pour le droit de la Sécurité sociale. Les quatre premières cours ont leur siège à Lausanne, la dernière siège à Lucerne.

— La protection des Droits de l'Homme est donc garantie, juridiquement, par des recours appropriés devant les tribunaux. Je suppose que les jugements de la Cour fédérale sont susceptibles de recours à la Commission et à la Cour européenne des Droits de l'Homme ?

— Naturellement. Nous avons accepté l'article 25 de cette Convention qui donne à tout particulier et à tout groupement le droit de requête individuelle devant les instances européennes : ce que la France, vous le savez, n'a pas fait...

— Je le sais, hélas ! Tant que nous sommes sur ces sujets juridiques, puis-je demander comment on acquiert la nationalité suisse ? Je sais qu'il y a beaucoup d'étrangers qui désirent l'acquérir.

#### *Nationalité, citoyenneté, indigénat.*

— On ne peut pas être citoyen suisse si l'on n'est pas d'abord citoyen d'un Canton et d'une commune de Canton. Chaque citoyen suisse âgé de vingt ans doit déposer un « acte d'origine » au bureau municipal de la commune où il se trouve domicilié. Cet acte d'origine, qui donne au citoyen « l'indigénat communal » est délivré par la municipalité. Il confère à l'intéressé la citoyenneté cantonale et donc automatiquement la citoyenneté suisse. Sous ces réserves, ce sont les autorités fédérales qui règlent en dernier ressort l'acquisition de la citoyenneté suisse par des étrangers, qui peuvent l'acquérir, soit en raison d'un séjour prolongé, soit par mariage avec un citoyen, etc. Mais il faut d'abord que le candidat à la citoyenneté ait obtenu une citoyenneté cantonale. L'article 43 de notre Constitution précise bien que le citoyen d'un des Cantons est automatiquement un citoyen suisse. On ne peut donc pas devenir citoyen suisse sans devenir d'abord citoyen d'un Canton. Les Cantons ont toute liberté pour subordonner l'acquisition de la citoyenneté cantonale à certaines conditions.

— Pourriez-vous me donner quelques exemples ?

— La législation du Canton du Tessin, par exemple, Canton qui est, vous le savez, italianophone, précise que toute personne

désirant acquérir l'indigénat cantonal et donc la citoyenneté suisse comme citoyen du Tessin « soit, je cite, parfaitement assimilé en ce qui concerne le caractère, la culture, les usages de la population locale », et, ajoute la Constitution cantonale, « qu'il ait une connaissance profonde de la langue italienne ».

Il est à souligner aussi que la jurisprudence de nos tribunaux administratifs a défini un certain nombre de principes juridiques concrets qui veulent que les minorités ethniques et linguistiques assument l'obligation, et non pas seulement manifestent le désir, de conserver intactes leurs langues et leurs particularités. Cette jurisprudence précise aussi que « la citoyenneté de la Confédération n'est qu'un simple concept juridique, alors que l'indigénat cantonal découle, sur un territoire donné, d'une appartenance ethnique et linguistique ».

— Je remarque, en effet, que vous employez constamment le mot citoyenneté et non le mot de nationalité...

— Mais il n'y a en Europe que les Français à confondre nationalité et citoyenneté. Il est extraordinaire — ou bien est-ce volontaire, et dans ce cas vous Bretons êtes inexcusables d'adopter la terminologie française officielle —, que cette langue que l'on dit si claire et si riche n'ait qu'un seul mot pour exprimer deux choses différentes, et, ce qui est plus grave, pour définir deux notions juridiques absolument distinctes. Ce sont la langue, l'histoire, le droit au pays ancestral, qui sont les critères objectifs de la nationalité, alors que le critère de la citoyenneté n'est qu'un lien juridique formel avec un Etat. La Suisse est un Etat comme la France est un Etat. Mais nous n'avons jamais prétendu que la Suisse soit une « nation », bien qu'il y ait incontestablement un peuple suisse qui, par-delà ses diversités, a pris conscience de sa solidarité. Pour nous, Suisses, il est bien évident que si vous êtes citoyen français vous n'en êtes pas moins de nationalité bretonne. C'est pourtant la Conférence des minorités ethniques de langue française elle-même, organisée à Genève en 1971 par les Jurassiens, les Wallons, les Valdôtains et les Québécois, qui proclame que cette confusion dans la langue française entre les deux termes de nationalité et de citoyenneté « crée, je cite, un sentiment de frustration au sein des minorités ethniques et favorise un statonationalisme dépassé »...

Se réclamer des droits de l'homme et du citoyen et de la liberté individuelle, c'est très bien : mais ce n'est pas tout. Les communautés humaines naturelles ont également des droits

propres que la législation, le droit, la jurisprudence, les mots, la doctrine doivent reconnaître, protéger et assurer. C'est ce que nous avons essayé de faire au cours de l'histoire de notre propre Etat...

— Et que l'Etat français n'a pas fait, hélas ! sans doute parce que cela gêne, et parce qu'il est toujours empêtré et enlisé dans l'héritage impérial du début du XIX<sup>e</sup> siècle, qui, des nations diverses de l'ancienne France, a voulu faire une nation unique : tâche impossible et contre nature... Mais, pour passer à un autre sujet qui ne concerne pas les droits du citoyen, mais qui est important pour le développement économique et par conséquent pour le niveau de vie du citoyen, une chose me frappe cependant...

#### Problèmes économiques.

— Vous m'avez fait ressortir, continué-je, l'indépendance dont jouissent les Cantons et les Communes, et toutes les garanties constitutionnelles qui protègent leurs libertés et celles de leurs citoyens. Mais l'étendue même de ces droits dont jouissent ces communautés de base, qui établissent et institutionnalisent en quelque sorte un morcellement politique très poussé, ne fait-il pas obstacle au développement économique, commercial ou industriel de la Suisse et de ses Cantons ?...

— Nous ne nous en sommes guère aperçus jusqu'ici, et je ne m'attendais guère à cette question, me dit mon interlocuteur en souriant. Dois-je vous rappeler cependant que la Suisse est le pays d'Europe occidentale qui jouit du plus haut niveau de vie ? Malgré notre territoire réduit, entièrement dépourvu de richesses naturelles à part nos paysages — la Suisse n'est qu'un simple tas de cailloux, a pu dire quelqu'un — malgré notre sol où l'agriculture, à part l'élevage, est presque impossible, malgré une population, active certes, mais réduite, nous arrivons si peu à faire notre travail tous seuls, ce travail que demande notre économie, qu'il nous a fallu, au cours des dernières décades, « importer » une main-d'œuvre étrangère abondante, ce qui ne laisse pas d'ailleurs de nous poser certains problèmes...

Certes, nous n'avons pas de grande industrie : nous pensons que c'est heureux, car, du simple point de vue social, tout ce qui est trop grand est inhumain et malsain. Mais la structure même de notre système de développement industriel, qui comporte une infinité de petites entreprises hautement spécialisées,

cohabite particulièrement bien avec notre système d'unités politiques autonomes nombreuses et décentralisées. Je vous rappelle que la Suisse, par son taux d'industrialisation qui est de 53 %, est la première dans le monde, avant la presque aussi petite Belgique, 51 %, et bien avant les Etats-Unis, 40 %, et la France, 35 %. Nos plus importantes industries exportent jusqu'à 95 % de leur production totale. En potentiel économique, productivité et bien-être, la Suisse est dans le monde au second rang (index 100), derrière les Etats-Unis (160), suivie de près par d'autres petits pays : Suède (97), et Belgique (95), mais bien avant la France (86) et l'Italie (50)...

— Vous pensez donc que le développement économique n'est nullement contrarié, mais au contraire favorisé, par un système de petites unités politiques autonomes et largement décentralisées ?

— J'en suis convaincu, car cela favorise les initiatives locales, et cela développe parmi les citoyens l'esprit d'entreprise, le sentiment de responsabilité et la confiance en soi. Les citoyens suisses comptent sur eux-mêmes avant de compter sur l'Etat. De par ses attributions et ses pouvoirs limités l'Etat n'est pas le Dieu qu'il semble être devenu pour vos Français, ou tout au moins l'entité mythique sans l'intervention de laquelle rien ne leur paraît possible... Et puis, avant tout, il faut bien se garder de confondre espace politique et espace économique. Il n'y a rien de commun entre les deux : dans le monde moderne ils ne coïncident jamais. L'espace économique se moque des frontières politiques. Fermer ces dernières à la circulation des produits aboutit à la régression économique. Vouloir élargir l'espace politique à la dimension de l'espace économique, qui est aujourd'hui mondial, aboutirait à vouloir « politiquement » conquérir le monde, ce qui est impensable et qui ne pourrait d'ailleurs s'accompagner que d'une tyrannie effroyable fatale au même développement économique. La liberté, politique et économique, et sociale et culturelle, ne peut être garantie que par de multiples pouvoirs qui se font équilibre...

Nos unités politiques sont petites, certes, mais elles n'ont aucun pouvoir, même si elles le désiraient, de s'opposer à la libre circulation des hommes, des capitaux et des marchandises. La Constitution fédérale qu'elles se sont librement donnée veille à ce que la liberté du commerce et de l'industrie, ainsi que la liberté de l'établissement soient assurées sur tout le territoire de la Fédération. Nous n'avons recours à aucun contrôle

des changes et ne mettons aucun obstacle aux transferts internationaux de capitaux, bien que nous ayons limité les acquisitions par les sociétés étrangères. Nous sommes les seuls à le faire en Europe avec la République fédérale allemande.

Il y a certes, dans l'économie moderne, surtout lorsque se posent des problèmes d'infrastructure et d'équipement, nombre de choses qui ne peuvent être résolues et de besoins qui ne peuvent être satisfaits dans les seules limites d'une Commune ou d'un Canton. Mais rien n'empêche ces derniers de se grouper pour y faire face : les limites des Cantons ne sont pas des frontières. Le gouvernement fédéral les aide et les encourage à organiser des efforts coopératifs entre eux par l'établissement de ce que nous appelons des « concordats ». Nous avons ainsi organisé une sorte de fédéralisme coopératif intercantonal, qui se traduit par la mise sur pied d'organisations régionales publiques intercantionales, pour résoudre certains problèmes précis et communs. Par exemple une sorte de corporation commerciale a été créée, sur le modèle célèbre de la Tennessee Valley Authority, aux Etats-Unis, pour fournir l'eau nécessaire à l'agglomération de Bâle. Des groupements semblables s'esquissent, même avec des régions frontalières voisines appartenant à d'autres Etats, comme la France et l'Allemagne.

— Le mouvement jurassien vous a, si je ne me trompe, reproché d'avoir négligé le développement économique du Jura, de même d'ailleurs que celui de la Suisse romande, notamment dans la construction de votre réseau d'autoroutes à grande circulation, alléguant que la Suisse alémanique et le Tessin étaient plus favorisés sur ce point que la Suisse francophone...

— Certes le Jura se trouve situé dans une sorte d'enclave au sud-est de Belfort et de Montbéliard, tandis que les pays de Genève et Lausanne auraient plutôt des rapports avec la Savoie. Mais il est évident que pour « désenclaver » ces régions, il faut que nous raccordions nos autoroutes à des routes similaires de l'autre côté de la frontière... Or si l'autoroute de Genève s'arrête à la frontière de la Savoie, c'est que la France, fidèle à son système de toile d'araignée centraliste, qui veut que toutes les routes comme tous les chemins de fer partent de Paris et y aboutissent, ne s'intéresse pas à celles qui unissent la France à ses voisins. Dans ses programmes de travaux routiers la France ne tient absolument pas compte des réseaux routiers similaires en dehors de ses frontières. Seule l'autoroute du Nord, qui la relie à Bruxelles, a été complétée. Celle de Bâle part bien de Bâle,

mais elle s'arrête à Mulhouse, bien que l'aéroport soit commun aux deux villes. De même Sarrebruck n'est relié qu'à Metz et à Nancy...

La chose est différente avec l'Allemagne et l'Italie : nous avons pu élaborer une politique routière satisfaisante avec les Laender allemands voisins et du côté italien avec les Régions autonomes piémontaises et lombardes.

— Ce qui prouve une fois de plus que, s'il y avait eu en France, comme en Italie, des Régions autonomes d'Alsace, de Franche-Comté, de Savoie..., la question serait déjà résolue, puisque vous auriez eu à faire à elles seules et non à ce monstre étatique centralisé à Paris et superbement ignorant de ses voisins les plus immédiats...

— Je le pense comme vous.

#### *Un appel à l'Europe.*

— Je crois, cher monsieur, dis-je, pour conclure l'entretien, que vous m'avez fait une synthèse très complète de votre régime constitutionnel et de vos institutions politiques. Pour beaucoup d'Européens, soucieux d'assurer l'harmonie et la paix de l'Europe et de mettre définitivement fin aux guerres civiles qui la déchirent depuis deux siècles, la Suisse est une sorte de « démocratie témoin ». André Siegfried l'a déjà dit, qui ajoutait : « Ici, rien de l'Imperium Romain, ni de la conception latine de l'Etat. » Pour nous, Bretons, la Suisse est en petit ce que l'Europe devrait être en grand. Il n'est pas question, comme vous me l'avez dit, que la Bretagne, étant donné sa taille, puisse jamais former un Canton de la République et Confédération helvétique. Mais en transposant les institutions de la Suisse sur le plan français, elle pourrait être l'une, parmi quinze ou vingt autres, des Républiques fédérées de France, qui apporteraient à leur tour à l'Europe fédérée la richesse de leurs diversités.

— Je dois dire, reprend mon interlocuteur, que nous avons ici beaucoup regretté qu'à l'issue de la Seconde Guerre mondiale les Etats de l'Europe, qui venaient de s'entre-déchirer, ne se soient pas inspirés de notre exemple. Notre compatriote Denis de Rougemont, que vous connaissez sans aucun doute, puisqu'il est un des maîtres de la pensée fédéraliste, leur avait pourtant lancé à tous un appel solennel à la veille de la réunion à Strasbourg du

premier Conseil de l'Europe, vers la fin des années quarante : « Vous êtes ici pour faire l'Europe, leur avait-il dit. Faire l'Europe signifie la fédérer. Faites ce que les Suisses ont fait en 1848, il y a cent ans... Au début de 1848, la Confédération n'était qu'un Pacte d'Alliance entre vingt-cinq Etats absolument souverains, exactement comme vous prétendez l'être encore. Il n'y avait pas alors de citoyenneté suisse, pas de liberté d'établissement ou d'échange commercial entre les Cantons, pas d'unité monétaire, pas de représentation des peuples. Il y avait même eu, comme il y a eu en Europe, une guerre civile entre les Cantons. Le seul organe commun était la Diète, sorte de Comité des Ministres, qui devait prendre ses décisions à la majorité des trois quarts. L'opinion d'alors réclamait en Suisse, comme elle le réclame maintenant en Europe, une autorité fédérale aux pouvoirs limités, mais réels. Une Commission de révision est nommée en février 1848. Elle termine ses travaux le 8 avril. La Diète adopte la nouvelle Constitution le 27 juin. Au mois d'août, le peuple vote dans les Cantons. Le 12 septembre, la Diète proclame que la nouvelle Constitution fédérale est adoptée par près de deux tiers des Etats et par plus de deux tiers des électeurs. Le 16 novembre, le premier Conseil fédéral entre en fonctions : la Suisse moderne était née... Le drapeau suisse est arboré à côté de celui des Cantons... Il nous a fallu neuf mois pour fédérer vingt-cinq Etats souverains. Pensez-vous que l'histoire vous en laisse beaucoup plus pour unir vos Etats d'Europe dans un plus grand péril ? L'Europe d'aujourd'hui, en termes de relativité, n'est pas plus grande que la Suisse d'alors : vous êtes venus aussi vite de Stockholm et de Rome à Strasbourg qu'en 1948 l'on pouvait venir des Grisons ou du Trentin à Berne... La Suisse s'est unie en neuf mois... Messieurs les députés du Conseil de l'Europe n'oubliez pas l'exemple de la Suisse... »

#### *En guise de conclusion.*

— Quel appel admirable ! et comment ne pas regretter que votre système fédéral et sa démocratie pluraliste n'aient pas encore été transposés à l'échelon européen !

— Je serais heureux, cher monsieur, termine mon interlocuteur en se levant, si de notre entretien vous tirez les conclusions que vous me dites... Je me suis efforcé de vous faire ressortir que les principes fondamentaux sur lesquels reposent notre

Constitution et notre vie politique sont la diversité et l'équilibre, la tolérance et le respect de l'homme; non pas seulement le respect de l'homme isolé et abstrait, mais de l'homme réel, et par conséquent des cadres dans lesquels s'insèrent sa vie et ses activités. Parmi ces derniers, deux sont essentiels : la Commune et le Canton, communautés de base, centres de vie politique et sociale. Nous autres, Suisses, nous sommes restés près de la terre, près du sol de nos alpages et des pentes de nos vallées : et n'est-ce pas sur la terre que nous vivons ?

Ah ! je sais bien que vos beaux messieurs de Paris se gaussent souvent de nous. On accuse notre provincialisme, voire même notre parochialisme. Nous ne participons peut-être pas, comme ils disent, « aux grandes querelles » et aux « graves soucis » du monde. Mais allez donc demander aux 240 000 morts bretons de la Première Guerre mondiale, aux dizaines de millions de morts allemands et russes de la Seconde, ce qu'ils pensent de la joie et de l'exaltation que l'on éprouve d'avoir participé aux grandes querelles du monde et aux guerres civiles de l'Europe ? Rien n'empêche les beaux esprits universels, les apôtres, les assoiffés de gloire ou d'aventure, d'aller chercher ailleurs dans le monde un terrain propice à leur carrière, un cadre plus vaste à leurs ambitions, un environnement plus propice à leur désir de vivre dangereusement ou de se dévouer à d'autres causes que la nôtre. Il y a aujourd'hui près d'un million de Suisses dispersés à travers le monde, et il y avait, après tout, six généraux suisses dans les armées de Napoléon...

Les intellectuels chevronnés de vos grandes métropoles, vos écrivains et vos idéologues qui se veulent universalistes, vos technocrates qui rédigent sur le papier des plans pour régler l'Europe, puis le monde et bientôt la lune, se moquent aisément de notre terre à terre. Mais tous ces grands messieurs valent-ils mieux que les autres et leur universalisme vaut-il mieux que notre particularisme ? Leur universalisme n'est en fait que le masque qui cache leur déracinement et le vide que ce déracinement laisse en eux. A force d'être universels, ils ne sont plus que des apatrides. A force de vouloir être de partout, ils ne sont plus de nulle part. Les joies durables, profondes et modestes que donnent aux hommes simples la conscience de posséder une vraie patrie, que l'on sent comme un roc solide sous les pieds, et qui n'est que le prolongement de votre famille ou l'élargissement de votre horizon familial, ces joies-là ne sont plus pour eux. Ils sont, dans leurs villes inhumaines, incapables

de les retrouver, et ils nous envient obscurément, nous qui les possédons...

« Et je me demande bien ce que tous ces universalistes et ces théoriciens de la politique et de l'économie nous ont apporté. Ont-ils contribué à assurer le bonheur et la paix de l'Europe, à rendre l'homme plus libre et plus heureux ? Il est de bon ton dans certains milieux intellectuels dits « avancés » de l'Europe de critiquer « la respectabilité bourgeoise » de la Suisse, son « atmosphère confinée », son « manque de fenêtres vers l'extérieur ». Il est même arrivé à l'un des dirigeants du mouvement séparatiste jurassien d'écrire que la Suisse était gouvernée par « une ligue de reîtres ou de cul-terreux, viscéralement hostiles à la démarche de l'esprit, aux idées et aux visions d'avenir » et de nous reprocher notre « médiocrité ». Mise à part l'exagération des mots, cette manière de penser qu'ils traduisent nous paraît à nous terriblement française. Sa francisation intellectuelle est peut-être ce que nous pouvons reprocher de plus au mouvement jurassien, travers dans lequel se gardent bien de tomber les autres Suisses francophones...

Ces reproches manquent leur but : car nous n'avons jamais cherché à imposer des mythes, des systèmes ou des idées. Nous ne disons pas à nos citoyens ce qu'ils doivent croire ou penser. Cela c'est leur affaire à eux, ce n'est pas la nôtre. Ce que nous cherchons aux divers échelons de notre société c'est à gouverner au mieux les réalités, à administrer la vie de tous les jours, à protéger les intérêts communs de nos concitoyens sans jamais perdre de vue le réel et le concret. Si nous nous étions laissés égarer dans une politique de grandeur, d'expansion, de prestige, de propagande, il y a longtemps que la Suisse n'existerait plus, et que le monde se trouverait privé d'une de ses rares sociétés politiques à mesure humaine, qui a su concilier liberté et unité, démocratie et autorité, pour le plus grand bien de ses citoyens.

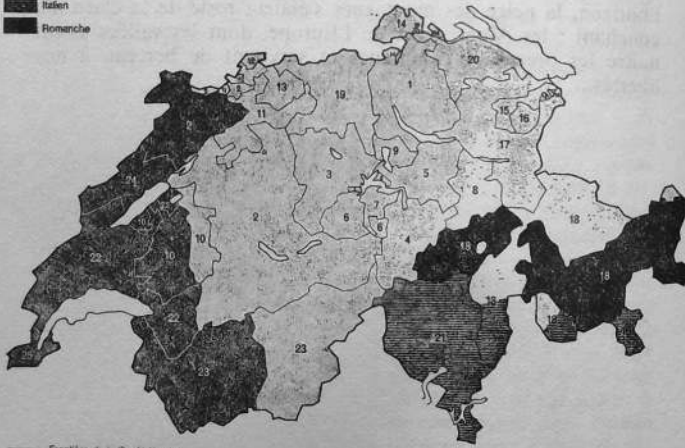
Tout « parochialistes » que nous sommes, cher monsieur, nous avons ici, dans notre petit pays, une presse de renommée mondiale. Il y existe 1 300 journaux et périodiques dont la multiplicité et la prospérité sont favorisées par l'émiettement, la décentralisation et le pluralisme de notre société politique. Les « trusts » de la presse sont chez nous pratiquement inconnus. La liberté et l'indépendance d'esprit de cette presse sont enviées par tous. Lorsque Hitler sévissait en Allemagne, aucun Allemand, s'il voulait se faire une idée juste et impartiale de ce qui se passait dans le monde ne pouvait se dispenser de lire le *Basler*

*Nachrichten* ou la *Neue Zuercher Zeitung*. Et les Français d'aujourd'hui peuvent-ils se faire une opinion complète, neutre et indépendante, humaine et libre en quelque sorte, de la situation en France lors des crises qu'elle traverse s'ils ne lisent pas la *Gazette de Lausanne* ou le *Journal de Genève* ? Et ceci, monsieur, suffit largement à nous justifier et à nous donner raison...

Le jour était sur son déclin. La vieille ville s'animait déjà de sa vie nocturne. Les bords de la rivière s'étaient illuminés. A l'horizon, la neige des montagnes s'étaient rosie de la clarté du couchant : les Alpes, cœur de l'Europe, dont les vallées virent naître les premières communes et servirent de berceau à nos libertés...



## LA CONFEDERATION HELVETIQUE. SES LANGUES ET SES CANTONS



### LISTE DES CANTONS

1 Zurich 2 Berne 3 Lucerne 4 Uri 5 Schwyz 6 Unterwald-le-Haut 7 Unterwald-le-Bas 8 Glaris 9 Zoug 10 Fribourg 11 Soleure 12 Bâle-ville 13 Bâle-campagne 14 Schaffhouse 15 Rhodes-ext. 16 Rhodes-int. 17 Saint Gall 18 Grisons 19 Argovie 20 Turgovie 21 Tessin 22 Vaud 23 Valais 24 Neuchâtel 25 Genève.

Les espaces en grisés différents désignent les différentes aires linguistiques. On remarquera qu'elles ne coïncident pas toujours avec les limites politiques des Cantons. Le territoire du Jura est celui qui correspond approximativement à l'aire linguistique française au nord du Canton de Berne.

## BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

« All about Switzerland », Swiss Tourist office.

AUBERT (Jean-François). — « Exposé des institutions politiques de la Suisse à partir de quelques affaires controversées », Payot, édit., Lausanne, 1978.

BEGUÉLIN (Roland). — « Un faux témoin : la Suisse », *Fait du Monde*, Paris-Lausanne, 1973.

Constitution fédérale de la Confédération helvétique.

How Switzerland is governed? by Hans Huber, Judge at the Supreme Federal Court, Schweizer Spiegel Verlag, Zurich, 1946.

« La Suisse 1978 : ce qu'il faut en savoir », Kimmerley, édit., Berne.

ROUGEMONT (D. de). — « La Suisse, histoire d'un peuple heureux », 1965.

SIEGFRIED (André). — « La Suisse, démocratie témoin ».

« Switzerland 1977 », Kimmerley, édit., Berne.

VEITER (Theodor). — « Le droit de libre disposition du peuple jurassien ». Expertise W. Braumüller édit., Wien-Stuttgart, 1971.

## CHAPITRE IV

---

# SI LA BRETAGNE ÉTAIT UNE RÉPUBLIQUE DE LA YOUGOSLAVIE

---

J'ai dû aller chercher mon premier interlocuteur yougoslave dans une université de la Région parisienne, où, devenu citoyen français, il enseigne l'histoire des peuples balkaniques, depuis que, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, il a dû, comme tant d'autres Européens, fuir son pays...

### *Socialisme et fédéralisme sont-ils incompatibles ?*

— On nous objecte souvent, m'avait dit le chargé de mission du Conseil national de Bretagne, que le fédéralisme n'est qu'une simple recette d'organisation institutionnelle, et que, comme tel, il ne peut guère s'appliquer, avec la liberté et le libéralisme à tous les degrés qu'il implique, que dans une société de démocratie parlementaire classique, et dans les pays d'économie libérale, dite capitaliste. L'étude des systèmes politiques et institutionnels des Etats-Unis, de l'Italie et de la Suisse que vous avez faite risque, dans une certaine mesure, de confirmer cette opinion, puisqu'il s'agit, dans les trois cas, de pays où fonctionne une démocratie parlementaire et représentative classique, et qui

sont organisés économiquement selon les principes de « l'économie de marché », malgré l'introduction, çà et là, de certaines formules de « nationalisations » et de gestion socialiste dans leurs économies et dans leurs planifications.

Mais ce qui la confirmerait encore plus, c'est que le fédéralisme institutionnel qui figure dans la Constitution de l'U.R.S.S. est, jusqu'à ce jour au moins, resté pratiquement lettre morte. La plus grande partie des dispositions de cette Constitution ne sont pas appliquées. Les Républiques de l'Union, et encore moins les citoyens de ces Républiques, ne jouissent nullement des droits et des libertés que cette Constitution leur accorde en théorie. Le fédéralisme n'y règne donc pas, en dépit de la Constitution, puisqu'il est inséparable des libertés les plus larges accordées aux Régions, aux nations, aux minorités nationales, aux syndicats, aux religions, aux citoyens, aux hommes... Le fait que les Républiques socialistes d'Ukraine et de Biélorussie siègent à l'O.N.U., avec tous les autres « satellites » d'Europe centrale, ne change rien à cette analyse : chacun sait que leurs représentants ne peuvent en aucun cas avoir une politique différente, et encore moins s'opposer, à celle de la Russie.

Devons-nous en conclure, puisque l'U.R.S.S. communiste est un Etat fédéral théorique, que l'application du fédéralisme est impossible à l'intérieur d'un Etat socialiste, ou d'une union d'Etats socialistes ? On associe généralement socialisme, tout au moins en France, avec la gestion étroitement centralisée et étatisée de l'économie, de la production, des échanges. Les « nationalisations » que ce souci implique semblent conduire à une intervention croissante de l'Etat. La remise des moyens de production à la collectivité et les nécessités de leur gestion semblent devoir inévitablement conduire à une centralisation économique, puis politique et administrative renforcée, évolution que l'exemple russe semble confirmer, et à laquelle il paraît fort difficile d'échapper. Cette centralisation économique, cette gestion et cette planification autoritaire, amène à son tour un amenuisement des libertés individuelles et collectives... En d'autres termes, le fédéralisme, avec l'émission et le partage infini des responsabilités, du pouvoir et de l'autorité qu'il implique est-il compatible, ou incompatible, avec le socialisme ? De la réponse à cette question peut dépendre l'adhésion ou la non-adhésion d'une partie de la population bretonne aux principes du fédéralisme et de l'autonomie politique très large que nous préconisons, et qui nous paraît aujourd'hui répondre aux besoins du peuple

breton comme aux nécessités de son développement économique et culturel dans un climat de liberté.

Or, il semble, avait continué mon interlocuteur, qu'il existe en Europe au moins un pays socialiste, voire même communiste, une « démocratie populaire » pour respecter la terminologie en usage, où les principes d'organisation fédéraliste sont véritablement appliqués. Ils le sont non seulement dans la structure et les institutions de l'Etat, mais encore dans l'organisation et la direction de l'économie, dans celle de la production, des échanges et des services... Pourquoi, pour mettre un point final à votre enquête, ne vous rendriez-vous pas en Yougoslavie, ? Ne s'intitule-t-elle pas aujourd'hui République socialiste fédérative de Yougoslavie, après s'être appelée, jusqu'à la révision constitutionnelle de 1963, République fédérale populaire de Yougoslavie ? »

#### *Dans le vif du sujet.*

Quelques semaines plus tard, après lui avoir demandé rendez-vous et indiqué que les questions que j'avais à lui poser risquaient de nous prendre pas mal de temps, j'ai attendu mon premier interlocuteur yougoslave à la fin de son cours : nous avions devant nous la plus grande partie de l'après-midi.

— Monsieur, continué-je, après lui avoir exposé le plus brièvement possible le but de ma visite et l'objet de mon enquête, si je suis venu vous voir, c'est que, d'une part, j'avoue avoir beaucoup de mal à me retrouver, tant dans les complexités de l'histoire qui a conduit la Yougoslavie à ce qu'elle est aujourd'hui, que dans celles du système politique et économique qui régit à présent les Républiques qui la composent. Je crains, d'autre part, de ne pas trouver à Belgrade un interlocuteur assez ouvert et assez libre pour répondre à toutes les questions que j'aurai à lui poser. J'ai donc besoin, avant de m'y rendre, de « dégrossir » un peu le sujet. Votre grande connaissance de ces problèmes, le fait que vous avez dû vous exiler, si je ne me trompe, pour raisons politiques il y a trente ans, et aussi que vous parlez français aussi bien que le Breton que je suis, me permettra sans aucun doute de rassembler des renseignements que j'aurais peut-être du mal à me procurer autrement...

— Je suis bien entendu à votre disposition. Je serai d'autant plus libre avec vous que je suis devenu citoyen français, ce

qui ne m'empêche pas, maintenant que le régime politique yougoslave s'est considérablement libéralisé, de me rendre chaque année ou presque, près de Ljubliana, dans mon pays natal. Ljubliana est, vous le savez, la capitale de la République socialiste fédérative de Slovénie...

— Serait-ce le fait que vous soyez Slovène qui vous a conduit à émigrer ?

— Oui dans un sens et non dans l'autre. Je ne m'étais jamais mêlé en effet au mouvement nationaliste ou autonomiste slovène. Lorsque je suis arrivé à l'âge d'homme, le pays était occupé par les Allemands et les Italiens. Il m'est apparu que, dans l'ordre des urgences, il était d'abord nécessaire de nous en débarrasser. C'est pourquoi, encore adolescent, j'ai combattu dans une unité de partisans organisée par le parti communiste de Slovénie.

— Vous étiez donc communiste ?

— Pas spécialement. J'étais avant tout « résistant », comme vous diriez ici.

— Mais pourquoi dans ce cas n'avoir pas joint de préférence le mouvement de résistance non communiste dirigé par le général Mihajlovic ?

— Nous voici déjà, monsieur, dans le vif du sujet... Joindre Mihajlovic était, pour un Croate ou un Slovène, impensable. Le mouvement « Tchetchnik » qu'il dirigeait était purement serbe, dirigé par des Serbes, soutien de la dictature centraliste que les souverains serbes de la Yougoslavie exerçaient sur l'ensemble des peuples de Yougoslavie, dont le nôtre. Il n'en était donc pas question...

— Mais alors si vous avez combattu avec les communistes comment se fait-il que vous ayez été malgré tout obligé d'émigrer ?

— Bien qu'ayant combattu avec eux, je n'étais pas communiste, et je n'ai pas joint le Parti communiste slovène à la libération. J'ai joint un parti paysan, qui me paraissait plus près de mes aspirations, plus modéré, mais aussi disons plus « patriotique ». Par patriotique j'entends naturellement plus patriotique slovène... Dès la libération, il m'est apparu en effet que les partis communistes de toutes les Républiques yougoslaves étaient dominés en fait par le P.C. serbe, et que ce dernier reprenait à son profit, malgré l'adoption d'une Constitution fédérale calquée sur celle de l'U.R.S.S., une politique centraliste, semblable à celle de l'ancienne monarchie, et étroitement inspirée par la politique centraliste soviétique, renforcée par Staline...

Pendant les premières années après la libération, le fédéralisme appliqué par la République fédérale yougoslave était purement nominal, comme il l'était en Russie, le domaine des pouvoirs fédéraux s'élargissant sans cesse. Dans le parlement fédéral provisoire qui se réunit en août 1945 les partis non communistes avaient été réduits à l'opposition. Aux élections, pour la nomination de l'Assemblée constituante, il n'y eut plus que des listes uniques communistes. La situation devint vite intenable pour les opposants. Mes parents et moi-même avons fini par être obligés de partir en 1947. Notre départ fut facilité par le fait qu'une minorité slovène au sein de laquelle nous possédions des parents existait, et existe toujours, sur le territoire de l'Etat autrichien, de l'autre côté de la frontière yougoslave. Après avoir continué mes études universitaires à Vienne je suis venu les terminer à Paris où je suis resté depuis...

#### *Long coup d'œil sur une histoire complexe.*

— Il semble donc, si le problème est si complexe, que notre première tâche doive être de rechercher dans l'histoire les éléments et les événements qui ont fait de la Yougoslavie ce qu'elle est aujourd'hui...

— Cela me paraît logique, me répond mon interlocuteur. Il faut d'abord se souvenir que tous les Slaves du Sud étaient encore, lorsque commença leur réveil national vers la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, éparpillés entre diverses provinces qui faisaient territorialement partie des empires turc et autrichien, qui les avaient conquises et qui les dominaient. Ce furent les Croates qui prirent les premiers la tête de ce réveil national. Ils créèrent un mouvement « Illyrien », dont le but principal était de regrouper tous les territoires peuplés par les Croates dans une unité territoriale et administrative autonome au sein de l'Empire austro-hongrois. Les événements de 1848, qui eurent partout en Europe une influence profonde, leur permit d'obtenir du gouvernement de Vienne la création d'une Chambre ou « Diète » croate, sorte de parlement local, et, après 1860, un Statut d'autonomie administrative sous l'égide de Budapest, au sein de l'Empire d'Autriche-Hongrie. Parallèlement apparaît un réveil littéraire remarquable, dont le résultat est l'émergence de la langue littéraire croate, qualifiée de serbo-croate ou de croato-serbe. C'est

à cette époque qu'est créé pour la première fois le mot yougoslave, destiné à qualifier la langue littéraire commune par l'union du serbe et du croate, langues très proches l'une de l'autre.

— On n'avait donc jamais parlé de Yougoslavie avant le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle ?

— Nullement. C'est un mot qui a été fabriqué pour désigner d'un terme générique une certaine unité qui liait, de manière très lâche, l'ensemble des peuples slaves du Sud, tous à la recherche de leur libération nationale. Il est intéressant de remarquer que durant le XIX<sup>e</sup> siècle et le début du XX<sup>e</sup>, exactement comme cela se passait en France, en Italie, en Allemagne, les milieux dits « avancés », les gens de gauche, les progressistes, comme on dirait aujourd'hui, qu'ils fussent serbes, croates ou slovènes, cherchaient moins à se fédérer qu'à former un même peuple ou un même Etat en s'intégrant les uns et les autres : c'était l'époque des grands empires, des unités étatiques centralisées. Par contre, les partis autonomistes et nationalistes croates et slovènes, qui luttaient pour plus d'indépendance au sein de l'Empire austro-hongrois et qui étaient aux prises avec la réalité, ne partageaient pas ces conceptions unitaires yougoslaves. C'étaient surtout les Serbes, qui étaient les plus nombreux parmi les Slaves du Sud, qui les soutenaient. C'étaient eux aussi qui avaient conservé le plus la conscience de leur unité politique nationale, au-delà des morcellements et de la dispersion politique.

— Déjà donc, à cette époque, on voit apparaître chez les Serbes des tendances unitaires ?

— Très nettement. Cela ne fit que s'accroître à partir du moment où les Serbes, après deux tentatives d'insurrection contre l'Empire turc dans la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, réussirent, grâce à une troisième insurrection et à l'appui des grandes puissances à obtenir leur indépendance nationale complète à la suite du traité de San Stefano en 1878, traité qui marque le recul définitif de l'Empire ottoman dans les Balkans. Ce traité provoqua d'ailleurs l'annexion par l'Autriche de la Bosnie-Herzégovine, contrairement à la volonté de ses habitants, qui étaient de majorité serbe. Dès les débuts de son existence le Royaume de Serbie, unifié par les dynasties des Obrenovic puis des Kara-Georgevic, eut pour politique de réunir non seulement tous les Serbes, mais encore tous les Slaves du Sud sous son égide. Le fait que la Serbie se soit donné en 1903, une régime parlemen-

taire et constitutionnel, attire d'ailleurs les autres peuples, qui n'avaient pas encore réussi à conquérir leur indépendance. Les partis sociaux-démocrates, de tendance socialisante, se proclament yougoslaves et s'affirment même, en 1909, partisans d'une union nationale complète des Slaves du Sud, en un seul Etat et une seule nation, idéal que ne partagent naturellement pas les « nationalistes » croates et slovènes, séparés des Serbes par des différences nationales et religieuses, et qui jouissent déjà de statuts d'autonomie au sein de l'Empire austro-hongrois.

— Est-ce que tous les partis serbes de l'époque, de gauche comme de droite, étaient d'accord pour cette politique d'expansion et de centralisme serbes, comme l'ont été jusqu'à une époque fort récente, et le sont presque tous encore, les partis français de toutes nuances ?

— Ils l'étaient tous sans exception. Tous les partis serbes, nationalistes ou socialistes, partageaient l'idée que la Serbie devait jouer parmi les Slaves du Sud le rôle que le Piémont a joué dans l'édification de l'unité italienne : ils sont annexionnistes et centralisateurs. Les Serbes, qui participent à la Première Guerre mondiale au côté des Alliés contre l'Allemagne et l'Autriche, réussissent à faire prévaloir leurs vues à la Conférence de la Paix en 1918. Toutes les tentatives faites par les Croates et les Slovènes pour retenir leur autonomie au sein du nouvel Etat yougoslave sont rejetées sur la pression du Prince Régent Alexandre de Serbie. Le principal opposant à un système unitaire est Raditch, chef du Parti paysan croate, qui demande la création d'un Royaume tripartite : serbe, croate et slovène de type fédéral. Très vite le centralisme s'affirme dans tous les partis nouveaux, que l'on peut appeler, si vous voulez, « progressistes » par rapport aux conservateurs. Le 1<sup>er</sup> décembre 1918, le Prince Alexandre proclame l'union de la Serbie et des autres peuples dans un Etat commun, serbe, croate et slovène, avant même qu'il soit procédé à l'élection de l'Assemblée constituante. En 1919, Raditch est emprisonné. Malgré tout cela, la Constituante n'adopte la Constitution unitaire qui lui est proposée que par la faible majorité de 223 députés sur 419, car, dans l'interval, nombre de partis politiques, parmi les différents peuples de Yougoslavie, réclamaient l'autonomie, non seulement en Croatie, qui donna la majorité au Parti paysan de Raditch, mais aussi en Slovénie (Parti populaire et catholique autonomiste) et en Bosnie-Herzégovine (Parti musulman yougoslave). Malgré leur opposition, la Constitution unitaire est promulguée le

28 juin 1921. Alexandre devient roi sous le nom d'Alexandre I<sup>er</sup>. La Constitution abolit les provinces séculaires, crée un Etat unique et morcelle l'Etat en départements et arrondissements...

— Le centralisme et l'autoritarisme adoptent décidément partout les mêmes recettes : les Constituants français firent de même en 1790 pour diviser les « Provinces » ; Hitler fit de même après son arrivée au pouvoir pour supprimer tout ce qui pouvait rappeler l'ancienne structure des Etats allemands...

— La recette est vieille comme le monde : il s'agit de « concasser » toutes les unités territoriales et populaires naturelles pour les fondre dans un grand ensemble indifférencié : ici encore, comme en Italie au XIX<sup>e</sup> siècle, c'est le modèle du centralisme français qui s'applique, système politique et administratif unitaire, que Mussolini, Hitler et Franco n'ont fait que pousser à ses ultimes conséquences... Une politique de « serbisation » est entreprise par le nouvel Etat, grandement facilitée par le fait que la monarchie était serbe, que la population serbe était la plus nombreuse dans l'Etat, que les Serbes occupaient tous les postes clefs dans l'armée et dans la police, ainsi que dans l'administration. Parallèlement, le Roi Alexandre donne à son règne une allure de plus en plus autoritaire, ne tenant guère compte des majorités parlementaires. L'opposition croate se durcit sous la direction de Raditch. Ce dernier est assassiné, avec un groupe de députés croates, en pleine séance du Parlement à Belgrade, par un député radical serbe du Monténégro. Le Roi continue à s'opposer à toute fédéralisation du Royaume, et, pour maîtriser l'opposition, abroge la Constitution de 1921 et proclame sa dictature personnelle le 6 janvier 1929...

— L'avènement du fascisme en Europe n'a donc pas été seulement un phénomène italien et allemand...

— A cette époque, déjà, le fascisme était à la mode. Alexandre I<sup>er</sup> commence par abolir les noms et les drapeaux nationaux des peuples yougoslaves, interdit les partis politiques, fait disparaître les anciennes divisions administratives et donne aux unités territoriales des noms de rivières ou de montagnes : ici encore, vous reconnaîtrez sans doute les méthodes employées par les révolutionnaires français. En septembre 1929, le Roi donne à l'Etat unique un autre nom : celui de Yougoslavie, qui n'avait jamais encore été officialisé. Réduite à se cacher, l'opposition croate, ou tout au moins une partie d'entre elle, se tourne vers le terrorisme. C'est de cette époque que date la création du

mouvement terroriste croate des « Oustachis » sous la direction d'Ante Pavelic. Vous vous rappelez sans doute que cette organisation est responsable de l'assassinat en 1934, à Marseille, du Roi Alexandre, qui fut tué avec Louis Barthou, le ministre français des Affaires étrangères, qui était venu l'accueillir. Il devenait de plus en plus évident que la fédéralisation de la Yougoslavie était une nécessité si on voulait éviter l'éclatement de l'Etat. Réduite à l'opposition, du fait de la dictature royale, les partis de gauche commencent enfin à s'y rallier. Devant la montée des périls qui mettaient en danger l'existence de l'Etat, le Prince Régent Paul finit par accorder l'autonomie à la Croatie sous la direction de Matchek, qui avait succédé à Raditch à la tête du Parti paysan croate. Le gouvernement semble se résigner à la fédéralisation du pays. Mais nous sommes déjà à la veille de la Seconde Guerre mondiale, le 26 août 1939...

— La Croatie autonome a-t-elle eu le temps de fonctionner, étant donné que l'invasion des puissances de l'Axe, Allemagne et Italie a eu lieu en avril 1941 ?

— Elle a eu le temps de fonctionner pendant un peu plus de dix-huit mois, puisque la Yougoslavie était restée en dehors du conflit. L'autonomie croate avait été fondée sur des considérations ethniques avant tout, bien que le mélange des populations était tel qu'une importante minorité serbe y avait été incluse. Les citoyens éalisaient un Parlement ou « Sabor ». Seul le pouvoir exécutif appartenait au représentant de la monarchie qui s'appelaient le « ban ». Le Parlement croate réglait toutes les affaires intérieures croates : agriculture, commerce, industrie, mines, travaux publics, prévoyance sociale, santé, justice, enseignement, finances. Il s'agissait d'une autonomie politique, administrative et financière très large, qui, telle quelle, représentait en Yougoslavie une victoire importante sur le centralisme. Ce dernier voulut réagir et c'est une tentative de coup d'Etat serbe fin mars 1941, contre l'autonomie croate et contre l'alliance avec les puissances de l'Axe qui servit de prétexte à l'invasion du pays par les armées allemandes et italiennes. L'invasion amène le partage de l'Etat yougoslave entre l'Italie, qui s'assure le contrôle de la côte adriatique, l'Allemagne, la Bulgarie et la Hongrie. Seule, d'ailleurs sur la pression de l'Italie, car l'Allemagne ne le voulait pas, la Croatie reste un état indépendant sous la direction d'Ante Pavelic, le chef des « Ustachis »... Indépendance relative bien entendu, mais qui malheureusement

se traduisit aussi par une réaction anti-serbe très violente : nombre d'atrocités furent commises contre la minorité serbe de Croatie, atrocités qui n'eurent d'égales que les atrocités inverses commises par les communistes serbes contre les Croates au moment de la libération des territoires yougoslaves de l'occupation étrangère, à partir de la fin de 1943.

#### *Les premiers pas de la République populaire fédérale.*

— Il y eut donc deux mouvements principaux de résistance à l'occupation : celui du général Mihajlovic, et celui dirigé par le Conseil anti-fasciste de Libération nationale sous la direction de Joseph Broz Tito. Vous m'avez dit que le premier n'eut que peu d'influence ?

— Il n'en eut guère en dehors de Serbie, bien qu'il ait été soutenu jusqu'à la fin de 1943 par l'Angleterre et les Etats-Unis : il n'était en fait que l'ensemble des partisans restés sur place, de la monarchie, et le représentant du Gouvernement yougoslave, à majorité serbe, émigré à Londres sous la direction du Roi Pierre II de Serbie. Il ne pouvait en aucun cas prétendre représenter tous les peuples de Yougoslavie engagés dans le combat de Libération.

— Vous estimez donc que, de ce point de vue, le Conseil anti-fasciste de Libération, soutenu par l'U.R.S.S., était beaucoup plus représentatif de la réalité yougoslave ?

— Incontestablement. Mais on ne peut le comprendre sans évoquer l'évolution du Parti communiste en Yougoslavie. Unitaire au début, comme à l'époque, tous les partis de gauche, le P.C., dont les effectifs étaient alors fort peu nombreux, avait pris une forme fédérale dès 1923, encouragé et guidé par l'U.R.S.S., dont c'était alors la politique, car elle voulait obtenir la dissolution des nouveaux Etats nationaux créés en Europe centrale et dans les Balkans après la Première Guerre mondiale. On le vit même, en 1928, alors qu'il était hors la loi en Yougoslavie, demander « la libération des peuples opprimés de Yougoslavie par un soulèvement armé » et la création d'Etats indépendants de Croatie, de Slovénie, de Macédoine et de Monténégro. A l'époque le gouvernement yougoslave avait, comme l'Irlande, refusé d'avoir des relations diplomatiques avec l'U.R.S.S. Le bureau politique du P.C. yougoslave siégeait à Moscou. Après

1930, l'U.R.S.S. avait changé de politique, était entrée à la Société des Nations et reconnaissait l'intégrité des nouveaux Etats du Sud-Est européen. Le P.C. yougoslave en revint donc à prôner une organisation fédérale de l'Etat dont l'intégrité devait être défendue : il procéda donc à l'organisation de sections autonomes du P.C. en Croatie, en Slovénie, etc. Il s'aligna en quelque sorte sur la position de la plupart des autres partis politiques yougoslaves qui, soumis à un gouvernement autoritaire et centraliste, demandaient la fédéralisation de l'Etat. Il n'a pas changé de position depuis.

— La résistance à l'occupation menée par le P.C. s'est donc organisée sur des bases « régionales » ou « nationales », dans le cadre des différentes communautés ethniques qui composaient la Yougoslavie ?

— Ce fut là sa grande force, et la source de l'influence considérable qu'il allait prendre dans le combat de libération nationale. Il y eut un Front de Libération par peuple, et une simple coordination à l'échelon yougoslave. Tito a toujours proclamé que l'Etat ne devait pas être une « prison des peuples ». La prise de position du Conseil antifasciste central, qui nomme un véritable gouvernement à la fin de 1943 sous le nom de « Comité de Libération nationale », est très significative : « Afin, déclare-t-elle, d'appliquer le principe de la souveraineté des peuples de Yougoslavie..., la Yougoslavie s'édifie et doit s'édifier sur le principe fédératif, qui garantira la pleine égalité des Serbes, des Croates, des Slovènes, des Macédoniens et des Monténégrins, c'est-à-dire des peuples de Serbie, de Croatie, de Slovénie, de Macédoine, du Monténégro, de Bosnie-Herzégovine... Tous les droits des minorités nationales de Yougoslavie seront garantis... C'est à cette même époque que Tito, qui était déjà secrétaire général du P.C. yougoslave, est également nommé président du Comité de Libération nationale et chef des forces armées. C'est en vertu des principes ainsi posés que s'est organisée peu à peu, au fur et à mesure de la libération du territoire, la nouvelle Yougoslavie, non sans bien sûr, des atrocités, des excès sanglants, des jugements et condamnations injustifiés, des règlements de compte, phénomènes qui paraissent inséparables, hélas ! de périodes aussi troublées — la France n'y a pas échappé —, d'autant plus que, comme vous le savez, les Balkans ont été le théâtre d'actions terroristes tout au cours du dernier siècle... N'est-ce pas de Sarajevo qu'est partie l'étincelle qui devait provoquer la Première Guerre mondiale ?... »

Quoi qu'il en soit, les différents Comités de Libération s'installent au pouvoir dans leurs régions respectives. La Slovénie se constitue en unité fédérée le 19 février 1944, la Croatie le 9 mai, la Bosnie-Herzégovine, mais cette dernière, pour des raisons d'équilibre, dans son territoire historique, le 1<sup>er</sup> juillet, ainsi que le Monténégro, pour les mêmes raisons, le 14 juillet, la Macédoine le 2 août, et enfin la Serbie, en novembre de la même année...

— Je vous arrête un instant, car vous venez de me dire que, pour des raisons d'équilibre, la Bosnie Herzégovine s'était constituée dans son territoire historique. Voulez-vous dire que le principe de l'appartenance ethnique ou « nationale » qui semble dominant dans la Constitution de la Slovénie, de la Croatie et de la Serbie, n'a pas, pour des raisons d'équilibre, été retenu pour la Bosnie-Herzégovine ?

— En effet, la Bosnie-Herzégovine risquait de rester une pomme de discorde entre les Serbes et les Croates : les « nationalistes », aussi bien serbes que croates, la revendiquaient tout entière, et elle avait fait partie de la Croatie indépendante de Pavelic. De plus, sa population, qui est toute de langue serbo-croate, est composée de trois communautés nationales distinctes, territorialement non homogènes : des Serbes orthodoxes, des musulmans et des Croates catholiques. Son partage entre la Serbie et la Croatie était pratiquement impossible. De plus, cela aurait eu pour résultat de « grossir » considérablement la population et le territoire des deux unités qui étaient déjà les plus peuplées, la Croatie et la Serbie, si l'on avait essayé de ne pas prendre en considération l'existence de cette communauté historique pour obéir au seul principe ethnique ou national.

— Ce fut là, je pense, une décision très sage, car, de ce que j'ai pu étudier jusqu'ici, il semble que ce principe d'équilibre et le souci d'éviter la disproportion entre les unités fédérées est une condition primordiale de la réussite des fédérations de « Nations », de « Régions » ou d'« Etats ». Il suffit de se laisser guider par le simple bon sens au lieu d'obéir à des idées préconçues...

— Il est intéressant de signaler aussi, de ce point de vue, et pour les mêmes raisons d'équilibre, qu'il existe sur le territoire de la Serbie deux « Provinces » autonomes, celle de Voïvodine, qui comprend 50 % de Serbes, 25 % de Hongrois, ainsi que des Slovaques et des Roumains, et celle de Kossovo, qui comprend 65 % d'Albanais et 23 % de Serbes. Il tombe sous

le sens que ces « minorités » nationales, auraient été noyées au sein d'une Grande Serbie, si elles n'avaient pas fait partie d'une unité autonome plus petite ou elles ont la possibilité de défendre leurs droits et d'influer sur leur sort. La République socialiste fédérative de Serbie comprend en effet au total 9 millions d'habitants : mais elle n'en comprend plus que 5 millions et demi si l'on en déduit les habitants des deux Provinces autonomes. Cela eut en outre l'avantage de rétablir au sein de la Fédération l'équilibre avec les Croates qui ne sont que 4 millions et demi, et qui ont eu, au cours de l'histoire récente, des raisons sérieuses de se méfier d'une Serbie trop puissante. La Bosnie-Herzégovine, de son côté, comprend 4 millions d'habitants, alors que les autres Républiques socialistes fédérées sont plus petites, la Slovénie et la Macédoine n'atteignant pas 2 millions d'habitants, la moins peuplée, celle de Monténégro, comprenant un peu moins de 600 000 habitants.

— On peut donc dire que l'organisation de la Fédération yougoslave s'est faite grâce à une collaboration intime entre toutes les nationalités intéressées, et en tenant compte de leurs aspirations à la fois nationales et unionistes ?

#### *La période stalinienne.*

— Il n'y a certes rien à dire de ce côté. Malheureusement, la prépondérance du P.C. yougoslave allait mettre en péril, très rapidement, l'harmonie de la construction fédérale. Le Conseil antifasciste de Libération nationale (ou A.V.N.O.J.), qui s'était adjoint un certain nombre d'anciens députés et de personnalités non communistes, s'était proclamé Parlement provisoire et tint sa première réunion à Belgrade en août 1945. Dès le début, il devint évident que les communistes, qui détenaient tous les postes clefs, tant dans les Républiques fédérées qu'à l'échelon fédéral, ne concevaient pas un système parlementaire, et qu'ils étaient décidés à gouverner sans tenir aucun compte des opinions et des propositions des membres d'autres partis. Le projet d'Assemblée constituante, qui respectait la formule fédérale de l'Etat, fut cependant adopté à l'unanimité; elle prévoyait en effet l'élection de deux Chambres : l'une élue au suffrage universel par les citoyens à raison d'un député pour 40 000 habitants, la seconde, la Chambre des peuples, élue par les citoyens dans le cadre de chaque unité fédérée, à raison de 25 députés



par Etat fédéral et de 25 députés pour les deux Provinces autonomes. Mais les candidats non communistes furent pratiquement mis dans l'impossibilité de participer au scrutin, si bien qu'il n'y eut partout que des listes uniques patronnées par le PC. L'opposition ne put donc se faire entendre, et les listes uniques recueillirent environ 87 % des suffrages exprimés, les abstentions se montant à environ 13 % du corps électoral...

L'Assemblée constituante, les deux Chambres réunies, abolit la monarchie le 29 novembre 1945 et proclame : « la République fédérale populaire de Yougoslavie, en tant qu'Etat fédéral populaire de forme républicaine, communauté de peuples égaux en droits, ayant exprimé librement leur volonté de rester unis à la Yougoslavie »... Puis elle adopte la Constitution fédérale le 31 janvier 1946. A la suite de cette adoption, les Républiques et les Provinces autonomes procèdent, dans les mois qui suivent, à la mise en place de leurs propres gouvernements, élisent leurs propres Assemblées et rédigent elles-mêmes leurs propres Constitutions.

— Si je ne me trompe, la Constitution de 1946 est une Constitution fédérale de type classique : une Chambre élue au suffrage universel et une Chambre des peuples représentant les Républiques fédérées, les deux Chambres étant égales en droits ?

— C'est exact : cette Constitution était en fait calquée sur la Constitution de l'U.R.S.S., son article premier confirme l'égalité des peuples, qui, « en vertu du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, y compris celui de sécession, ont exprimé leur volonté de vivre unis dans l'Etat fédéral ». La Constitution garantit aussi l'intégrité du territoire des six Républiques populaires, et son article 9 précise qu'elle « protège et défend » leurs droits souverains. Elle indique également que la souveraineté des Républiques n'est limitée que par les droits reconnus à la Fédération, ce qui nous rapproche, théoriquement, des constitutions suisse et américaine. Les diverses Constitutions adoptées par les Républiques reproduisent d'ailleurs les dispositions de la Constitution fédérale relative au droit des peuples à la libre disposition, y compris le droit à la sécession. Mais tout cela dans la pratique communiste n'est que théorique : cela concerne uniquement le passé et non pas le présent ou le futur...

— Il faut cependant remarquer que les hommes d'Etat occidentaux, et notamment français, même s'ils n'ont pas inscrit le droit d'autodétermination des peuples dans leurs Constitutions, s'y réfèrent souvent, mais seulement lorsqu'il s'agit de peuples

qui ne vivent pas sur leur propre territoire. Le fait d'avoir inscrit ce droit dans la Constitution n'a pas empêché l'U.R.S.S. de le considérer comme étant lettre morte en ce qui concerne les peuples qui lui sont soumis : elle n'a jamais fait que de franchir un pas de plus que certains Etats occidentaux dans l'hypocrisie...

— On peut certes considérer les choses de cette façon... Mais ce qui fait que les régimes communistes réussissent à ne pas appliquer leurs propres dispositions constitutionnelles théoriques, c'est qu'ils n'admettent aucun acte qualifié, *a priori*, de réactionnaire : par définition, pour eux, une tentative de sécession serait réactionnaire et donc punissable. L'article 34 de la Constitution yougoslave de 1946 contredisait d'ailleurs l'article premier en indiquant que « la trahison de la patrie est le plus grand crime envers le peuple ». Il n'est ici question que d'une seule patrie, évidemment la Yougoslavie, et non de plusieurs. Le premier Code pénal du nouveau régime adopté par les Chambres fédérales renforce d'ailleurs l'ordre fédéral : il va jusqu'à prévoir la peine de mort pour celui qui se rendrait coupable « d'un acte tendant à changer par la violence ou de toute autre façon anticonstitutionnelle l'organisation fédérale de l'Etat » (art. 100) ou tendant à détacher de la R.F.P. de Yougoslavie « une République populaire fédérée, ou une Province autonome, ou une part quelconque de son territoire » (art. 101). Même la propagande à cette fin est punissable d'un long emprisonnement...

— Voilà qui ressemble étrangement aux dispositions des codes pénaux français et italiens sur le même sujet ! La seule différence est sans doute dans la manière plus ou moins libérale dont ces textes sont appliqués... Mais je suppose que l'imitation de l'U.R.S.S. par le P.C. yougoslave ne s'est pas limitée à ces problèmes durant les premières années de la République populaire ?

— Bien évidemment non. Ces questions n'étaient que secondaires pour ce qui nous occupe, puisque les six Républiques étaient, de toute façon, décidées à se fédérer. Mais, ce qui est plus grave, c'est que, pendant les deux ou trois ans qui vont suivre, les compétences de la Fédération s'étendent constamment aux dépens de celles des Républiques. Le nombre des secrétariats généraux, ou ministères fédéraux, qui dirigent directement sur l'ensemble du territoire fédéral s'accroît, de même que les ministères, qui, dans les Républiques, reçoivent leurs ordres directement du Centre. De sorte que, très rapidement, les compétences

des Républiques se virent limitées à l'Education, la Santé publique, la Prévoyance sociale et les Affaires communales. On s'aperçoit aussi très rapidement que, comme en U.R.S.S., l'Assemblée fédérale se bornait à enregistrer les décisions déjà prises dans le domaine législatif par les instances supérieures du Parti et le gouvernement fédéral. Les votes avaient lieu à l'unanimité et par acclamations...

— Tant et si bien, continue mon interlocuteur, qu'après quelques années de ce régime « stalinien » les pouvoirs des Républiques ne sont plus que nominaux, exactement comme en U.R.S.S. On assiste non seulement à la nationalisation de toutes les entreprises privées : industrie, banques, assurances, commerces de gros, communications et à la collectivisation de la terre, mais aussi, à la suite de l'adoption du premier Plan quinquennal, à la centralisation totale de l'économie et à la bureaucratisation totale de la machine gouvernementale et de l'administration. L'établissement d'une économie planifiée centralement réduit tous les domaines où s'exerçaient les compétences des Républiques. La bureaucratie, issue presque uniquement du P.C., devient un Etat dans l'Etat, et les pouvoirs du P.C. deviennent pratiquement absolus sur tout le territoire yougoslave. Les principes qui servent de base à l'Etat fédéral, sans parler de ceux qui protègent les droits des citoyens, ne peuvent être qu'abandonnés à l'intérieur d'une unité politique étatique soumise à la dictature d'un parti unique et à une économie centralisée de type soviétique. La nouvelle « classe » bureaucratique que n'allait pas tarder à dénoncer, aux dépens de sa liberté, Djilas, l'un des premiers compagnons de Tito, dispose d'une arme redoutable dans le « ministère public », organisme prévu dans l'article 124 de la Constitution de 1946 et qui est « l'organe de l'Assemblée populaire de la R.P.F. de Yougoslavie, dont la fonction est de surveiller l'application régulière des lois par tous les ministères et autres organes et institutions administratives... ainsi que par les fonctionnaires et tous les citoyens ». Heureusement pour la Yougoslavie et tous ses citoyens que la rupture avec l'U.R.S.S. intervint à partir de 1948....

#### *Après la rupture avec l'U.R.S.S.*

— Vous estimez donc, cher monsieur, dis-je, que la rupture avec l'U.R.S.S. a été bénéfique aux peuples de Yougoslavie ?

— Elle a été une véritable bénédiction du ciel. Non pas qu'elle ait eu des effets immédiats, car pendant deux ou trois ans encore la bureaucratie yougoslave a continué de se raidir dans sa dictature : mais elle a, dès le début, permis des critiques à l'égard de l'U.R.S.S. et de la manière dont elle appliquait le socialisme, allant à l'extrême opposé de la théorie du dépérissement de l'Etat formulée par les « grands ancêtres ». Dès 1949, Boris Kidritch, Président du Conseil économique, dénonce le centralisme bureaucratique et le plan économique unique. Parallèlement à une crise idéologique profonde, provoquée par la rupture, l'application du plan quinquennal centralisé rencontre d'énormes difficultés, que sa prise en main totale par la bureaucratie du P.C. est impuissante à résoudre. Le planisme autoritaire aboutit au chaos, et presque à la famine, à la suite du blocus économique organisé par l'U.R.S.S. Les dirigeants yougoslaves s'aperçoivent que l'Etat étouffe sous le poids d'un capitalisme bureaucratique d'Etat qui épuise les ressources nationales et conduit à l'inefficacité. Ils constatent que la cause de tout le mal en U.R.S.S. vient justement de la pratique d'un capitalisme d'Etat et de ses émanations centralisatrices et bureaucratiques, aussi excessives qu'inévitables : que l'U.R.S.S., sous la direction de Staline, était devenue un Etat monstre, et que, pour eux, la nécessité d'une libéralisation était devenue urgente. Tito attaque le « révisionnisme » soviétique, qui aboutit à l'asservissement de tous les partis communistes à la nation russe dirigeante. Kardejl, le théoricien du Parti et du régime, n'hésite pas à dire, à la veille de la révision constitutionnelle de 1953, que le système soviétique est « le gouvernement d'une caste bureaucratique, un despotisme sans principes, sans scrupules, sans honneur, une des plus sinistres et des plus réactionnaires créations de l'histoire de la société humaine ». Parlant de l'industrialisation de l'U.R.S.S., il indique que « Staline a créé une grande et puissante industrie grâce à une exploitation intense des ouvriers, une exploitation barbare des paysans, un travail d'esclaves et toutes sortes de procédés pharaoniques »...

— Diable, les dirigeants yougoslaves n'y allaient pas de main morte vis-à-vis du régime communiste russe... Mais ce sont donc d'impérieuses raisons économiques, autant qu'idéologiques, qui les ont conduit à renverser la vapeur. A quelle époque la « déstalinisation » du régime yougoslave a-t-elle commencé ?

— On peut dire que c'est en 1950 qu'un pas décisif a été franchi, lorsqu'il a été décidé que l'Etat se dépouillerait d'une

des armes les plus redoutables du stalinisme et du centralisme soviétique, à savoir le pouvoir absolu de gérer l'économie et de décider centralement de la production et de la distribution. C'est alors qu'il fut décidé de remettre la gestion de l'économie et la direction de la production aux Conseils ouvriers...

— Il s'agit là, en effet, d'un geste révolutionnaire s'il en est ! ne puis-je m'empêcher de m'écrier. Le P.C. yougoslave revient ainsi par un long détour, si je ne me trompe, aux traditions de la « Commune » de Paris et aux véritables enseignements de Marx, et surtout de Engels, qui condamnaient déjà tout étatisme et estimaient que la remise de la gestion des moyens de production au plus grand nombre, de même que le maintien de la petite propriété, étaient les fondements indispensables de la liberté et de la démocratie économiques... La révision constitutionnelle de 1953 avait donc été précédée par l'adoption d'un certain nombre de lois fédérales, allant dans le sens de la décentralisation économique et administrative ?

— Déjà, en 1949, en effet, l'Assemblée fédérale avait voté une loi sur les « Comités populaires », dont l'objectif était de conférer à l'Arrondissement et à la Commune, par l'intermédiaire de Conseils élus, semblables à vos Conseils municipaux, une large autonomie. C'est en 1950 qu'est adoptée la loi sur la gestion des entreprises économiques, qui crée les conseils ouvriers et leur remet la gestion des entreprises. C'est cette loi qui marque le début du système de l'autogestion yougoslave. Par une loi de 1952, les « Conseils de producteurs » sont créés : ils sont élus par les travailleurs du secteur social, les Conseils ouvriers, les artisans et les membres des coopératives agricoles. Ils sont d'abord introduits dans les « Comités populaires » des Arrondissements et des villes grandes et moyennes, puis dans toutes les Communes, et bientôt dans tous les corps représentatifs de l'Etat. De l'échelon de base de la Commune à celui des Républiques et de la Fédération est donc introduit un système nouveau, qui fait l'originalité du système yougoslave : le pouvoir économique — autrement dit les intérêts — est représenté avec le pouvoir politique, ou territorial, à tous les échelons de l'administration et du gouvernement, avec des pouvoirs égaux et partagés de gestion et d'administration. Par cette réforme les Communes d'une part, les entreprises de l'autre, deviennent les bases de la démocratie populaire et du pouvoir.

— La représentation des intérêts n'est évidemment qu'esquissée dans la plupart des démocraties de type classique parlemen-

taire, observé-je. Les « Conseils économiques et sociaux » qui peuvent y exister, à l'échelon de l'Etat central ou des Régions, n'ont à ce jour qu'un rôle consultatif fort limité. En tout cas, ils n'existent à ma connaissance nulle part à l'échelon communal ou d'arrondissement.

— Non : il s'agit d'un système entièrement nouveau, et les dirigeants yougoslaves, ceux de l'Etat comme ceux du Parti communiste, eurent quelque mérite à l'instaurer : ils ne pouvaient se baser sur aucun précédent. Mais ce qu'ils voulaient essentiellement, témoins de l'inefficacité et de l'inhumanité du système soviétique de capitalisme d'Etat centralisateur, bureaucratique et totalitaire, c'était de remplacer ce dernier par un système de gouvernement plus humain, plus démocratique et plus socialiste, tant dans l'économie que dans l'administration du pays. Il faut dire qu'ils étaient pressés par la nécessité. La nationalisation de toutes les entreprises et du commerce, la collectivisation de l'agriculture avaient complètement désorganisé l'économie. Malgré les rationnements, la population des villes manquait de tout. Il était devenu évident qu'il était nécessaire d'effectuer une révision profonde du système, qu'il fallait intéresser les travailleurs à la production et au rendement, autant pour assurer un ravitaillement normal de la population en biens de première nécessité que pour mener à bien les plans de développement économique.

— On ne doit donc pas attribuer à de seuls motifs idéologiques désintéressés le changement de cap des autorités yougoslaves et des théoriciens du Parti ?

— Certainement pas. Dans la vie des peuples comme dans celle des hommes, nécessité fait loi : ils s'étaient aperçus qu'ils allaient à la catastrophe. Parallèlement à l'institution des Conseils ouvriers, l'Etat central et les Républiques s'étaient dessaisis de l'administration de toutes les institutions relatives à l'enseignement, à la culture, à la santé publique, aux services sociaux, dont la gestion fut remise à leurs collectifs de travail et aux citoyens compétents. De nombreux ministères, à l'échelon fédéral comme à celui des Républiques, furent supprimés, amenant une réduction sensible du nombre des fonctionnaires. En 1951, la Commission fédérale du Plan est supprimée pour mettre fin au système étroitement centralisé de planification qui avait été établi. Désormais, au lieu de planifier d'en haut à la manière soviétique, les pouvoirs fédéraux se bornent à fixer l'orientation générale du développement économique en tenant compte des « plans sociaux » élaborés par les entreprises, les communes et

les républiques populaires, qui, de cette manière, participent toutes, à leur propre degré, à l'élaboration du plan d'ensemble. Tous ces changements, dont on ne saurait trop insister sur l'importance, ont été consacrés et institutionnalisés par la Constitution de 1953, qui remplaça la Constitution de 1946, et qui s'intitule « Loi sur les fondements de l'organisation sociale et politique de la République fédérale populaire de Yougoslavie et les organes fédéraux du pouvoir »...

*La Constitution de 1953 et le virage idéologique du P.C. en Yougoslavie.*

— A votre avis, cher monsieur, ces bouleversements profonds du système économique et politique auraient-ils été possibles s'il n'y avait pas eu préalablement rupture avec l'U.R.S.S. et le P.C. yougoslave aurait-il effectué le virage idéologique qui a permis de justifier tous ces changements ?

— C'est une question à laquelle il est très difficile de répondre. La manière dont l'U.R.S.S. est intervenue pour réprimer brutalement, grâce à ses blindés et à son armée, les tentatives de libéralisation des régimes communistes en Allemagne de l'Est, en Hongrie, en Pologne et en Tchécoslovaquie, pourrait incliner à faire une réponse négative. Il est heureux de ce point de vue que la rupture avec l'U.R.S.S. ait eu lieu dès 1948, à une époque où il lui aurait été de toute façon beaucoup plus difficile d'intervenir. Il faut aussi dire que la diversité de nos peuples, et le fait que le P.C. yougoslave, s'il était unifié centralement, n'était pas monolithique, puisqu'il était constitué sur la base de chaque République fédérée, a rendu plus facile le changement. Mais il ne faut pas croire que ce virage fut facile à prendre, ni facilement accepté, par les cadres du P.C. Il faut se souvenir que depuis la libération les membres du Parti occupaient pratiquement tous les postes de commande dans l'Etat fédéral et dans les Républiques : administration, police, armée, entreprises économiques, etc. Dès lors, dans l'application des réformes, le gouvernement se heurta constamment à son propre appareil de parti : il est heureux que ce dernier, au moins dans les Républiques, ait été inspiré dès le début par une méfiance fondamentale à l'égard de la centralisation politique. Tout en insistant sur le rôle dirigeant que doit conserver le Parti, ses dirigeants, qui étaient les mêmes que ceux de l'Etat et n'avaient

pas changé, commencèrent à souligner que, selon les termes d'Edvard Kardelj, « la tâche de l'avant-garde ouvrière (c'est-à-dire le Parti) ne peut être d'administrer l'Etat à la place de la classe ouvrière, à la place du peuple laborieux ».

Tito lui-même, tout en admettant dès le VI<sup>e</sup> Congrès de la Ligue communiste en 1952, que le rôle du Parti n'était pas de se mêler de tout et de tout diriger, défendait cependant son rôle dirigeant et le parti unique. Théoriquement au moins, le P.C. ne rejetait que certaines méthodes soviétiques qui « ont fait en U.R.S.S. du Parti communiste le gendarme d'un régime bureaucratique ». Moma Markovic, l'un de ses membres écrit : « Contrairement à Staline qui dit que la tâche du Parti est de diriger le pouvoir, nous disons que la tâche du Parti est d'éduquer les masses pour qu'elles dirigent le pouvoir ».

— Il n'a donc pas été question, lorsque les réformes ont été adoptées, d'abandonner le principe du communisme ?

— Nullement : en fait, la reprise de la tradition des Conseils ouvriers est dans la ligne parfaite de la doctrine communiste, avant que cette doctrine n'ait été déformée et détournée de son but par l'oligarchie soviétique, et par les nécessités, réelles ou supposées, du gouvernement de l'Etat. Les théoriciens yougoslaves affirment que, sous le nouveau système, le capitalisme d'Etat, centraliste et bureaucratique, n'existe pratiquement plus par le fait même que les biens nationalisés ne sont plus administrés par un centre unique comme jusqu'en 1950, mais par les travailleurs eux-mêmes. Le centre ne fait plus que contrôler, orienter et maintenir l'unité. A la propriété d'Etat a succédé la propriété sociale des moyens de production qui n'appartiennent à personne, mais sont gérés par les travailleurs à leur profit et à celui de la communauté tout entière. Il y a peu de différence en théorie et en dialectique avec le régime antérieur, mais, sur le plan pratique, la différence est énorme...

— Je ne vois pas très bien dans quel sens...

*Les systèmes d'autogestion.*

— Si, car le système est infiniment plus démocratique en ce sens qu'il rend à la base, à la base économique personnifiée par les Conseils ouvriers de travailleurs et de producteurs, comme à la base humaine et territoriale personnifiée par la Commune et les Comités populaires, la presque totalité des pouvoirs d'ad-

ministration et de gestion jusqu'alors accaparés, dans ces deux domaines, par les fonctionnaires d'Etat. Cela limite forcément et de manière quasi automatique la toute-puissance des gouvernants communistes en leur enlevant la base économique et politique de leur pouvoir absolu. Car, en possession de moyens d'influer sur leur sort, en possession de pouvoirs réels de gestion et d'administration, les Conseils de producteurs, comme les Comités populaires, les Communes, etc., ne vont pas tarder à utiliser pleinement ces moyens. Ils vont même pousser à l'accroissement de leurs pouvoirs, réduisant d'autant l'influence des organes d'Etat et des fonctionnaires. Du point de vue de la production et du rendement, le système n'allait d'ailleurs pas tarder à donner des résultats positifs. Ce sont pour les mêmes raisons de productivité que les dirigeants communistes durent également, à leur corps défendant, renoncer à la collectivisation de la terre...

— Le système que vous venez de me décrire, Conseils ouvriers, Conseils de producteurs, etc., paraît en effet relativement facile à organiser lorsqu'il s'agit d'entreprises industrielles, de commerces, d'ateliers, etc., comprenant un certain nombre d'ouvriers et d'employés. Mais il paraît plus difficile à appliquer dans l'agriculture. Par quels moyens la terre avait-elle été socialisée ?

— Elle l'avait été, d'une part, par la confiscation des domaines fonciers de plus de 25 hectares, ensuite par la création des coopératives paysannes de travail, par laquelle les paysans étaient incités à mettre l'exploitation de leurs terres en commun, d'ailleurs par des moyens divers plus ou moins coercitifs et fort peu démocratiques, les récalcitrants étant exposés à des poursuites, ou des amendes, etc. Cette politique fut évidemment un fiasco complet. En 1953, les paysans qui avaient adhéré aux coopératives d'Etat furent autorisés à s'en retirer en reprenant l'exploitation personnelle de leur terre. Le résultat fut immédiat. Les coopératives, qui étaient au nombre de 6 800 en 1952 et comptaient alors plus de 2 millions de membres, tombèrent à moins de 1 500 et à moins de 200 000 membres. Encore faut-il faire ressortir que la collectivisation n'avait jamais rassemblé que 18 à 20 % des propriétés individuelles, plus de 80 % des petits propriétaires paysans ayant opiniâtement refusé de s'y joindre. Cependant, en rendant aux paysans la propriété de leur terre, la nouvelle loi limitait à dix hectares de terres arables la superficie que pouvait posséder et exploiter une famille paysanne à son profit exclusif... Certaines des Républiques, cependant,

au sol montagneux et peu fertile, ont porté cette limite à 20 hectares.

Malgré cela, il ne restait plus que 500 coopératives agricoles en 1957 avec moins de 80 000 membres... Surmontant leurs « réticences » idéologiques, le régime et le P.C. sont donc revenus à une forme plus libre de coopération. A l'heure actuelle, il n'y a plus que les domaines d'Etat, exploitations de très grande taille, au nombre de 250 environ, surtout concentrés dans la plaine de Voïvodine, qui peuvent être considérés comme étant l'équivalent du Kovkoze russe. Ceux-là sont également organisés sur le système de l'autogestion par leurs travailleurs et employés, mais ils sont partiellement soumis aux directives de l'administration des Républiques.

Les coopératives agricoles qui subsistent et qui sont, elles aussi, autogérées, s'occupent des tâches communes, des achats et des ventes, de la production... Elles possèdent leurs propres terres ou disposent de terres nationalisées; elles louent aussi des terres privées. Sous ces réserves, on peut dire que le système d'exploitation de la terre a été complètement dénationalisé et décollectivisé. C'était d'ailleurs la condition même de sa productivité. Depuis ces réformes, les paysans propriétaires, comme d'ailleurs les coopératives, vendent librement leurs produits sur la base des principes de la concurrence et de l'économie de marché. Aujourd'hui, il existe toujours environ 2 millions et demi de petites exploitations agricoles privées de moins de 10 hectares de terres arables qui sont la propriété personnelle de ceux qui les exploitent.

— Est-ce que ce sont aussi ces principes de l'économie de marché qui résistent la distribution et la vente des produits des entreprises industrielles et commerciales autogérées ?

— Ce sont exactement les mêmes. Chaque entreprise, et l'entreprise peut aussi bien être une usine, un commerce, un hôtel, un paquebot, un grand magasin ou une entreprise de distribution, établit elle-même son programme de production ou de vente, sa politique commerciale, la constitution de ses fonds de réserve et d'investissement; elle répartit les bénéfices entre tous ceux qui y travaillent, nomme ses propres dirigeants, décide des salaires qui seront attribués et qui varient par conséquent, dans des proportions parfois sensibles, selon la productivité de l'entreprise.

— Il ne peut donc être établi, comme en France par exem-

ple, un salaire minimum que les différentes entreprises sont obligées de respecter ?

— Cela existe en fait, car il y a tout de même toute une législation régissant les salaires, et des directives ou orientations générales, définies par les autorités des Républiques et de la Fédération, qui concernent non seulement les salaires mais aussi la trésorerie, la constitution de fonds de réserve, la politique d'investissements, etc. Mais il n'y a pas si vous voulez, comme dans certains pays, des accords globaux sur les salaires qui affectent certains secteurs de production ou certaines catégories de travailleurs spécialisés. Il peut donc exister, à qualifications égales, de sensibles différences entre les salaires distribués par des entreprises différentes appartenant à une même branche de production ou de distribution. Il y a de toute façon, émulation entre les entreprises pour parvenir au meilleur résultat, comme dans toute économie de marché. Celles d'entre elles qui n'arrivent pas, par leur résultat, à attirer des travailleurs compétents ou à faire des bénéfices suffisants pour les rémunérer, sont obligées de disparaître, exactement comme en régime capitaliste.

La seule différence entre les deux systèmes, celui de l'autogestion socialiste et de la gestion « capitaliste », et elle est, sur le plan psychologique, considérable, c'est qu'il n'y a pas de propriété privée de l'entreprise : Tous ceux qui y travaillent sont intéressés à son rendement. Ils en assurent eux-mêmes au moins en principe, la gestion, soit directement, soit par l'intermédiaire de Conseils qu'ils élisent, et en répartissent librement entre eux le produit. La « plus-value capitaliste », si vous voulez, telle qu'elle est définie par Marx, n'existe plus, puisqu'elle est, soit répartie entre les travailleurs de l'entreprise, soit réinvestie par eux. C'est de cette façon que le système économique yougoslave a réalisé la propriété sociale des moyens de production. C'est de cette manière aussi que les principes de base du socialisme et du communisme ont été respectés. Mais il ne faudrait pas croire qu'au sein d'une même entreprise les salaires distribués sont toujours égaux pour tous... Le préambule de la Constitution pose ce principe de base : « De chacun selon ses capacités, à chacun selon son travail. »

— Les employés et ouvriers élisent donc directement un Conseil de direction de l'entreprise ?

— Les modalités varient en fait considérablement selon la taille des entreprises. Il faut d'abord souligner que les entreprises artisanales, ateliers, commerces, hôtels, etc., qui occupent moins

de cinq personnes sont laissées à l'entreprise privée, et restent la propriété personnelle de ceux qui les exploitent et les dirigent, exactement comme les petites exploitations agricoles de moins de dix hectares de terres arables : un grand nombre d'ateliers, garages, restaurants, hôtels, petits commerces ruraux fonctionnent selon ce principe de la propriété privée. Mais, contrairement à ce qui se passe dans l'agriculture, ces petites entreprises ne sont guère plus de cent à cent cinquante mille et n'emploient pas plus de 250 000 personnes au total. D'après les chiffres de 1973, le secteur « socialisé » secondaire, industriel et commercial, participe en Yougoslavie pour 81 % dans le produit social brut, chiffre qui ne comprend pas bien entendu le secteur primaire agricole.

— Au-delà de cinq salariés ou employés, les entreprises sont donc « socialisées » et autogérées ? Comment dans la pratique fonctionne ce système ?

— Comme il est normal dans tout système autogéré, les modalités pratiques de son application varient à l'infini. On ne peut donc que dégager les grandes lignes de cette organisation autogestionnaire.

Au-delà du chiffre de cinq salariés, toutes les entreprises sont considérées comme des « collectivités de travail » ou, pour reprendre la terminologie officielle, des « organisations de travail associé ». Comme telles elles sont exploitées, en droit et de plus en plus en fait, par l'ensemble de ceux qui y travaillent, qui se répartissent entre eux les bénéfices qu'elles produisent, sous forme de revenus, et non plus de salaires fixes. Au-dessous du chiffre de trente ouvriers et employés, tous les travailleurs font partie du Conseil ouvrier ou des travailleurs, qui discute et détermine l'organisation et la politique de leur entreprise. Au-dessus de ce chiffre, le Conseil est élu par l'ensemble des travailleurs de l'entreprise. La composition de ce Conseil varie entre 15 et 120 membres, selon le chiffre du personnel de l'entreprise. Ce Conseil des travailleurs élit à son tour un Comité de gestion et d'administration de cinq à onze membres chargé de l'administration et de l'élaboration pratique de la politique dont les grandes lignes ont été discutées et dégagées par le Conseil. L'exécutif est représenté par un directeur, qui est membre de droit du Comité de gestion. Ce directeur et ses adjoints peuvent être choisis par le Comité de gestion parmi les ouvriers et employés de l'entreprise. Mais ils peuvent l'être en dehors de celle-ci, parmi des personnes sélectionnées pour leurs compétences

techniques, commerciales ou administratives. Dans la pratique le directeur est la plupart du temps nommé par le Conseil des travailleurs sur les propositions d'une Commission, qui est composée de représentants de l'entreprise et de délégués du Conseil communal des organisations de travail associé, Conseil qui fonctionne dans le cadre de la Commune.

Ce cadre supérieur, qui est une sorte de technicien, est en général nommé par contrat pour une durée de cinq ans renouvelable pour une autre période de cinq ans. La rémunération de ces directeurs et cadres ainsi choisis varie selon la nature, l'importance et le rendement de l'entreprise. Ils ont parfois des salaires importants pour le pays.

#### *De la Constitution de 1953 à celles de 1963 et de 1974.*

— Ces principes de base, qui ont établi une sorte de démocratie économique socialiste, et qui ont été consacrés par la Constitution de 1953, n'ont-ils pas été modifiés par la suite ?

— De nouvelles Constitutions fédérales ont été adoptées en 1963 et en 1974, et ont donc remplacé la Constitution de 1953. Mais ni l'une ni l'autre de ces nouvelles Constitutions n'a remis en cause le système économique autogestionnaire institué par celle de 1953. C'est d'ailleurs une des originalités du système constitutionnel yougoslave, et de celui des Républiques socialistes fédérées, que leurs Constitutions consacrent une part très importante de leurs textes, 142 articles sur 406, et 70 pages sur 160 pour le texte que je possède, de la Constitution fédérale, à la définition, à l'organisation et à la garantie des droits et libertés socio-économiques. Les Constitutions de l'Ouest européen, pays de démocratie parlementaire classique et représentative, n'y font, par contre, que de très vagues allusions... Elles ne se sont pas, sur ce point, suffisamment dégagées de leur passé ou de leur histoire, car les problèmes économiques et sociaux sont devenus particulièrement importants depuis que la plupart des peuples sont sortis de l'ère d'une économie à prédominance rurale pour entrer dans celle d'une économie industrielle et urbaine beaucoup plus complexe. En réalité, la Constitution yougoslave de 1963, et surtout celle de 1974, ont eu pour objet principal, non de changer les dispositions socio-économiques de celle de 1953, mais d'étendre l'indépendance et le domaine des compétences des Républiques fédérées vis-à-vis de la Fédération.

— La Constitution de 1954 était donc considérée comme insuffisante sur ce point ?

— Curieusement, en effet, voyez-vous, elle ne donnait pas aux Républiques fédérées les droits, restés théoriques il est vrai, que leur reconnaissait la Constitution de 1946. Son texte avait réduit, par rapport au texte antérieur, leurs pouvoirs et leurs compétences. C'est ainsi que, sans modifier le principe de base de la souveraineté interne des Républiques, elle avait supprimé la seconde Chambre fédérale, ou Conseil des nationalités, qui était composée des délégués élus par elles. Elle l'avait remplacé par le Conseil des producteurs, composé des délégués des Conseils de producteurs locaux et régionaux, et qui avait donc surtout un caractère d'assemblée économique. Le Conseil des nationalités était devenu une simple section de la première Chambre fédérale qui conservait le nom de Conseil fédéral. La Constitution de 1963 a remplacé à son tour le Conseil des producteurs par quatre Conseils dont la réunion constituait la deuxième Chambre fédérale : le Conseil économique, héritier en fait du Conseil des producteurs, le Conseil pour l'éducation et la culture, le Conseil social et sanitaire et le Conseil de l'organisation politique.

Mais il a fallu attendre la Constitution de 1974 pour que de nouveaux et profonds changements soient apportés au système constitutionnel yougoslave : ces changements tendent tous à un renforcement sensible de l'indépendance et de la souveraineté des diverses Républiques au sein de la Fédération. Mais sur cet état actuel de la question je suppose que vous obtiendrez sans difficulté tous les renseignements nécessaires lorsque vous vous rendrez à Belgrade...

— Pour résumer, par conséquent, cher monsieur, le long entretien que vous avez eu l'amabilité de m'accorder, peut-on dire, d'une part, que la Constitution de 1953 a institué un système entièrement nouveau et original de démocratie économique sur lequel on n'est pas revenu depuis, et que la Constitution actuelle de 1974 a accru les pouvoirs des Républiques socialistes fédérées, en leur donnant une part plus importante dans le gouvernement de la République socialiste fédérale de Yougoslavie ? En d'autres termes, que l'autogestion socio-économique instituée en 1953 a été complétée par un système plus poussé d'autogestion administrative et politique au profit des Républiques autonomes ?...

— Vous avez fait, en deux ou trois phrases, une synthèse que je pense correcte de la situation. Pour l'éclairer encore un peu plus, disons, si vous le voulez, que le socialisme yougoslave, après l'imitation servile du communisme soviétique qui a régné grosso modo de 1945 à 1950, se distingue maintenant de ce dernier sur des points essentiels et fondamentaux. Au capitalisme d'Etat, bureaucratique et centralisé qui caractérise encore fondamentalement le communisme soviétique en matière économique, il a substitué depuis 1953 une sorte de démocratie économique décentralisée très souple et originale, caractérisée par la généralisation du système de l'autogestion dans les grandes et moyennes entreprises et par le respect de la petite propriété privée dans l'agriculture, l'artisanat, le petit atelier et le petit commerce. Disons aussi que ce système d'autogestion a été étendu aux organisations de base comme les communautés locales, économiques et territoriales, ainsi qu'aux différents administrations et services : enseignement, hôpitaux, services sociaux, etc.

Aux droits purement théoriques que confère la Constitution soviétiques aux Républiques de l'U.R.S.S., il a substitué des droits institutionnels réels et des pouvoirs étendus, qui sont exercés jusque dans les plus hautes sphères de l'Etat fédéral, aux Républiques, aux Provinces et aux Communes yougoslaves.

A la toute-puissance du Parti communiste et la mainmise complète de ce dernier sur tous les appareils de l'administration, de l'économie et de l'Etat qui caractérise le système russe sur le plan politique et économique-social, il a substitué une simple action d'orientation, d'éducation et d'animation exercée par la Ligue des communistes, d'une part, qui a remplacé le Parti, et l'Alliance socialiste, d'autre part, qui s'étend en principe à tous les citoyens. Une certaine démocratie politique décentralisée existe donc aujourd'hui en Yougoslavie alors qu'elle n'existe pas en U.R.S.S. ni dans les pays satellites. Que cette démocratie soit complète et sans défauts n'est sans doute pas encore exact : mais, sur le plan des Droits de l'Homme, elle représente un énorme progrès par rapport au régime soviétique. Sur ce point, le système yougoslave se rapproche de plus en plus des démocraties occidentales, où la protection des mêmes droits n'est pas non plus toujours parfaitement assurée. Quant à la protection des droits des minorités nationales, des langues minoritaires et des divers peuples qui la composent, la Yougoslavie l'assure beaucoup mieux que ne le fait la France. Sans cela, d'ailleurs,

seriez-vous, cher monsieur, venu me trouver ? Je vous souhaite bon travail à Belgrade et serais heureux de vous revoir et de connaître vos impressions à votre retour. Je vous donne d'ailleurs, si vous le voulez bien, deux ou trois adresses d'amis personnels à Belgrade. Ce sont tous des esprits libres, et qui vous parleront sans détour au vu de ce petit mot de ma part...

### *République socialiste fédérative et Républiques socialistes fédérées.*

Pour se rendre au bâtiment, fonctionnel mais sans grâce, malgré sa fontaine élégante, qui abrite les services du Conseil exécutif fédéral ou Gouvernement de la Fédération, il faut quitter la « vieille ville » et traverser le pont sur la Sava, situé presque au confluent de cette dernière et du Danube, confluent au-dessus duquel Belgrade s'est construite. L'on pénètre ainsi dans la ville nouvelle, ou Novi-Beograd, qui n'échappe pas à la laideur internationale des univers de béton. Il faut aussi dépasser l'imposante tour qui abrite le quartier général des « organisations socio-politiques », nom que l'on donne aujourd'hui à l'ensemble formé par « La Ligue des communistes de Yougoslavie », « l'Alliance socialiste du peuple travailleur de Yougoslavie » et la « Confédération des syndicats de Yougoslavie ».

Le haut-fonctionnaire fédéral qui me reçoit est grand, brun, correctement vêtu, aimable et ouvert, mais non sans une pointe de réserve dans les propos. Il parle un français courant et précis, aux intonations douces. Il m'écoute avec attention exposer ma requête et sourit en me répondant :

— Je ne pourrai bien entendu que vous faire une réponse parfaitement théorique sur le point de savoir si la Bretagne pourrait un jour entrer, en qualité de République fédérée, dans l'ensemble fédéral yougoslave. Car il faudrait d'abord qu'elle devienne une République socialiste avec la transformation de son système économique et social que cela implique, ensuite que la Fédération yougoslave devienne une sorte de Fédération à l'échelle européenne, car vous êtes géographiquement bien loin de nous. Sous ces réserves, la Bretagne, par son nombre d'habitants et sa superficie, est évidemment tout à fait comparable à l'une de nos six Républiques, et pourrait, théoriquement toujours, s'insérer sans effort dans notre Fédération. La République de Serbie, qui est la plus peuplée de nos Républiques, comprend,



avec ses Provinces autonomes, un peu moins de 9 millions d'habitants, alors que la moins peuplée, celle du Monténégro, n'en comprend pas 500 000. La Bretagne ne compromettrait donc pas l'équilibre de l'ensemble, puisque la Yougoslavie comprend aujourd'hui, au total, un peu moins de 21 millions d'habitants.

— Il est bien évident, précisé-je, que tout ceci n'est qu'un préambule théorique, ainsi que vous l'avez compris. Ce qu'il m'intéresse de connaître, ce sont, dans un premier temps, les pouvoirs et les attributions respectives des Républiques de Yougoslavie et de la République fédérale, afin que nous puissions décrire et définir les libertés dont jouirait normalement la Bretagne dans un ensemble fédéral conçu comme est conçu l'ensemble yougoslave. Par la suite, si votre temps nous le permet, j'aimerais être éclairé un peu plus avant sur le fonctionnement des différents systèmes d'autogestion, tant dans le domaine économique que dans le domaine social, administratif et politique, le fédéralisme yougoslave débordant très largement le domaine purement institutionnel...

— Je crois que c'est là l'originalité et la nouveauté de notre système d'administration, de gouvernement et de production, me répond mon interlocuteur. Mais, permettez-moi tout d'abord, afin que nous nous comprenions mieux, de faire un peu de terminologie. Il faut en effet s'entendre sur les sens des mots qui n'ont pas forcément chez vous la même signification que chez nous. Nous nous bornerons pour l'instant au vocabulaire que nous employons sur le plan des institutions. Nous appelons nos Républiques des Républiques socialistes qui sont chacune des unités fédérées au sein de la République socialiste fédérative de Yougoslavie (R.S.F.Y.). Nous préférons ce terme de fédératif, à celui de fédéral, car il traduit mieux la réalité de notre système constitutionnel.

— La Yougoslavie est pourtant un Etat fédéral de type classique ?

— Etat fédéral, oui; de type classique, non.

— En quoi se distingue-t-il donc du type classique tel que par exemple les types suisse ou américain ?

— Dans un Etat fédéral de type classique, vous le savez, il existe généralement deux Chambres à l'échelon fédéral : l'une élue dans l'ensemble de l'Etat fédéral proportionnellement au nombre des habitants — appelons-la si vous voulez Chambre du peuple — la seconde représentant les unités fédérées — appelons-la Chambre des Etats — et comprenant un nombre de

représentants égal pour chaque unité fédérée quelle que soit leur population, ces deux Chambres ayant en général des pouvoirs égaux.

En Yougoslavie, depuis l'adoption de la Constitution de 1974, nous avons bien deux Chambres à l'échelon fédéral, l'une appelée Conseil fédéral, l'autre Conseil des Républiques et des Provinces. Mais dans ces deux Chambres, et non pas seulement dans une seule, les Républiques sont représentées à égalité. Le Conseil fédéral comprend les délégués des organisations et communautés autogestionnaires et des organisations socio-politiques, à raison de trente délégués pour chaque République et de vingt pour chaque Province autonome, quelle que soit la population de chacune de ces unités, soit un total de deux cent vingt délégués. Le Conseil des Républiques et des Provinces comprend les délégués des Républiques et des Provinces à raison de douze délégués par République et de huit par Province autonome, soit quatre-vingt-huit délégués. Je vous rappelle que la Yougoslavie comprend six Républiques et deux Provinces autonomes.

Ces deux Conseils enfin, dont la réunion forme l'Assemblée fédérale, ont chacun des compétences différentes : mais ils ont également des compétences communes. Dans ce dernier cas, ils se réunissent pour les exercer.

Vous allez sans doute me demander la raison de ce système qui diffère du système institutionnel fédéral de type classique. Il tient essentiellement à la nécessité d'assurer, non seulement l'autonomie, mais encore l'égalité la plus complète, sur tous les plans dans tous les domaines, des Républiques et Provinces autonomes entre elles. Les Constitutions antérieures n'assuraient pas de manière suffisante cette égalité. Aussi des tendances centrifuges très vives se sont-elles fait jour parmi presque toutes les Républiques fédérées, et notamment en Croatie, qui a été le théâtre d'une agitation sérieuse. Il était nécessaire d'éviter de donner des armes aux tendances nationalistes et sécessionnistes qui croissaient, y compris au sein de la Ligue des communistes, et qui auraient pu mettre en danger l'existence de la Fédération, voire même conduire à son éclatement... Vous retrouverez ce souci d'assurer la parité et l'égalité entre les Républiques à tous les degrés de l'organisation fédérale et sur les plans les plus divers du gouvernement et de l'administration au stade fédéral.

*La R.S.F.Y., communauté de nations égales en droits.*

— La Yougoslavie est donc plutôt, observé-je, une communauté d'Etats égaux en droits, presque une Confédération d'Etats, plutôt qu'un Etat fédéral de type classique ?

— Il est à la rigueur possible d'utiliser ce terme, bien qu'il soit loin de traduire la réalité... Notre Constitution garantit en effet l'égalité absolue des Républiques entre elles et précise dans son article premier que la R.S.F.Y., Etat fédéral, est une « communauté étatique de nations librement unies »... « fondée sur le pouvoir et l'autogestion de la classe ouvrière et de tous les travailleurs, et communauté socialiste démocratique autogestionnaire de travailleurs et de citoyens, de nations et de nationalités égales en droit ». L'article 3 précise que chacune des Républiques socialistes est un « Etat fondé sur la souveraineté de la nation ». L'article 245 revient sur la même idée et précise à nouveau que « dans la R.S.F.Y. les nations et les nationalités sont égales en droit »...

L'article 5 de la Constitution prévoit en conséquence que le territoire d'une République ou d'une Province autonome ne peut être modifié sans son accord, et également que les frontières de la R.S.F.Y. ne peuvent être modifiées sans l'accord de toutes les Républiques et Provinces autonomes... Si donc, cher monsieur, ajoute mon interlocuteur en souriant, la Bretagne voulait un jour devenir une République de la Yougoslavie, il vous faudrait l'accord non seulement des deux gouvernements et parlements de Belgrade, le fédéral et le serbe, mais encore de ceux de Ljubliana (Slovénie), de Zagreb (Croatie), de Sarajevo (Bosnie-Herzégovine), de Skopje (Macédoine) et de Titograd (Monténégro), sans compter ceux de Novi Sad et de Pristina qui sont les capitales de nos deux Provinces autonomes de Voïvodine et de Kossovo...

— Quelle intense activité diplomatique en perspective ! répondé-je sur le même ton ! Mais est-ce que les Républiques pourraient, le cas échéant, faire sécession ?

— La Constitution actuelle, à la différence de celle de 1946, ne le prévoit pas. L'article 5 de la Constitution précise même que « le territoire de la R.S.F.Y. est un... ». Ce droit n'est d'ailleurs prévu dans aucune Constitution fédérale. Par définition, une fédération est faite pour unir. Il n'y a que la Cons-

titution dite fédérale de l'U.R.S.S. à le prévoir, et vous savez ce que cela vaut dans la pratique...

J'interromps :

— Une autre précision, si vous le voulez bien, précision qui est, elle aussi, d'ordre terminologique. Votre Constitution emploie-t-elle le mot nation pour qualifier chaque République ? Si oui, il semble que le mot Etat serait plus approprié, puisque vos différentes Républiques comprennent presque toutes des peuples de différentes nationalités...

— Si la chose n'est pas aussi claire qu'elle le devrait, il faut en accuser sans doute, monsieur, la mauvaise influence de la terminologie française, qui, à la différence de la presque totalité des autres langues et des autres systèmes de droit public, tend à confondre la nation et l'Etat, qui sont en effet des réalités bien différentes, et par suite contribue à faire croire qu'il n'y a pas de nation véritable sans Etat. Précisons cependant que lorsque nous parlons d'une fédération de nations nous ne confondons pas le mot nation avec le mot république. D'une manière générale nous nous sommes efforcés que les quatre grands groupes nationaux qui forment la Yougoslavie : le slovène, le croate, le serbe et le macédonien soient chacun rassemblés au sein d'une même unité étatique. Mais la règle n'est pas absolue puisque les nations de la Yougoslavie sont en réalité rassemblées en six, voire même en huit Etats.

Nous reconnaissons aussi qu'à côté des « nations » nous avons également des « nationalités », par lesquelles nous entendons des membres d'autres nations dont la majorité est groupée au sein d'Etats voisins de la Yougoslavie : c'est le cas des Albanais, des Hongrois, des Bulgares, des Italiens et des Turcs, par exemple, qui vivent sur le territoire de l'une ou l'autre de nos Républiques. Notre terminologie et notre Constitution ne nous aveuglent donc pas au point de ne pas reconnaître qu'il y a plusieurs nationalités ou minorités nationales au sein de chacune de nos Républiques, ni de garantir de manière très stricte les droits de chacune de ces nationalités, notamment en matière culturelle, dans l'enseignement, l'administration et la vie publique..., alors que la France ne le fait pas.

Je précise aussi que chacune de nos six Républiques possède son propre drapeau, différent de celui de la R.S.F.Y. En fait, comme en droit, nos Républiques ont donc toutes les caractéristiques d'Etats distincts, que la Fédération ne fait que rassembler.

*Attributions des autorités fédérales. Assemblée fédérale.*

— On doit donc déduire de ce que vous me dites que, comme cela est la règle dans tous les Etats fédéraux, ce sont en réalité les Républiques qui sont souveraines, et que la Fédération n'existe que pour assurer certaines tâches que ces Républiques ont décidé de mettre en commun ?

— C'est très exactement le cas de la R.S.F.Y. A cette différence près, toutefois, et là je vous renvoie un peu la critique que vous m'avez faite, que ce ne sont pas les Républiques qui sont souveraines. Elles ne sont que des Etats. Nous ne pensons pas même si on le pense en France, que la souveraineté soit ou doive être un des attributs de l'Etat. Ce dernier n'est qu'un instrument au service des peuples. La souveraineté est un attribut du peuple lui-même : chaque peuple, et chaque nationalité, doit exercer ses droits souverains selon les modalités qui lui sont propres, qui satisfassent le mieux ses besoins et garantissent le mieux ses intérêts et ses droits...

Notre Constitution fédérale énumère donc les tâches qui sont celles de la Fédération et définit ses attributions, exactement comme le font les Constitutions de la Suisse et des Etats-Unis. Tout ce qui n'est pas expressément défini comme étant de la compétence fédérale est du ressort des Républiques, des Communes, des organisations de travail associé et des communautés autogestionnaires. Le même principe s'applique à l'intérieur de chacune des Républiques : elles ont chacune leur propre Constitution, leurs propres organes délibérants, leur propre gouvernement et leurs propres lois.

— Quelles sont donc d'une manière générale les attributions de la R.S.F.Y. ?

— Elles sont énumérées dans la troisième partie, article 281 de la Constitution, article qui comprend à lui tout seul plusieurs pages de texte. Les articles 244 à 279 précisent, en outre, la manière dont ces pouvoirs s'exercent au sein de la Fédération. D'une manière générale, les affaires étrangères, la défense, la monnaie, les poids et mesures, le commerce international, les douanes, la politique des changes, la sécurité de l'Etat, la planification économique et sociale, les transports, la protection des droits fondamentaux des citoyens et des travailleurs, la citoyenneté, le système des rapports socio-économiques socialistes autogestionnaires, la coordination du développement économique et

social, la protection et la révision de la Constitution fédérale, etc., sont de sa compétence.

— Les autorités fédérales, d'après votre description, semblent posséder des pouvoirs extrêmement larges.

— En droit, en effet, puisque, comme vous l'avez remarqué, des lois fédérales peuvent intervenir à tout moment sur de très nombreux sujets. En fait, moins qu'on ne pourrait le penser, car il faut faire ressortir que la Fédération n'exerce pas elle-même la plupart de ces pouvoirs, ou tout au moins pas directement. Elle les exerce surtout par l'intermédiaire des gouvernements des Républiques et Provinces autonomes. Ce sont ces dernières qui sont les véritables dépositaires du pouvoir, comme les structures et la composition de l'Assemblée fédérale le démontrent. D'une manière générale la Fédération n'administre pas : elle anime, arbitre, approuve, oriente et coordonne : elle n'est pas une construction distincte située en dehors et au-dessus des Républiques socialistes : elle n'a pas, en tant que telle, des intérêts et des positions particulières à défendre. Elle ne fait que réaliser et protéger les intérêts communs des nations et des nationalités, des communautés autogestionnaires, des travailleurs et des citoyens. Elle ne peut qu'intervenir, dans des domaines certes nombreux, mais seulement si le besoin s'en fait sentir. Aussi les fonctionnaires strictement fédéraux sont-ils très peu nombreux. Du fait de la composition même des Conseils fédéraux ce sont évidemment les délégués des organisations de base, Républiques, Communes, Communautés de travail associé qui exercent en réalité les pouvoirs fédéraux.

— Vous m'avez dit que les deux Conseils qui forment l'Assemblée fédérale avaient des compétences distinctes et certaines compétences communes. Pouvez-vous me donner quelques précisions à ce sujet ?

— Les articles 284 à 290 de la Constitution répondent à votre question. Schématiquement, si vous voulez bien, le Conseil fédéral est compétent pour toutes les questions d'intérêt général : politique intérieure, budget fédéral, organisation et compétence des organes fédéraux..., en un mot, tout ce qui ne relève pas de manière expresse de la compétence du Conseil des Républiques et Provinces. Quant à ce dernier, il est essentiellement compétent pour assurer la coordination entre l'Assemblée fédérale et les Assemblées des Républiques et des Provinces : c'est pourquoi il adopte les lois fédérales qui concernent le système monétaire, les changes, le commerce intérieur, la politique du

crédit, des prix, du marché, la législation du travail associé, les traités internationaux, la politique d'exécution des lois fédérales...

Quant à la compétence commune des deux Conseils, elle est, à égalité de droit : l'élection de la Présidence et du bureau de l'Assemblée fédérale, celle du Président et des membres du Conseil exécutif, ou gouvernement fédéral, des présidents et des juges de la Cour constitutionnelle fédérale, la ratification des traités et accords internationaux. Il faut mentionner aussi que chacun des Conseils élit son président et son propre bureau, pour une durée de quatre ans, ce qui est aussi la durée de leur propre mandat. Les fonctions des présidents ne peuvent être exercées plus de deux fois consécutives.

#### *Le Conseil exécutif fédéral.*

— Le Conseil exécutif, ou gouvernement de la Fédération, est donc élu par l'Assemblée fédérale toutes chambres réunies ?

— Oui, mais toutefois selon certaines règles très précises. Le Président du Conseil est élu par l'Assemblée fédérale, mais sur la proposition de la Présidence de la République. A leur tour, les membres du Conseil exécutif, ou ministres, et les secrétaires fédéraux sont élus par l'Assemblée fédérale, mais sur la proposition du candidat aux fonctions de Président du Conseil. Ce dernier choisit donc son gouvernement. Mais ce choix est limité par certaines règles très précises qui tendent à assurer une représentation paritaire des Républiques et Provinces autonomes dans le gouvernement.

— Le Président du Conseil, par conséquent, ne pourrait pas choisir des ministres qui ne soient que des Serbes, ou que des Croates, ou que de deux nationalités seulement ?

— Ne fût-ce que pour la bonne raison que, dans ce cas, il ne serait certainement pas élu par l'Assemblée... Ce principe de la représentation paritaire des Républiques et Provinces autonomes joue également dans la nomination de tous les hauts-fonctionnaires, secrétaires fédéraux et autres, qui dirigent l'administration fédérale. L'article 348 de la Constitution le prévoit expressément.

— Dans la pratique, cela ne doit pas être facile à réaliser...

— Pourquoi pas ? C'est un système analogue qui régit la nomination de tous les commissaires et fonctionnaires de diffé-

rents grades qui composent l'administration de la Communauté européenne à Bruxelles...

— Quelle est la durée des pouvoirs du Conseil exécutif ?

— Il est élu pour quatre ans, ce qui est la durée du mandat de l'Assemblée. La Constitution précise que les mêmes personnes ne peuvent être élues plus de deux fois consécutives aux fonctions de Président et de membres du Conseil exécutif fédéral. Il est également prévu (art. 348) que les fonctions de membre de l'Assemblée fédérale et de membres du gouvernement sont incompatibles : vous avez une pratique de ce genre en France depuis la Constitution de 1958... Ceux qui sont élus à l'un de ces postes perdent donc leur mandat à l'Assemblée fédérale. Mais le Président du Conseil conserve le droit de relever les ministres de leurs fonctions et de demander à l'Assemblée d'en élire d'autres.

Le Conseil exécutif, comme tout gouvernement, partage bien entendu le droit d'initiative des lois avec les membres de l'Assemblée fédérale. Il est également prévu que, dans ses délibérations il statue à la majorité des membres présents (art. 353) et qu'il doit (art. 358) tenir au courant les deux Conseils de l'Assemblée fédérale de son activité. Il lui incombe également, pour l'application des lois fédérales qui peuvent être adoptées, d'informer les Assemblées compétentes des Républiques et des Provinces et de s'assurer de leur accord, puisque ce sont elles qui, dans la plupart des cas, auront à les appliquer.

— Le Conseil exécutif peut-il être renversé par l'Assemblée fédérale ?

— Non, en principe. Mais en cas de conflit avec l'Assemblée, il peut poser la question de confiance ou démissionner. Inversement, l'Assemblée peut également proposer un vote de méfiance. L'une quelconque des Chambres fédérales peut prendre l'initiative d'abroger ou d'annuler une ordonnance — vous diriez sans doute décret —, du Conseil exécutif qu'elle estimerait en opposition avec la Constitution ou la loi fédérale (art. 360). Par ailleurs, le gouvernement et les administrations fédérales sont autonomes dans l'exercice de leurs fonctions et n'ont de responsabilité que devant les organes fédéraux.

Il est prévu, toutefois, et ici vous retrouverez l'une des particularités de la pratique constitutionnelle des Etats-Unis, que la durée des pouvoirs, non seulement des ministres, mais encore des hauts fonctionnaires qui dirigent les administrations fédérales, ne peut excéder la durée d'une législature. Qui plus est,

ils ne peuvent être nommés plus de deux fois consécutives à leurs fonctions, ceci afin d'assurer une sorte de roulement constant à la tête de l'Etat et de faire accéder un plus grand nombre de personnes aux postes de responsabilité.

— Il s'agit donc, en quelque manière, résumé-je, d'une sorte de mélange très particulier et très original entre le pouvoir présidentiel, qui caractérise les systèmes constitutionnels américain et français, et le pouvoir d'assemblée qui caractérise la plupart des Constitutions parlementaires classiques. C'est d'autant plus vrai que, si je ne me trompe, le Président de la République fédérale n'est pas élu par l'Assemblée fédérale. Et que d'autre part le Président du Conseil, qui est cependant choisi par la Présidence de la République, doit être, ainsi que les membres de son gouvernement et les secrétaires fédéraux « investis » en quelque sorte par l'Assemblée...

#### *La Présidence de la R.S.F.Y.*

— En effet, me répond mon interlocuteur. Mais ici encore n'employez pas le terme de Président de la République, mais celui de Présidence de la République, car, depuis la Constitution de 1974, la Présidence de la République est en Yougoslavie un organisme collectif : c'est en quelque sorte une Présidence collégiale, et les membres de cette Présidence collégiale ne sont pas élus au suffrage universel, comme le Président l'est en France et aux Etats-Unis.

— Je croyais cependant que le maréchal Tito avait été élu Président à vie ?...

— Il serait plus exact de dire que, depuis la Constitution de 1974, il est Président de la Présidence... pour une durée, en principe, indéfinie. Mais il a été lui-même l'un des principaux protagonistes de cette présidence collégiale, car il lui importait, d'une part d'assurer sa succession étant donné son âge — il a 85 ans en 1978 —, et, d'autre part, de prémunir la R.S.F.Y. contre des risques possibles d'éclatement si l'égalité des droits et des pouvoirs de toutes les Républiques dans la direction et le gouvernement de l'Etat, n'était pas rigoureusement assurée jusque dans ses organes et ses fonctions les plus élevées...

— Ici encore, nous retrouvons donc ce souci d'égalité et de parité entre les Etats de la Fédération sur lequel vous avez, dès le début de notre entretien, attiré mon attention ?...

— C'est très exactement cela. La Présidence de la R.S.F.Y. est composée d'un membre de chaque République et Province autonome soit donc de huit membres. Chacun d'eux est élu au scrutin secret, par les Assemblées respectives, toutes Chambres ou tous Conseils réunis, de chacune des Républiques et Provinces. En outre un neuvième membre, le Président de la Ligue des communistes de Yougoslavie, fait automatiquement partie de la Présidence. La durée du mandat de ces neuf membres est de cinq ans, et ils ne peuvent exercer, mis à part le cas spécial du maréchal Tito, qui est réglé par des articles spéciaux de la Constitution, leur mandat plus de deux fois consécutives. La Présidence collégiale élit chaque année, ou plutôt élira lorsque Joseph Broz Tito aura disparu, parmi ses membres, un président et un vice-président.

— La Constitution a donc institué une sorte de rotation annuelle, comme dans le système gouvernemental suisse, du Président de la Présidence collégiale. C'est évidemment ce dernier qui représente la R.S.F.Y., qui assure le commandement des forces armées et qui est, en somme, l'organe exécutif de la Présidence. Pouvons-nous évoquer les attributions de la Présidence de la République socialiste fédérative ?

— Sa fonction la plus importante est de veiller à la coordination et à l'harmonisation des intérêts des Républiques et des Provinces. Elle soumet à l'approbation de l'Assemblée fédérale le choix qu'elle a fait du Président du Conseil et du Président et des juges de la Cour constitutionnelle. Elle nomme les ambassadeurs et les officiers supérieurs, exerce le droit de grâce, arrête le plan d'utilisation des forces armées. Le secrétaire fédéral commis à la Défense nationale est responsable devant elle. Elle dispose également de pouvoirs exceptionnels en cas de guerre ou d'urgence. Elle doit informer l'Assemblée fédérale des problèmes de politique intérieure et extérieure et peut lui demander de prendre des décisions.

— Peut-elle dissoudre l'Assemblée fédérale ?

— En cas de conflit non résolu entre la Présidence et l'un ou l'autre des Conseils de l'Assemblée fédérale, et si aucune des formules de conciliation prévues par la Constitution n'a donné de résultats, le Conseil avec lequel le conflit a eu lieu est dissous de plein droit. Mais en même temps le mandat de la Présidence de la République cesse également de plein droit. De nouvelles élections doivent donc avoir lieu, non seulement pour le Conseil dissous, mais aussi pour la Présidence de la République fédérale.

— De ce que vous venez de me dire sur la manière dont sont désignés le gouvernement, les hauts fonctionnaires, la Présidence, etc., il semble que la « politique » au sens pur de ce terme intervient fort peu. Le gouvernement fédéral semble être avant tout un gouvernement de techniciens ?

— Quel rôle voulez-vous donc que la politique pure joue dans le gouvernement et l'administration au stade fédéral ? D'une part, nous n'avons pas de partis politiques au sens où vous l'entendez dans les démocraties occidentales. Pratiquement, tous les citoyens sont groupés soit dans la Ligue des communistes, soit dans l'Alliance socialiste du peuple travailleur. Il ne faut pas non plus confondre l'administration des choses avec le manie- ment des idées. Dans la nomination du gouvernement, nous n'avons certes pas, comme chez vous, de « dosages » politiques à observer. Il n'y a que deux critères qui comptent : la compétence, d'une part, et la nationalité, de l'autre. La politique pure, s'il y en avait, serait de toute façon beaucoup plus à son aise et dans son cadre à l'intérieur de chacune de nos Républiques, mais non à l'échelon fédéral. A ce stade-là, ce qui compte, c'est l'efficacité et l'appréhension du réel, afin que la R.S.F.Y. soit gouvernée dans le sens du développement et du progrès des peuples qu'elle réunit, ceci dans le respect des droits de chacun d'entre eux...

#### *Election des membres de l'Assemblée fédérale.*

— Nous avons donc passé en revue, dis-je, les organes législatifs et exécutifs fédéraux. Il est un point que nous n'avons pas abordé : celui de l'élection des députés aux deux Conseils de l'Assemblée fédérale : comment sont-ils élus, et le suffrage universel intervient-il dans leur nomination ?

— Un autre point de terminologie avant de vous répondre : nous n'employons jamais le terme de député. Dans notre système institutionnel et à tous les échelons de notre vie publique, il n'y a que des délégués et jamais de députés, pour bien faire ressortir le lien de dépendance du délégué vis-à-vis de ceux qui l'ont nommé, du mandataire vis-à-vis de ses mandants, ces derniers constituant la base, véritable dépositaire du pouvoir. Un délégué est toujours révocable à tout moment par ceux qui l'ont élu alors qu'un député ne le serait pas, tout au moins au cours de son mandat. C'est là une des particularités de notre système consti-

tutionnel et ce qui le distingue des systèmes parlementaires classiques, tel que celui qui se pratique en France...

Ceci dit, aucun des deux Conseils de l'Assemblée fédérale n'est élu au suffrage universel direct. Ce sont les Assemblées des Républiques et des Provinces qui, tous Conseils réunis, choisissent parmi leurs membres leurs délégués au Conseil des Républiques et des Provinces. Ce sont les Assemblées des Communes, situées sur le territoire de chaque République ou Province, qui désignent leurs délégués au Conseil fédéral, qui est, je vous le rappelle, la deuxième Chambre de l'Assemblée fédérale. Ici encore, les élections doivent avoir lieu tous Conseils réunis. Précisons qu'il y a, à l'échelon communal, comme à l'échelon des Républiques, plusieurs Conseils dont la réunion forme l'Assemblée communale, conseils dont les attributions et les compétences sont différentes. Nous aurons l'occasion d'y revenir lorsque nous parlerons de la Commune yougoslave, qui est l'échelon de base de notre organisation socio-politique, et qui dispose de pouvoirs très étendus, comme elle doit d'ailleurs le faire dans tout système fédératif.

— Il nous faudra certes aborder ce sujet, et je vous remercie de l'introduire. Ceci dit, les Assemblées des Républiques, d'une part, celles des Communes, d'autre part, sont donc maîtresses de leur choix dans la nomination de leurs délégués à l'Assemblée fédérale ?

Je perçois une ombre d'hésitation chez mon interlocuteur, qui répond :

— Elles le sont, certes, mais cependant dans une certaine limite, puisque la Constitution précise que les délégués au Conseil des Républiques doivent faire partie des Assemblées de la République qui les élit, et que les délégués au Conseil fédéral doivent faire partie des Assemblées des Communes qui les élitent...

— Il y a donc, dans les deux cas, cumul de mandats ?

— Ce cumul est volontaire, car il permet, d'une part, un contrôle permanent beaucoup plus facile du délégué par la base qui l'a élu; d'autre part, il paraît indispensable que les délégués aux deux Chambres fédérales restent vraiment des délégués de chacune des Républiques, parfaitement au courant de leurs problèmes propres : ils ne sont pas les représentants d'un ensemble plus ou moins mythique, d'un peuple abstrait, ou d'une nation théorique, comme en France, par exemple, mais de ce quelque chose de réel et de concret que sont les préoccupations

nationales de nos peuples, et les intérêts socio-politiques de ceux qui les désignent. Il faut ajouter, d'autre part, qu'étant donné que l'essentiel du pouvoir politique et des compétences, de la gestion et de l'administration, est exercé par la base, c'est-à-dire par les Républiques et les Communes et leurs communautés autogestionnaires, les réunions de l'Assemblée fédérale se bornent à la discussion des seuls intérêts d'ensemble de la Fédération, et ne prennent pas aux délégués la majeure partie de leur temps. Ces réunions sont régulières, mais elles sont peu nombreuses et d'une durée limitée.

Puis-je vous rappeler aussi que ce système des délégués, ou des mandataires, pour un sujet bien précis, existe également aux Etats-Unis pour l'élection du Président? Les électeurs de ce dernier sont désignés à l'intérieur de chaque Etat, au cours d'élections primaires...

Enfin, continue le haut fonctionnaire fédéral, les délégués à l'Assemblée fédérale, comme d'ailleurs les délégués aux Assemblées des Républiques et à celles des Communes, restent d'autant plus près de la base qui les a élus et donc de leurs commettants, que c'est la base elle-même qui établit une liste de candidatures, liste sur laquelle ils doivent figurer pour pouvoir être élus...

#### *Le système des délégations. Les « Conseils ».*

Mon interlocuteur s'aperçoit de ma surprise et marque un temps d'arrêt avant de continuer :

— Je sais que cela vous surprend : mais, encore une fois, notre système constitutionnel et nos institutions présentent de nombreuses particularités qui sont souvent difficiles à apprécier si l'on raisonne en gardant à l'esprit les seules notions de droit public qui servent de base aux systèmes politiques des démocraties parlementaires classiques, ceux auxquels vous êtes personnellement habitué. Ces systèmes représentatifs nous paraissent à nous, Yougoslaves et socialistes, incomplets : nés au XIX<sup>e</sup> siècle, ils ne sont plus adaptés au XX<sup>e</sup>; ils ne sont pas, ou ils ne sont plus, capables de refléter de manière suffisamment fidèle la complexité présente des réalités nationales et socio-politiques dans leur globalité. Ils ne tiennent compte que des idéologies politiques, non des intérêts, qui n'ont pas de représentation distincte dans l'Etat. Ils tiennent peut-être compte du citoyen

abstrait, mais non de l'homme complet, en tant que citoyen travailleur et citoyen membre de sa nationalité. S'ils réalisent tant bien que mal une sorte de démocratie politique, ils ne réalisent pas la démocratie économique, sociale et culturelle, qui paraît de nos jours inséparable de la première, et sans laquelle celle-là sera toujours incomplète... Le système yougoslave s'efforce d'assurer les deux.

— J'admets parfaitement la justesse de votre raisonnement, dis-je, mais je ne vois pas comment l'établissement d'une liste de candidats peut le justifier, avec la restriction du choix que cela implique...

— Notre système constitutionnel est évidemment très complexe, me répond mon interlocuteur; mais s'il l'est, c'est que l'organisation de la société moderne est complexe, et que nous avons voulu peu à peu calquer notre organisation socio-politique et socio-économique sur sa complexité. C'est pourquoi nous avons institué à chaque niveau ce système des « délégations ». Ce dernier élimine le système représentatif classique et, avec lui, tout le jeu des intérêts occultes, des groupes de pression, des lobbies, des monopoles, fussent-ils de partis, de syndicats ou d'intérêts privés, qui agissent dans la coulisse et jamais au grand jour. Dans notre optique le système que nous avons institué permet aux citoyens, aux travailleurs, et aux organisations dans lesquelles ils se groupent en tant que travailleurs et en tant que citoyens, de participer beaucoup plus directement et activement à l'exercice du pouvoir et à la gestion des affaires sociales et économiques à tous les degrés. Il rend possible un contrôle de leur part sur les délégations et sur les délégués qu'ils ont choisis...

— Nous sommes encore loin cependant de la liste des candidats...

— Il convient d'abord de décrire, le plus rapidement et le plus clairement possible, la manière dont fonctionne le système des « délégations ». Il est étroitement lié au système des assemblées. Selon les principes de l'autogestion socialiste tous les travailleurs sont groupés à la base dans des organisations de travail associé et des communautés de travail. Tous les citoyens de leur côté sont, par la force des choses, membres de communautés locales : quartiers ou districts. Enfin la plupart des citoyens travailleurs sont membres d'une organisation socio-politique, terme par lequel nous désignons la Ligue des communistes et l'Alliance socialiste. A ces trois catégories, qui embrassent

l'ensemble de la vie et de l'activité d'un citoyen : activité économique, collectivité territoriale et activité politique, correspondent, à tous les échelons de notre organisation économique sociale et politique, des « Conseils » formés par des « délégués ». Il existe donc, à l'échelon de chaque commune, et de chaque République ou Province autonome, trois Conseils : un Conseil du travail associé, un Conseil des communautés locales et un Conseil socio-politique. C'est la réunion de ces trois Conseils qui forme l'Assemblée communale à l'échelon de la Commune, d'une part, l'Assemblée de la République à l'échelon de la République, d'autre part.

Aucun de ces Conseils n'est élu au suffrage universel direct, pas plus à l'échelon de la Commune qu'à celui de la République. Mais ils ont naturellement tout pouvoir de délibération et de décision dans les limites de leurs compétences et attributions respectives; et ils sont tous formés de « délégués ».

— Et comment donc, demandé-je, sont élus ou nommés ces délégués ?

— Ici encore, cher monsieur, il y a un système à plusieurs niveaux. Le suffrage universel direct et secret s'exerce dans le cadre de chacune des organisations de base. Il est donc exercé : 1° par tous les travailleurs au sein des organisations de travail associé ou d'entreprises autogestionnaires; 2° par tous les travailleurs de l'agriculture, de l'artisanat et autres, qui travaillent avec des moyens leur appartenant en propre; 3° par les travailleurs des communautés de travail, administrations, services, organes d'Etat des Républiques ou de collectivités, armée comprise; 4° par tous les citoyens au niveau de chaque collectivité locale, quartiers, villages, districts, etc.

Tous ces groupes élisent chacun, pour une durée de quatre ans, leurs délégations, dont les membres ne peuvent être élus **plus de deux fois consécutives** à ces fonctions. Ce sont ces délégations qui dressent et proposent une liste de candidats, choisis parmi leurs membres, aux différents Conseils de l'Assemblée communale. Saisie de ces propositions, la Conférence des candidatures de l'Alliance socialiste à l'échelon communal arrête la liste définitive des candidats aux différents Conseils communaux. Une fois la liste dressée, et elle doit en principe comprendre plus de noms que de postes à pourvoir, ce sont les délégations qui procèdent elles-mêmes au scrutin secret, à l'élection de leurs propres délégués aux différents Conseils.

— Ces délégations, qui sont les organes de base de votre système électoral, ne votent donc pas toutes en commun pour l'élection des différents conseils qui forment l'Assemblée communale ?

— Non. Le Conseil du travail associé est élu par les délégations des organisations et communautés de travail, soit les catégories 1, 2 et 3, dont je vous ai parlé, le Conseil des communautés locales par les délégations de ces communautés, quartier, ville, district, etc., et le Conseil socio-politique par les délégations des organisations socio-politiques. Les trois Conseils sont donc élus chacun par un électorat différent, puisque les délégations sont différentes; enfin, je vous rappelle que l'Assemblée communale est constituée par l'ensemble des trois Conseils.

— Par conséquent, pour être élus à l'un quelconque des Conseils, les candidats délégués doivent au préalable figurer sur une liste de candidats, dressée ou contrôlée par l'Alliance socialiste... Il y a donc une sorte de filtrage, ou de sélection des candidats par l'Alliance socialiste. Pour apprécier l'étendue de cette sélection, est-il possible d'avoir quelques chiffres ? Disons, pour simplifier, que les membres des délégations, qui sont, eux, élus par la base, constituent les grands électeurs chargés d'élire des « délégués » choisis en leur sein et figurant sur la liste qui a été dressée par l'Alliance socialiste : combien y a-t-il de grands électeurs et combien élisent-ils de délégués ?

— En 1974, il y avait au total en Yougoslavie 72 521 délégations de toute nature, qui comprenaient 839 651 membres, donc autant de « grands électeurs » pour reprendre votre terme qui rappelle celui en usage aux Etats-Unis. Cela donne une moyenne d'un peu plus de dix membres par délégation. Ces 840 000 membres, ou grands électeurs, élaient à leur tour 53 371 délégués aux Conseils des Assemblées communales, soit un peu plus de 6 % d'entre eux.

Ce sont enfin ces délégués, membres des Conseils communaux, qui sont à leur tour électeurs pour la nomination des délégués aux différents Conseils qui forment les Assemblées des Républiques et Provinces autonomes...

— Je suppose qu'il existe aussi pour ces derniers une liste de candidats ?

— Oui. La procédure est la même. Les candidats sont proposés par les différentes délégations comme pour les Conseils communaux. La liste est dressée par la Conférence des candidatures de l'Alliance socialiste sur la base des propositions des délé-



gations. Les listes, une fois dressées, ce sont les délégués qui siègent déjà dans les Conseils du travail associé à l'échelon communal qui élisent les membres du Conseil du travail associé de la République. Les membres du Conseil des Communes de la République sont élus par les délégués qui siègent dans tous les Conseils à l'échelon communal, réunis en séance commune, donc par les Assemblées communales au complet. Les membres du Conseil socio-politique de la République sont élus par l'ensemble des délégués qui siègent dans les Conseils socio-politiques des Assemblées communales.

Ici encore, je peux vous donner des chiffres : en 1974 il y avait au total, car bien évidemment le nombre varie avec chaque République, 1 652 membres dans les Conseils des Assemblées des Républiques, soit 815 dans les Chambres du travail associé, 442 dans les Chambres des communes et 395 dans les Chambres socio-politiques. Dans nos deux provinces autonomes, ces chiffres étaient respectivement 435, 210, 115 et 110...

Enfin, à l'échelon fédéral, comme je vous l'ai dit, le même système s'applique pour l'élection des membres du Conseil fédéral de l'Assemblée fédérale. La liste des candidats à ce Conseil proposée par les délégations de base pour ces fonctions est arrêtée par la Conférence des candidatures de l'Alliance socialiste de la République ou Province autonome : les Assemblées communales de chaque République ou Province autonome siègent au complet, tous Conseils réunis, pour l'élection des membres du Conseil fédéral. Une restriction toutefois : au moins la moitié des candidats inscrits sur la liste doivent déjà faire partie des délégations des organisations de travail associé.

#### *Suffrage universel et suffrage à plusieurs degrés.*

— Il s'agit donc dans tous les cas, sauf pour la nomination des délégations ou grands électeurs, d'un suffrage restreint ou différencié et d'élections à plusieurs degrés. La part du suffrage universel, dans ce système, apparaît bien réduite...

— Croyez-vous vraiment que le suffrage universel soit, dans tous les cas et sur tous les sujets, une sorte de panacée capable de répondre à tous les besoins ? Etes-vous égaré à ce point par la propagande et les idées reçues dans les démocraties dites libérales ? Le suffrage universel direct, appliqué sur une échelle trop large ou sur un espace géographique trop étendu, ne privilégie

que la politique pure, les idéologies, aux dépens du réel et du concret. Et n'est-ce pas le réel et le concret qui importent dans l'organisation de la société et le gouvernement des hommes ?

Nous avons conservé le suffrage universel à la base, car n'importe quel travailleur ou quel citoyen, aussi peu éveillé et aussi peu informé soit-il, est capable de juger sainement au sein de son entreprise, de son quartier, de son village ou de sa ville, de ce qui va ou de ce qui ne va pas, de ce qui est bon ou de ce qui est mauvais, de ce qui est trop coûteux ou trop ambitieux. Au-delà de ce stade, il est fort probable que ses idées sont moins claires, son jugement moins indépendant ou plus partisan, son information beaucoup plus partielle. Par contre, il est capable de discerner, parmi ceux qu'il fréquente tous les jours, parmi ceux avec qui il travaille, ceux de ses concitoyens ou de ses co-travailleurs qui sont les plus aptes à défendre efficacement ses intérêts et ses droits comme ses idées à un échelon supérieur, et par conséquent ceux qui sont capables d'être ses « délégués » à cet échelon et l'y représenter vraiment. Il ne voit pas ces derniers seulement une ou deux fois tous les quatre ans ; il les fréquente tous les jours et travaille ou vit à leurs côtés. C'est à ce souci que répond notre système des délégations et de choix successifs à plusieurs niveaux. Seuls ceux qui veulent ou peuvent accepter des responsabilités, et effectuer un travail supplémentaire, ceux qui acceptent de participer au nom de leurs co-travailleurs ou de leurs concitoyens à l'exercice des différents pouvoirs et des responsabilités, font partie des délégations. Et c'est à leur tour au sein de celles-ci, qui se réunissent fréquemment, que sont choisis les meilleurs, ou les plus compétents, ou les plus actifs, pour exercer des responsabilités de plus en plus élevées...

On ne peut pas demander à tous les citoyens, sans distinction, d'être par exemple un Conseil purement économique et social, qui, par définition, doit être l'émanation des entreprises et des organisations sociales dans leur diversité et leur spécificité. En cette matière, la conception purement individualiste du droit qui caractérise les démocraties occidentales doit être dépassée et complétée. La démocratie économique est une chose, la démocratie politique une autre. Si on veut les faire coexister, elles ne peuvent se réaliser par les mêmes moyens, ni s'exercer de la même manière. Le suffrage universel, appliqué à tort et à travers et sans discernement, n'est pas le moyen de les appliquer l'une et l'autre. En ce qui nous concerne nous nous efforçons d'assurer, dans chaque cas, la participation la plus large possible de tous

les travailleurs à l'autogestion à la base, c'est-à-dire dans leur entreprise ou l'organisation où ils travaillent; puis celle de tous les citoyens à l'administration et à l'aménagement de leur ville, de leur village ou de leur quartier; enfin par le moyen de délégations successives à l'autogestion des Communes et des Républiques...

— Certes : mais votre système de liste de candidats aux diverses Assemblées ou Conseils semble quand même limiter considérablement le choix de l'électeur...

— Croyez-vous vraiment que la liberté de choix de l'électorat dans les démocraties à système représentatif soit mieux assurée ? Croyez-vous qu'un candidat à l'Assemblée nationale française ou à la Chambre des Communes britannique puisse, sauf des cas bien exceptionnels, être élu s'il n'a pas derrière lui l'appareil et les ressources d'un parti organisé ? Personne ne consulte les électeurs de base sur le choix des candidats. Bien souvent ils ne les connaissent pas et ils ne sont que des étiquettes. Ils sont choisis par des états-majors de partis, ou des groupes d'intérêt, qui agissent de manière occulte et ne rendent de comptes à personne. Croyez-vous suffisant que le peuple ne soit souverain que pendant quelques heures, une fois tous les quatre ou cinq ans quand on lui demande de voter ?, et que pendant le reste du temps on ne lui demande jamais son avis ?

C'est tous les jours, dans tous les lieux, au sein de l'entreprise, comme au sein de la commune et dans tous les rouages de l'Etat, que doivent s'exercer le contrôle et la souveraineté populaire. Cela, nous nous sommes efforcés de le réaliser, après avoir répudié les erreurs du stalinisme et du centralisme, en instituant notre système de pouvoirs et d'assemblées à plusieurs niveaux, de « délégations » et de délégués toujours révocables par ceux qui les ont élus. De plus, par la limitation stricte de la durée des mandats, nous faisons participer un nombre beaucoup plus grand de travailleurs et de citoyens à l'administration et à l'exercice du pouvoir aux différents échelons de ce dernier.

C'est pourquoi nous n'avons pas chez nous de politiciens professionnels qui sont, à mon avis, la plaie de vos régimes parlementaires, et qui ne sont pas capables de faire autre chose que de la politique. La politique pure, pour reprendre un de vos termes, ne joue chez nous qu'un rôle très secondaire, et nous pensons que c'est un progrès. Un « délégué » doit, en Yougoslavie, avoir en général fait ses preuves de bon ouvrier, de bon fonctionnaire ou de bon administrateur avant d'être appelé à

des fonctions supérieures. Il n'est jamais coupé de la base qui l'a élu, et, à chaque niveau, il se fait, par la force des choses, un filtrage automatique des plus capables, des plus responsables et des plus avertis.

Et puis enfin, vous m'excusez si je me répète, nous pensons que si le système représentatif assure dans une certaine mesure l'exercice de la démocratie politique, il n'assure nullement l'exercice de la démocratie économique. Le citoyen n'est pas que citoyen : il est aussi travailleur, membre d'une collectivité locale et d'une nationalité. C'est sur tous ces plans et non sur un seul que ses droits fondamentaux doivent simultanément s'exercer : il ne peut le faire que par sa participation à des organes divers d'administration et de gouvernement...

— Et ceux qui ne participent pas aux travaux de la base, comment sont-ils représentés ?

— Ceux-là n'ont à s'en prendre qu'à eux-mêmes s'ils ne sont pas satisfaits des décisions prises au niveau de leur entreprise, de leur ville ou de leur quartier. S'ils ne sont pas intéressés, tant pis pour eux. De toute façon, ceux-là sont les mêmes que ceux qui se seraient abstenus aux élections dans le système représentatif...

#### *Ligue communiste et Alliance socialiste.*

— Je comprends certes vos arguments : il n'en reste pas moins que je reste perplexe devant cette liste de candidats établie par l'Alliance socialiste...

— Nous sommes, monsieur, une République fédérative socialiste. Nous ne voulons pas remettre en cause, ce qui ne veut pas dire que nous ne voulons pas les améliorer, les bases de notre système économique et politique. Dans la plupart des cas, d'ailleurs, l'Alliance socialiste ne fait qu'avaliser les propositions de candidatures émanant des délégations : et, croyez-moi, il n'y a pas tellement de candidats aux fonctions électives des différents Conseils, ni tellement de gens qui veulent accepter des responsabilités, source de beaucoup plus de travail et de soucis que de satisfactions ou d'avantages matériels...

— Je sais, certes, que la phrase de Tocqueville est toujours actuelle, qui disait il y a déjà presque cent cinquante ans, que « persuader aux hommes qu'ils doivent s'occuper de leurs affaires est une entreprise ardue »...

— Ajoutez à cela, cher monsieur, que l'Alliance socialiste est une organisation très large et très ouverte dont fait partie la presque totalité de notre corps électoral.

— Peut-on avoir quelques chiffres ?

— Les derniers chiffres que je possède sont ceux de 1975, d'après notre annuaire statistique de 1977. Il y avait à cette date 12 555 000 adhérents à l'Alliance socialiste du peuple travailleur. Je vous rappelle que la Yougoslavie comprend un peu moins de 21 millions d'habitants, et que les citoyens des deux sexes âgés de dix-huit ans et plus possèdent le droit de vote. Si vous déduisez de ces 20 millions les jeunes de moins de dix-huit ans, qui sont chez nous très nombreux, car la Yougoslavie est un peuple jeune, vous pouvez mesurer la très large audience de l'Alliance socialiste.

— La Yougoslavie ne vit donc plus sous le régime d'un parti unique ?

— Nous n'employons plus le mot de parti. L'ancien P.C. est devenu la Ligue des communistes, qui est organisée, comme l'Alliance socialiste, au sein de chaque République et fédérée à l'échelon yougoslave.

— Combien la Ligue des communistes comprend-elle d'adhérents ?

— Selon les mêmes sources, elle comprenait, en 1975, 1 303 000 membres.

— La Ligue des communistes conserve cependant une place fort importante dans l'Etat ou les Etats, dans l'ensemble de la R.S.F.Y. Vous m'avez précédemment indiqué que le Président de la Ligue des communistes est automatiquement et à qualité membre de la Présidence collégiale de la République fédérative ?

— C'est exact, bien qu'actuellement cela ne change guère la composition de la Présidence, puisque c'est le Maréchal Tito qui est le Président de la Ligue. Ceci dit, nous avons estimé nécessaire que la Ligue des communistes continue à être un rouage fondamental de notre système socio-politique. Elle est l'organisation d'avant-garde des travailleurs, qui assure, par son travail militant et d'éducation idéologique, le développement et la sauvegarde de la société socialiste autogestionnaire. Par son action, elle assure peu à peu la transformation de la société en de multiples associations de libres producteurs, au sein d'une communauté de nations et de nationalités égales en droits. Elle est un puissant facteur d'harmonisation et de coordination et l'un des éléments, peut-être le principal, qui constitue l'unité

de la Fédération yougoslave, que rien, il faut le dire, ne réunit par ailleurs, en dehors d'une simple communauté d'intérêts.

Le rôle de la Ligue est donc primordial : mais il ne s'exerce pas, comme en Russie soviétique, en recourant à l'autorité du pouvoir politique et aux méthodes de commandement et de direction administrative et bureaucratique centralisées. La Ligue n'administre ni ne gouverne. Elle instruit, éduque, anime, coordonne : elle n'impose pas. Il est normal que, de ce point de vue, elle soit représentée officiellement dans l'Etat. Je vous rappelle d'ailleurs qu'à son image l'Etat fédéral coordonne, oriente et anime, mais qu'il n'administre pas.

Il convient de remarquer aussi que, selon les principes qu'elle a souvent affirmés, la Ligue des communistes de Yougoslavie professe qu'il n'existe pas de méthode ou de moyens uniques dans l'édification du socialisme ou du communisme. Elle pense que chaque nation différenciée, chaque peuple, doit trouver la voie du socialisme qui convient le mieux à sa nature profonde et à ses besoins, et que par conséquent cette voie ne peut pas être la même pour tous. En d'autres termes il n'y a d'autre voie que la voie nationale dans l'édification du socialisme. Nous sommes convaincus que ce n'est que par l'instauration de dialogues ouverts et sans préjugés doctrinaux que l'on peut aujourd'hui combler le retard que pourrait marquer la pensée marxiste originelle au regard des structures actuelles de la société moderne, et des impératifs nationaux, qui déterminent aujourd'hui, beaucoup plus qu'autrefois, la vie des différents peuples. Ceci reste vrai malgré l'internationalisation croissante de la société et la planétarisation de tous nos problèmes, et sans aucun doute justement à cause de cela...

Si, par ailleurs, l'on peut dire que l'Alliance socialiste, comme la Ligue des communistes, ont leur mot à dire sur les candidats aux fonctions électives ou aux fonctions publiques, la chose n'existe-t-elle pas également dans certaines des démocraties occidentales ? Vous savez fort bien qu'un communiste, par exemple, ne peut être fonctionnaire en Allemagne fédérale, et n'écarte-t-on pas systématiquement en France de toutes fonctions de responsabilités les « autonomistes » bretons, alsaciens ou autres. La seule différence qu'il y a, c'est que cela se fait moins franchement.

— Peut-être, mais cela ne se fait tout de même pas dans les démocraties anglo-saxonnes ou scandinaves, que je considère, en ce qui me concerne, comme étant des démocraties plus pro-

fondes et plus réelles... Qu'est-ce qui distingue la Ligue des communistes de l'Alliance socialiste ?

— La Ligue est une avant-garde, une élite, si vous voulez, issue directement de la classe des travailleurs. L'Alliance socialiste a une assise beaucoup plus large : elle est une sorte de front des travailleurs et des citoyens. C'est dans son cadre que s'inscrit l'activité de ces derniers. Toutes les forces organisées dans le système d'autogestion socialiste, y compris la Ligue des communistes, en font partie. A côté d'elle les syndicats, qui sont l'organisation la plus large de la classe ouvrière, jouent également un rôle important : ils veillent à ce que les droits des travailleurs soient garantis dans tous les organismes autogestionnaires et ils participent à l'élaboration des accords sociaux. En 1975, la Confédération des syndicats de Yougoslavie comptait 4 308 000 membres...

— Je vous remercie, cher monsieur, de tous ces détails, et d'avoir accepté de me recevoir si longtemps : je vois que l'heure s'avance et que la nuit est venue. Nous avons passé en revue beaucoup de sujets, et tout spécialement le fonctionnement et les organes de la R.S.F.Y. et ses attributions, puis le système des délégations qui sert de base électorale à vos Assemblées. J'ai besoin de cette soirée pour mettre mes notes en ordre. Demain nous pourrions, si cela vous convient, et à l'heure que vous me fixerez, reprendre notre conversation et passer en revue les droits et les pouvoirs des Républiques et des communes, ceux des nationalités et des citoyens...

Je retrouve l'air vif du dehors et l'odeur de la rivière proche. La façade des « buildings » de Novi-Belgrade brille de mille étoiles. Je regagne à pas lents la vieille ville qui a conservé, à la différence de la nouvelle, son âme, son humanité et la senteur de son passé. Les traditions de l'Europe centrale y subsistent encore : les grands cafés y possèdent leurs orchestres et n'ont pas encore sacrifié à la mode de la musique en boîte aux rythmes syncopés. On peut y écouter chaque soir les valse de Strauss et les concertos de Mozart et de Vivaldi...

### *Les Républiques de la R.S.F.Y.*

A l'heure fixée, je fais face à nouveau à mon interlocuteur de la veille, aussi aimable, clair et précis, bien qu'il n'ait pas perdu sa réserve...

— Vous m'avez indiqué hier, commencé-je, que les Assemblées ou Parlements de chaque République et Province autonome étaient composés de trois Conseils : le Conseil du travail associé, le Conseil des Communes et le Conseil socio-politique. Je suppose que chacun d'entre eux délibère et décide selon ses compétences. Pouvons-nous maintenant évoquer les attributions et compétences des Républiques fédérées ?

— Un mot d'abord, cher monsieur, et encore une fois sur les termes. Nous n'employons guère le terme de République fédérée : nous qualifions nos Républiques de Républiques constituantes, pour bien marquer que ce sont elles, et non la Fédération, qui forment la base de notre organisation constitutionnelle.

Ceci dit, les principes généraux qui caractérisent le système fédéral partout où il s'applique dans le monde s'appliquent également dans notre Constitution. Les Républiques sont compétentes en tout. Elles peuvent légiférer et prendre des décisions sur tout, pourvu que les décisions qu'elles prennent et la législation qu'elles élaborent ne soient pas en contradiction avec la constitution et la législation fédérales : elles peuvent toujours aussi, bien entendu, demander une révision de la Constitution fédérale. Dans notre système fédératif le principe que l'on appelle du nom technique et abstrait de subsidiarité, ou d'exacte adéquation, s'applique intégralement. C'est-à-dire le principe qui veut que, à chaque niveau de l'organisation fédérale, les assemblées et les pouvoirs du niveau immédiatement supérieur n'exercent que les droits, fonctions, pouvoirs, attributions et compétences, que les assemblées et les pouvoirs du niveau immédiatement inférieur ne peuvent exercer eux-mêmes de manière satisfaisante et que, pour cette raison, ils ont délégués à ceux du niveau immédiatement supérieur. Le pouvoir de légiférer, de décider et d'administrer est ainsi partagé et exercé à quatre niveaux : celui des organisations de base, organismes auto-gestionnaires et communautés locales, celui des Communes ou communautés socio-politiques, celui des Républiques, et enfin celui de la Fédération.

Puis-je vous faire remarquer aussi, car cela frappe tous ceux qui étudient les modifications successives de notre système constitutionnel, que l'évolution de notre fédéralisme a suivi une direction inverse à celui que l'on remarque dans d'autres Etats fédéraux, comme les Etats-Unis, le Canada et la Suisse par exemple. Dans ces trois pays, la complexité du monde moderne, le passage à l'ère industrielle et à l'urbanisation de la société,

l'intervention de plus en plus fréquente des pouvoirs publics dans l'organisation économique et sociale, ont conduit à un accroissement du pouvoir fédéral aux dépens de ceux des Etats, Provinces ou Cantons fédérés. Le problème que pose aujourd'hui la Province du Québec au sein du Canada est une conséquence directe de cette évolution vers une sorte de rassemblement des pouvoirs. Chez nous, l'évolution a été contraire à cette tendance au rassemblement : elle est constamment allée dans le sens d'un élargissement des pouvoirs et attributions, non seulement des Républiques constituantes, mais aussi des Communes et organisations de travail associé et autres communautés autogestionnaires.

— Attribuez-vous une raison précise à cette évolution ?

— Raison précise non, ensemble de raisons, oui. La Croatie, par exemple, aurait posé à la R.F.S.Y. des problèmes très analogues à ceux que pose le Québec pour le Canada si cette évolution vers l'élargissement de ses pouvoirs ne s'était pas produite. Mais l'élément déterminant a été à mon sens notre organisation de démocratie économique socialiste. Notre fédéralisme n'est pas seulement politique, administratif et institutionnel comme dans les pays que nous avons cités : il est aussi économique dans la mesure où la gestion de l'économie et l'exploitation des moyens de production ont été remises à des organismes de base autogestionnaires et décentralisés. Par contraste avec ce que nous avons réalisé, l'organisation de l'économie et de la production se centralise de plus en plus, non seulement dans les systèmes capitalistes tels qu'on les pratique à l'Ouest, mais aussi dans les systèmes à capitalisme d'Etat, improprement appelés socialistes, tel que celui de la Russie et de ses satellites. Dans le monde moderne, les deux systèmes tendent de plus en plus à converger, protection des libertés individuelles et des droits fondamentaux de l'homme mis à part...

— J'aurais tendance à vous suivre sur ce terrain..., mais nous voilà loin de nos Républiques...

— Pour en revenir à ce point précis, nos Républiques constituantes légifèrent et décident actuellement dans presque tous les domaines : depuis 1974, les pouvoirs fédéraux ne peuvent appliquer directement des lois fédérales sur tout le territoire yougoslave que dans des domaines très précis et très restreints : relations internationales, défense nationale, sécurité de l'Etat, rapports économiques avec l'étranger, sauvegarde de l'unité du marché yougoslave, finances fédérales, travailleurs yougoslaves à l'étran-

ger. Pour tout le reste de la législation fédérale, ce sont les services et administrations des Républiques qui l'appliquent eux-mêmes. En outre, les Républiques peuvent légiférer et régler librement, même dans les domaines qui sont de la compétence fédérale, sous la seule réserve qu'elles ne contredisent pas, ce faisant, la Constitution et les lois fédérales...

#### *Attributions et compétences des Républiques. Droit de propriété.*

— Pouvons-nous prendre quelques exemples ? Quels sont les pouvoirs des Républiques dans le domaine financier ?

— Elles jouissent sur ce plan d'une liberté complète. Elles exercent pratiquement la totalité des pouvoirs fiscaux. La Fédération ne perçoit plus directement que les droits de douane, certaines taxes fédérales secondaires et les revenus de certains organismes fédéraux.

— Mais ces recettes ne suffisent tout de même pas à la Fédération ?

— Le principal des ressources de cette dernière provient des contributions que lui versent les Républiques et Provinces autonomes comme dans le système suisse : elles sont tenues de lui verser une partie des recettes de l'impôt levé sur la vente des produits et services, sorte de taxe sur le chiffre d'affaires, que les Républiques recouvrent elles-mêmes. Ces versements des Républiques, qui ne peuvent excéder le montant total des dépenses de la Fédération, sont fixés d'accord avec les Républiques et Provinces autonomes, conformément à des modalités et dispositions prévues dans la loi fédérale (nous retrouvons encore une fois, pensé-je, le système financier en vigueur en Bretagne avant la Révolution française et le système des contributions du budget des Provinces au budget de l'Etat français). De plus, la Fédération ne peut pas prendre elle-même d'engagements financiers non prévus dans la Constitution, sans l'accord préalable des Assemblées des Républiques et Provinces.

Ces dernières harmonisent entre elles leurs systèmes fiscaux, par la conclusion d'accords mutuels, dont la Fédération peut éventuellement prendre l'initiative. Il est bon de signaler aussi que si les fondements du système monétaire et du crédit sont uniques, et que s'il existe une Banque fédérale d'émission, chaque République et Province autonome n'en possède pas

moins sa Banque nationale d'émission. Dans ces domaines comme dans les autres la Fédération ne fait qu'orienter, harmoniser et coordonner.

— Le gouvernement fédéral ne s'occupe donc pas de l'Éducation nationale, des systèmes de protection sociale, etc. ?

— L'instruction publique, les écoles, les hôpitaux, l'action sanitaire et sociale, la radiodiffusion et la télévision, etc., sont des institutions et des organismes autogérés. Elles sont toutes du domaine exclusif des communautés socio-politiques, c'est-à-dire des Communes, des Républiques et des Provinces. Elles se conforment aux normes générales définies par les lois fédérales, mais organisent tous ces services comme elles l'entendent, en tenant compte de la langue de l'histoire, des traditions, etc., des peuples et nationalités qui les composent. Il est prévu que l'instruction primaire est gratuite et obligatoire pour tous les enfants jusqu'à quinze ans. En 1975, il y avait près de 3 millions d'élèves des écoles primaires. En ces sujets comme dans les autres, la Fédération ne fait que conseiller et coordonner...

— Dans le domaine fiscal, existe-t-il un impôt sur le revenu ?

— Certainement. Cet impôt est assis et perçu par les communautés socio-politiques de base, qui sont les plus proches des contribuables, c'est-à-dire par les Communes. Il en est de même des impôts sur la propriété ou les revenus de la propriété.

— Un citoyen yougoslave peut donc être propriétaire ?

— Pourquoi voulez-vous donc qu'il ne le puisse pas ? Nous pensons que l'accession à la propriété est un droit inviolable, garant de la stabilité sociale. La seule chose que nous faisons, c'est de limiter le droit de propriété dans la mesure où l'accumulation de richesses dans les mêmes mains peut être préjudiciable à l'ensemble. Personne, par exemple, ne peut, au-delà de la petite entreprise, posséder les moyens de production. En ce qui concerne la propriété immobilière, il a été nécessaire, après la guerre et la poussée démographique qui a suivi, de même qu'en raison de l'accroissement de la population des villes, de nationaliser les logements. Mais, à l'heure actuelle, et cela varie peu d'une République à l'autre, chaque citoyen peut posséder, par exemple, deux appartements, ou un grand et deux petits, ou une maison et un appartement, ou une maison de campagne. Il peut louer la propriété qu'il n'occupe pas, et ses propriétés sont transmissibles à ses héritiers, à la seule condition qu'ils doivent eux-mêmes respecter, de leur côté, les limites mises au droit de propriété.

— C'est probablement en vertu des mêmes principes que votre système socialiste autogestionnaire admet la propriété privée des petites entreprises employant moins de cinq personnes ?

— Oui. Nous pensons que la propriété privée d'une entreprise ayant pour base essentielle le travail individuel de son propriétaire ou celui de sa famille, n'est pas une institution de type capitaliste. Nous considérons donc qu'elle a légitimement sa place dans une société socialiste pourvu que son développement soit limité, tant dans ses moyens de travail ou de production, que par le nombre de ceux qui y travaillent. Elle est assimilable à la petite propriété paysanne qui est, elle aussi, de nature privée, vous le savez, dans la société yougoslave.

#### *Républiques, Affaires étrangères et Défense*

— Y a-t-il certaines choses que les Républiques ne peuvent pas faire ?

— Elles ne peuvent pas mettre obstacle à la libre circulation des travailleurs, des marchandises et des produits entre elles, ni limiter le droit d'établissement des citoyens sur tout le territoire de la R.S.F.Y. ni porter atteinte à l'égalité des droits des nations et nationalités qui vivent sur leur territoire, ni modifier ou changer unilatéralement, sans l'accord des autres Républiques, le système socio-politique, et les libertés et droits fondamentaux de l'homme, du citoyen et des organisations autogestionnaires... Mais en dehors de ces restrictions très générales, et qui ne pourraient être levées en fait sans mettre fin à l'existence de la Fédération, leur liberté est complète. D'autant plus, je le répète, que ce sont elles qui, par l'intermédiaire de leurs propres services publics, appliquent la plupart des lois fédérales...

— Les Républiques ont-elles certains droits en matière de défense nationale et de politique étrangère ?

— Aussi paradoxal que cela puisse paraître dans un système fédéral, la réponse est affirmative : et, de plus, avec un libéralisme qui dépasse même celui de la Confédération helvétique... Depuis l'intervention de l'armée russe en Tchécoslovaquie, il a été organisé, à côté de l'armée régulière qui est basée sur un service militaire obligatoire de deux ans pour tous les hommes yougoslaves, une armée territoriale populaire. Toutes les Républiques et Communes ont l'obligation de l'organiser et de la financer sur leur territoire, avec tous les citoyens capables de

porter les armes... Mais, bien évidemment, l'armée régulière et la Défense nationale sont de la compétence de la R.S.F.Y. Il est bon d'ajouter aussi que, depuis l'adoption de la Constitution de 1974, les services de la police politique et de la sécurité de l'Etat ont été largement décentralisés...

— Quels sont les droits des Républiques en matière de politique étrangère ?

— La Constitution précise que si des traités internationaux affectent particulièrement une ou plusieurs d'entre elles, ou leur créent des obligations particulières, leur accord est nécessaire. D'autre part, les Républiques et Provinces autonomes peuvent, pour des questions d'intérêt commun, conclure directement des accords avec les autorités d'unités territoriales limitrophes appartenant à des Etats voisins, ou encore avec des organisations internationales sur des sujets qui peuvent les intéresser plus spécialement.

— La chose ne doit pas être fréquente...

— Détrompez-vous : je sais certes qu'un citoyen français n'est pas habitué à une conception aussi libérale des rapports entre les peuples, du fait du centralisme administratif pratiqué par l'Etat français. J'ai même lu, il y a quelques années, ceci pour vous prouver que je suis très au courant de vos problèmes intérieurs, que la France s'était opposée, pour de simples raisons de principe et parce que la décision ne passait pas par ses services centraux parisiens, à ce que la Bretagne reçoive directement une subvention importante provenant des fonds de la Communauté européenne... Nous ne sommes pas ainsi... Vous restez sceptique. Ouvrez donc aujourd'hui (17 février 1978) le bulletin de presse *Tanjung*, que nous publions chaque jour en anglais avec le sous-titre « Daily News Bulletin », et aussi d'ailleurs en français...

Si vous vous reportez à la page 6, vous verrez que le Comité des affaires étrangères de la République de Croatie a étudié et conclu un accord culturel avec la Région autonome voisine de Frioul-Vénétie julienne pour la protection de la minorité croate qui vit dans cette région italienne et qui compte soixante mille personnes... A la page 11, vous lirez que Jacob Blazevic, Président de la République croate, vient de rentrer d'un voyage officiel effectué dans le Land fédéral allemand de Bad-Wurtemberg dans le but d'établir une coopération économique plus large entre la Croatie et le Bad-Wurtemberg... A la page 24, vous lirez que le chef du gouvernement de la Province autonome de Voïvodine,

Nikolas Kmezic, est à Kuwait où il conduit des conversations avec Hamad Youssef, ministre du Commerce de l'Emirat, afin d'obtenir la signature de contrats de travaux publics à effectuer à Kuwait par des entreprises de Voïvodine... et encore ne s'agit-il là que d'un seul jour d'informations...

— J'avoue, cher monsieur, mon étonnement. J'ai des excuses de m'étonner : car si le Gouvernement français reçoit le Premier ministre de la Province de Québec avec tous les honneurs dus à un chef d'Etat souverain et indépendant, il n'admettrait certainement pas, sans se rendre compte de son illogisme, que la Région de Bretagne, elle, noue des accords particuliers, culturels ou autres, avec la Province de Québec ou avec la République d'Irlande, ou que le président de son Conseil régional se rende en voyage officiel à l'étranger, sans au moins être accompagné par un ministre parisien. Chacune de vos Républiques constituantes possède donc non seulement son propre Parlement et son propre gouvernement, mais aussi, je le suppose, sa propre Constitution ?

— Bien entendu. L'Assemblée de chaque République débat et adopte elle-même la Constitution particulière de la République, sans que les autorités fédérales soient appelées à intervenir. Les Constitutions des Républiques ont été modifiées récemment, afin de les harmoniser avec les changements constitutionnels introduits par l'adoption de la Constitution fédérale de 1974. Il est naturel que chaque République discute et établisse sa propre Constitution. Cela se fait partout, notamment parmi les Etats des Etats-Unis et les Cantons de la Suisse. Les Régions italiennes elles-mêmes, au sein d'un Etat qui ne se réclame pourtant pas du fédéralisme, adoptent leur propre Statut...

— Ce qui vous paraît logique et naturel paraît extraordinaire à n'importe quel citoyen français, qui a depuis longtemps perdu l'habitude de considérer qu'il serait naturel que quelque organe ou pouvoir local que ce soit puisse décider lui-même, sans l'accord ou la supervision de Paris, de questions qui affectent pourtant le sort de la collectivité qu'il représente...

#### Les Provinces autonomes.

— D'après ce que vous m'avez dit, continué-je, il semble que les deux Provinces autonomes de Voïvodine et de Kossovo,

qui font partie de la République de Serbie, aient des droits à peu près équivalents à ceux des Républiques ?

— Depuis l'adoption de la Constitution de 1974, elles ont pratiquement les mêmes droits. Leurs Statuts ne diffèrent guère que d'une manière théorique de celui des Républiques, dans la mesure où elles ne sont pas comme ces dernières des Etats à part entière, et d'une manière pratique dans la mesure où elles ne délèguent qu'un nombre moindre de représentants au sein des organes fédéraux. A part cela, leur Statut diffère fort peu de celui des Républiques.

— Pourquoi, dès lors, ne pas leur avoir donné le Statut de ces dernières ?

— Il est certain que la population comme les ressources de ces deux Provinces autonomes sont plus importantes que celles de nos Républiques de Macédoine et de Monténégro... Ceci dit, ce sont surtout des raisons historiques, et peut-être aussi, il faut l'avouer, un certain reste de centralisme serbe, qui expliquent le fait qu'elles soient restées au sein de la République de Serbie. Les Serbes y tenaient beaucoup. Kosovo a formé le noyau de l'Etat serbe au Moyen Age, et la Voïvodine était depuis longtemps le centre culturel et religieux dominant de la Serbie. Cette dernière, qui est une des rares Régions non montagneuses de la R.S.F.Y. est aussi riche et développée que le Kosovo l'est peu. Mais la composition ethnique de ces deux Provinces est si diverse qu'il était indispensable de leur donner le Statut de très large autonomie dont elles bénéficient aujourd'hui.

— Est-il possible d'avoir quelques chiffres ?

— Au recensement de 1971, la Voïvodine comptait 1 950 000 habitants. Sur ce nombre, 55 % étaient serbes, 22 % hongrois, 7 % croates, 4 % slovaques, 3 % roumains... Les terres arables y couvrent 1 800 000 hectares environ, dont 700 000 sont la propriété des organisations de travail associé. La Province produit 11,50 % du revenu national total de la R.S.F.Y. Quant au Kosovo, il comptait 1 253 000 habitants dont 73 % sont albanais, 18 % serbes, 2 % monténégrins, 2 % musulmans, 1 % romans, 1 % tures... La densité de la population y est plus importante qu'en Voïvodine : mais Kosovo ne produit que 2,2 % du revenu total de la R.S.F.Y.

— La politique du Royaume de Serbie, qui avait voulu « assimiler » et intégrer toutes ces nationalités grâce à sa politique centraliste, n'a-t-elle pas laissé de traces ?

— Il faut dire, pour être exact et franc, que l'extension progressive des pouvoirs autonomes des deux Provinces s'est parfois heurtée à l'opposition de la Ligue des communistes de Serbie. Mais dans un Etat aussi diversifié et décentralisé que la R.S.F.Y., il leur était difficile de contrarier le soutien que n'ont pas manqué d'apporter les autres Républiques constituant aux revendications des Provinces autonomes pour une autonomie plus large. Si bien qu'aujourd'hui ces dernières ont leur Constitution, qu'elles ont elles-mêmes établie, leur propres services publics, et, comme les autres Républiques, leur propre système de protection des nationalités et minorités nationales qui vivent sur leur territoire. Actuellement leur Statut juridique est beaucoup plus celui d'Etats autonomes que de Provinces. Leurs pouvoirs recouvrent une gamme plus étendue que celle dont bénéficient les Régions italiennes par exemple...

#### *Le Statut des nationalités et minorités nationales.*

— Ceci nous amène donc, cher monsieur, à la protection et au Statut des nationalités et minorités nationales au sein de la R.S.F.Y... Vous m'avez dit qu'aucune de vos Républiques ou Provinces ne pouvait porter atteinte à l'égalité des droits des nationalités et minorités nationales au sein de la R.S.F.Y. ?...

— Certes. Je vous ai déjà cité l'article 245 de la Constitution fédérale, qui précise que, dans la R.S.F.Y., « les nations et les nationalités sont égales en droit ». L'article 246 ajoute que « les langues des nations et des nationalités ainsi que leurs écritures sont égales en droit sur le territoire de la Yougoslavie » et que « dans la R.S.F.Y. les langues des nations sont d'usage officiel, les langues des nationalités étant employées conformément à la présente Constitution et à la loi fédérale ». Le même article précise aussi que toutes les organisations et administrations de base doivent assurer « l'observation de l'égalité en droit des langues et des écritures des nations et des nationalités d'usage officiel dans les Régions où vivent des nationalités et déterminent le mode et les conditions d'application de cette égalité en droits ».

L'article 247 insiste : « Chaque nationalité se voit garantir, dans l'exercice du droit de manifester sa nationalité et sa culture, la liberté d'employer sa langue et son écriture, de développer sa



culture »..., et l'article 248 : « ... Les nationalités exercent également leurs droits souverains dans la commune en tant que communauté autogestionnaire et socio-politique de base. » Il n'y a donc aucune restriction, ni de droit, ni de fait, à l'égalité en droits des nations et nationalités. Les Constitutions de la Fédération et des Républiques et Provinces le garantissent expressément. Toutes les administrations et toutes les Communes sont obligées de tenir compte de cette diversité.

— Il y a donc en Yougoslavie, si mes déductions sont correctes, quatre langues officielles : le serbo-croate, le croato-serbe, le slovène et le macédonien. Elles sont officielles sur tout le territoire de la Fédération. Par contre, les langues des nationalités ne sont officielles que dans les Régions où elles sont parlées par la population...

— Vos déductions sont correctes, sous la réserve que nous avons aussi deux alphabets officiels sur tout le territoire : le latin et le cyrillique. En fait puisqu'aucune de nos Républiques et de nos Provinces n'est ethniquement et culturellement homogène, il existe plus d'une douzaine de langues qui sont utilisées officiellement dans les établissements d'enseignement, l'administration, les tribunaux, la vie publique, la radiodiffusion, etc., sur un point ou un autre du territoire fédéral.

Il est sans doute bon de souligner aussi, pour éclairer un peu plus ce que nous évoquions hier, que les Constitutions de nos Républiques ne peuvent, pas plus que la Constitution fédérale, et par la force des choses, confondre la nation et l'Etat. Elles reconnaissent toutes qu'il y a plusieurs peuples et nationalités dans l'Etat.

— Peut-on avoir quelques exemples ?

— En Croatie, par exemple, qui groupe 4 426 000 habitants, 79,4 % de ces derniers sont croates, 14,2 % sont serbes. Mais il y a aussi d'autres nationalités, 7 % environ au total. Aussi la Constitution de la République de Croatie précise-t-elle que « la Croatie est un Etat national du peuple croate, un Etat du peuple serbe en Croatie et un Etat des nationalités qui y vivent ». Les distinctions sont très nettement posées : la Croatie n'est un « Etat national » que pour les Croates, qui forment les quatre cinquièmes de sa population. Mais il protège et garantit également les droits de toutes les minorités qui y vivent.

Des dispositions semblables figurent dans toutes les Constitutions des Républiques et Provinces, même dans celle de la République de Slovénie qui est la plus homogène de toutes, puisque,

sur ses 1 774 000 habitants, 94 % sont slovènes. Il n'y existe que 9 000 Hongrois et 3 000 Italiens : le hongrois et l'italien sont cependant enseignés dans les écoles des Communes où ils vivent.

En vertu des mêmes principes, il y a trois langues officielles au Kosovo, où les Albanais sont la majorité : l'albanais, le serbo-croate et le turc : elles sont employées sur un pied d'égalité dans la vie publique, les deux premières dans les endroits où elle est parlée. En Voïvodine la Constitution et la loi garantissent l'égalité en droit et en usage du serbo-croate du croato-serbe, du hongrois, du slovaque, du roumain et du ruthène, et ceci dans l'enseignement comme dans l'administration et les tribunaux. De plus à l'intérieur de chacune des Républiques et Provinces, qui je vous le rappelle, possèdent chacune leur propre drapeau différent du drapeau yougoslave, chaque nationalité a le droit de déployer son propre drapeau national : si l'on songe que les Irlandais n'ont en fait pas le droit de déployer leur propre drapeau national en Irlande du Nord on s'aperçoit tout de suite de différences qui ne sont pas toujours en faveur des démocraties occidentales...

— Il n'y a donc aucune restriction à l'emploi des diverses langues, ni à leur enseignement ?

— Aucune, au contraire, puisque les administrations, les tribunaux, et, de même que les communautés autogestionnaires de base sont obligés d'en assurer et d'en favoriser l'usage. Les membres des diverses nationalités peuvent se servir de leur langue à l'échelon de chaque Commune, sur leur lieu de travail et dans les unités de l'armée qui sont constituées, à la base et jusqu'à l'échelon du commandement, par « nationalités ». Il en est de même dans les Assemblées des Communes, dans celles des Républiques et à l'échelon fédéral lui-même. Un service de traduction simultané a été établi lors des réunions des Conseils des Assemblées fédérales à Belgrade, chaque délégué s'exprimant en général dans sa propre langue au cours des débats. Dans la constitution des « délégations » et dans celle des listes de candidatures dressées par elles, il doit, à tous les niveaux, être tenu compte de la composition nationale de la base.

*Presse, radio, télévision.*

— La même diversité doit donc se retrouver dans la presse, la radio, la télévision, etc.

— Bien entendu. Ici encore, les chiffres sont éloquentes, car l'accès de toutes les langues des nations, nationalités et minorités nationales à l'enseignement, à la vie publique, aux mass media, etc., a provoqué un admirable développement de la culture, de la littérature et des arts parmi toutes nos nations et nationalités. Le nombre des journaux, périodiques et livres publiés a considérablement augmenté de même que les postes de radio. Ici encore, je peux vous donner des chiffres : en 1975, il s'est publié en Yougoslavie 1 939 journaux et périodiques et 1 229 magazines avec une circulation totale de plus d'un milliard d'exemplaires. Parmi les journaux figurent 2 quotidiens imprimant chaque jour environ deux millions d'exemplaires. Chaque République et Province autonome possèdent leurs quotidiens dans leurs langues nationales, et cinq des Républiques possèdent, de surcroît, des quotidiens du soir...

— Y a-t-il des journaux et périodiques de grande diffusion dans d'autres langues que les langues des quatre grands groupes linguistiques ?

— Bien entendu. En 1975, il y avait 64 journaux, quotidiens et périodiques écoulant 24 millions d'exemplaires, et 54 magazines écoulant 5 millions d'exemplaires dans les langues de neuf nationalités et minorités : albanais, bulgare, tchèque, hongrois, italien, roumain, ruthène, slovaque et turc. Dans la Province autonome de Kossovo, par exemple, il y a 1 quotidien et 3 hebdomadaires en albanais, et 1 hebdomadaire en turc : et pourtant les Turcs n'y forment que 1 % de la population, groupant environ 12 000 personnes, les Albanais formant 73 % de la population. En Voïvodine, il y a 1 quotidien en serbo-croate et 1 quotidien en hongrois, et plusieurs hebdomadaires en slovaque, roumain et ruthène.

— La même diversité se retrouve-t-elle dans les postes de radio et la télévision ?

— Cela va de soi. Toujours en 1975, il y avait en Yougoslavie plus de 200 postes de radiodiffusion, organisés soit dans le cadre des Républiques et des Provinces autonomes, soit dans celui des Communes. De plus, chaque République et Province

autonome possède son propre réseau de télévision. Les postes de radio et de télévision respectent les diversités des langues. Il y a par exemple dans la seule province autonome de Voïvodine 28 stations de radio, émettant dans les différentes langues en usage dans la Province. Celle de Novi-Sad qui est la plus importante émet, sur trois longueurs d'onde différentes, cinq programmes en serbo-croate, en slovaque, en roumain, en ruthène et en hongrois.

— Cela ne pose-t-il pas de problèmes en ce qui concerne la télévision : la diffusion des films par exemple ?

— Problème, certes, mais facile à résoudre avec les moyens modernes de la technique. Nous l'avons résolu en ce sens que tous les films passent en version originale : chaque République ou Province les sous-titrent dans leurs studios dans la ou les langues de la population. C'est d'ailleurs la même chose dans les salles de cinéma : les films américains, russes, italiens, etc., passent en version originale et sont sous-titrés en studio.

— Les autorités fédérales n'interviennent donc pas en matière de radio et de télévision : il n'y a pas en d'autres termes de monopole d'Etat comme en France, de la radio-télévision ?

— Certainement pas. Ce n'est pas là l'affaire de la Fédération ni des fonctionnaires fédéraux. C'est l'affaire de chaque République et Province pour la télévision, de chaque République, Province ou Commune pour la radio, c'est-à-dire de l'autorité qui l'organise ou la régleme. Les centres de radio et de télévision sont d'ailleurs organisés sur le modèle auto-gestionnaire : ils financent eux-mêmes leurs activités par la vente des licences et la publicité commerciale. Ils reçoivent également des subventions provenant des budgets des républiques et provinces et de ceux des Communes, et parfois de certaines organisations économiques importantes. Ils sont fédérés dans une organisation yougoslave qui est membre de l'Union européenne de la Radiodiffusion et coopère avec l'Eurovision...

— Force est de constater qu'il y a beaucoup plus de centres de radiodiffusion et de télévision qu'en France, qui, on ne sait guère pourquoi, sinon pour de simples raisons de centralisme politique et administratif, persiste à organiser ces mass media sous la forme d'un monopole de l'Etat. Et pourtant si l'on admet la liberté de la presse, on doit aussi admettre la liberté d'expression que constitue la radiodiffusion.

**Les communes.**

— D'après ce que vous m'avez dit, continué-je, les Communes ont toute liberté de créer ou de favoriser la création de radios locales : elles possèdent donc de grandes libertés politiques et administratives ?

— La Commune est l'unité de base de notre organisation administrative et socio-politique. Ses pouvoirs et ses attributions sont très larges. Les grands principes de notre organisation communale sont posés dans la Constitution fédérale par les articles 114 à 119. Ici encore, la Constitution ne fait que poser des principes. L'article 117 précise que « les droits et les devoirs de la Commune sont déterminés par la Constitution et les statuts de la Commune ». Chaque Commune, en ses Conseils, discute et établit donc son propre Statut, exactement comme chaque République établit le sien. C'est au sein de la Commune que s'exerce le mieux le gouvernement du peuple par lui-même : le système de décentralisation économique institué par l'autogestion des entreprises rendait de toute façon nécessaire la décentralisation administrative et celle de l'échelon de décision. Le grand prédécesseur de notre système d'organisation communale est à mon sens la Commune de Paris de 1871 : mais on y retrouve aussi l'influence de ce que furent les « Soviets » russes à leur origine, comme celle des principes déjà anciens du self-government anglo-saxon, tous systèmes d'organisation qui semblent les plus propres à se rapprocher, selon les commentaires de Marx et de Lénine sur la Commune de Paris, de ce « dépérissement de l'Etat » cher aux grands ancêtres du socialisme, et notamment à P. J. Proudhon. La Commune est donc chez nous, comme le dit la Constitution (art. 116), « la collectivité autogestionnaire socio-politique de base ».

— Comment se traduit, dans la pratique, cette autogestion administrative locale ?

— Je crois vous avoir déjà signalé qu'il n'y a pas à l'échelon fédéral de « ministères » fédéraux de l'Education, de la Culture, des Sports, de l'Information, du Travail, de la Prévoyance sociale, de la Santé publique, du Logement, de l'Environnement, etc. Tout cela rentre principalement dans les attributions de la Commune. Cette dernière, d'autre part, contrôle les entreprises : elle peut en créer de nouvelles, garantir leurs emprunts, contrôler ou créer des institutions d'ordre social. Elle veille à la légalité de leurs

décisions et de leurs initiatives. Dans tous ces domaines, il n'y a, à l'échelon des Républiques et des Provinces, qu'une sorte de coordination à être effectuée. Ici encore, le principe fondamental du fédéralisme s'applique : le pouvoir, comme l'administration, la gestion des affaires sociales, l'enseignement, etc., sont tous exercés dans la Commune, par l'intermédiaire de ses propres Assemblées et de ses propres organes, sauf ceux qui sont expressément confiés à des communautés socio-politiques plus étendues...

Je vous ai déjà indiqué, je crois, que les pouvoirs financiers des Communes, pour l'établissement et le recouvrement des taxes et impôts, sont très larges. Ceci d'autant plus que les Communes ne font pas que s'autogérer : ce sont leurs administrations et organes autonomes qui appliquent pour la plupart les lois plus générales des Républiques et de la Fédération. Sauf exception, il n'y a au stade des Communes aucune intervention de fonctionnaires des pouvoirs centraux des Républiques ou de la Fédération. Un certain nombre de ces fonctions sont d'ailleurs exercées au sein de la Commune par des services eux-mêmes autogestionnaires : hôpitaux, établissements d'enseignement, postes de radio, etc.

— En somme, fais-je, alors qu'en France, pays de la centralisation par excellence, c'est le gouvernement central, l'Etat unique qui prête ses agents à la Commune, en R.S.F.Y., comme d'ailleurs dans tous les Etats de forme fédérale, c'est la Commune qui prête ses fonctionnaires à l'Etat central... Si je comprends bien, il s'agissait fondamentalement, dans l'édification de ce système de gouvernement, de réduire au maximum les appareils d'Etat, lourds et pesants, et de résister ainsi de manière plus efficace aux tendances centralisatrices qui sont le fait de tout pouvoir quel qu'il soit. Il m'apparaît cependant que pour remplir de manière satisfaisante des fonctions aussi vastes et aussi variées, les Communes doivent avoir une aire géographique assez étendue et une population relativement importante : elles ne pourraient guère les exercer autrement...

— Certes, et cela a longtemps été un problème qui avait nécessité la création d'une administration intermédiaire, district ou arrondissement rassemblant plusieurs Communes. Ceux-ci disparaissent cependant peu à peu, car ce sont les Communes elles-mêmes qui se sont ou ont été regroupées en des communautés plus vastes, capables de remplir leurs tâches multiples. En 1955, il y avait en Yougoslavie plus de 4 000 Communes. Il n'y en avait plus que 800 environ en 1960, et, en 1975, il y en

avait seulement 510, dirigées et administrées par autant d'Assemblées communales. Cela donne donc une moyenne de 40 000 habitants environ par Commune. Mais il y en a de grandes et de beaucoup plus petites. En la matière, il y a une sorte d'équilibre à trouver. La Commune ne doit pas avoir une étendue et une population telle que ses habitants n'aient pas à peu près tous les mêmes intérêts : mais elle doit aussi être assez peuplée pour qu'on soit assuré de trouver en son sein les hommes, les ressources et les éléments d'une bonne administration. Pour vous donner une idée plus précise, il y avait en R.F.S.Y., en 1975, 32 communes de plus de 100.000 habitants dont la moitié dans la R.S.F. de Serbie. Par contre, il n'y en avait que 11 de moins de 5 000 habitants, la plupart d'entre ces dernières étant des îles de l'Adriatique. Mais il y en avait 304, donc la grande majorité ayant de 5 000 à 40 000 habitants...

#### *Communautés locales et référendum.*

— Ne craignez-vous pas, demandé-je, que l'accroissement de la population au sein des grandes Communes urbaines, et le regroupement de celles-ci, ne finisse par rétablir une sorte de centralisme à l'échelon de la Commune ?

— Certes, il s'agit là d'un danger : mais une Commune devenue trop grande à toute latitude de se subdiviser en unités plus petites, aboutissant par exemple à la création de municipalités de quartier, comme cela se dessine déjà dans un certain nombre de pays européens et en particulier chez nous. Il est certain que ce n'est que dans un cadre territorial limité que la démocratie peut fonctionner au mieux. Le gouvernement des choses et les choix concrets prennent le pas sur les intérêts subjectifs de telle ou telle organisation politique ou de tel ou tel groupe de pression si le cadre territorial reste restreint, et « à la mesure du citoyen ordinaire »...

C'est pourquoi un nombre relativement important de nos grandes Communes ont imité celle de Kranj, une ville slovène qui est souvent citée en modèle. Bien que Kranj comprenne moins de 70 000 habitants, dont une quarantaine de mille agglomérés, le reste étant réparti entre différents villages voisins, la municipalité a créé, en dehors de l'Assemblée communale et de ses trois Conseils, dont les membres sont répartis eux-mêmes en diverses commissions, douze Comités de quinze membres, animés par un

conseiller communal. La moitié des membres de ces Comités sont délégués par les organes et communautés autogestionnaires de base, entreprises, écoles, hôpitaux, etc. Ces Comités se réunissent plus souvent que l'Assemblée communale elle-même. De la même manière la commune a été divisée en quartiers et en villages, où fonctionnent 38 Comités de quartiers et de villages. Ces Comités provoquent, le cas échéant, des Assemblées d'électeurs, qui sont une forme de consultation permanente des citoyens sur les questions les plus importantes de la politique et de l'administration communales : services sociaux, logement, écoles, urbanisme, constructions, budget, etc. Dans la ville de Split, les mêmes principes d'organisation permettent à environ 13 000 citoyens sur 80 000 habitants de participer à des organes et Comités de ce genre. Il faut dire que les traditions d'autonomie et de self-government dans cette ville croate remontent au Moyen Age, comme dans beaucoup de villes de l'Adriatique...

Dans un rapport présenté au Congrès de la Fédération mondiale des villes jumelées en 1969, le maire de Kranj indique qu'entre 1965 et 1969 les Assemblées locales d'électeurs de sa Commune ont présenté 1 041 propositions ou recommandations, dont 492 ont été adoptées par l'Assemblée communale, 254 autres ayant été transmises à d'autres organismes compétents pour les régler. En 1969 il existait déjà sur le territoire de la R.F.S.Y., environ 8 000 communautés locales fonctionnant à l'intérieur des Communes... Les citoyens des Communes enfin sont également souvent consultés par voie d'enquête et de référendum....

— Le référendum existe donc sur le plan communal : est-il obligatoire ou facultatif ?

— Il est expressément prévu par la Constitution fédérale dans son article 118, de même d'ailleurs que la création de communautés locales et d'organismes autogestionnaires à l'intérieur des Communes. Mais il n'est que facultatif : on l'utilise surtout pour les grands travaux publics, ou l'établissement de nouveaux impôts.

— Peut-on avoir un exemple ?

— Vous relèverez, dans ce même rapport du maire de Kranj, que sa ville n'ayant pas les ressources nécessaires à la construction pourtant urgente de nouveaux locaux scolaires, a demandé par référendum, en 1964, à ses citoyens, de consentir une nouvelle contribution personnelle dont le produit devait être consacré à ce but précis. Le projet a été adopté par 77,60 % des votants,

81,5 % des électeurs de la Commune ayant participé au vote. Le référendum peut même être organisé par quartier, ou par village, pour la voirie, les conduites d'eau, etc. En 1968, par exemple, il y a eu en R.S.F.Y. 325 référendums organisés dans 124 communes, dont 180 au sujet des travaux publics, routes et ponts, 32 au sujet de l'électrification, 32 relatifs aux écoles, 32 sur des centimes additionnels, 21 sur les adductions d'eau...

— Je vois donc que la Constitution de la R.S.F.Y. et des Républiques, comme d'ailleurs les Statuts des Communes, s'efforcent de réaliser la participation la plus large possible des citoyens à l'administration concrète de leurs intérêts communs, et, en somme, de faire les citoyens s'occuper vraiment de ce qui les regarde, en les associant aux décisions prises. Les différents Conseils de l'Assemblée communale ont-ils des compétences différentes ?

— Je dirais attributions plutôt que compétences : le Conseil du travail associé, comme son nom l'indique, à des attributions avant tout économiques et sociales; il aide, conseille et oriente l'activité des Conseils ouvriers et de travailleurs des organisations économiques et sociales autogestionnaires. Le Conseil des Communautés locales s'occupe surtout de l'administration territoriale, des travaux, services et équipements collectifs. Le Conseil des organisations socio-politiques s'occupe plus spécialement des syndicats, des organisations de jeunes et des associations diverses...

— Les différents Conseils de l'Assemblée communale comprennent-ils le même nombre de membres ?

— En général non. Le Conseil du travail associé est toujours le plus nombreux : c'est d'ailleurs celui qui a les tâches les plus complexes. En 1975, il y avait un peu plus de 53 000 délégués — vous diriez sans doute conseillers municipaux —, à faire partie des 510 Assemblées communales sur le territoire de la R.S.F.Y. Sur ces 53 000 délégués, près de la moitié, soit 24 793 exactement, faisaient partie des Conseils du travail associé, 15 272 des Conseils des Communautés locales et 13 356 des Conseils socio-politiques. Je vous rappelle enfin que ces Conseils réunis en Assemblées communales choisissent dans leur sein un Comité exécutif, organe que vous appelleriez en France la municipalité, maires et adjoints. Les Comités exécutifs des Communes comprenaient en 1975, sur l'ensemble du territoire, 4 889 membres. Tout ceci vous indique que nous croyons avoir réussi à

faire de la Commune non seulement une unité politique et administrative territoriale, mais aussi une unité socio-économique qui est devenue la base de notre organisation administrative, sociale, économique et culturelle socialiste et autogestionnaire...

### *Justice. Tribunaux autogestionnaires. Droit de grève.*

— L'organisation de la justice obéit-elle aux mêmes principes autogestionnaires ?

— Dans une très large mesure, oui, puisque, à côté de magistrats professionnels, une très grande partie de nos juges sont élus par des organisations socio-politiques et socio-professionnelles correspondantes. Il existe à chaque échelon de l'administration territoriale un réseau de tribunaux de droit commun, compétents au civil et au criminel, comme il en existe en France, et qui jugent les citoyens et arbitrent les conflits civils qui peuvent s'élever entre eux. La Constitution fédérale précise dans son article 217 que « la fonction judiciaire est exercée par les tribunaux ordinaires en tant qu'organes du pouvoir d'Etat » et (art. 19) que « dans l'exercice de la fonction judiciaire les tribunaux sont indépendants et jugent en vertu de la Constitution et de la loi ». C'est dire que les juges qui ont été nommés ou élus n'ont plus aucune dépendance à l'égard de ceux qui les ont nommés ou élus. Eux ne sont pas des « délégués », et ils ne sont donc pas révocables pendant la durée de leurs fonctions.

L'organisation des tribunaux de droit commun est avant tout de la compétence des Communes, des Républiques et Provinces autonomes : elle peut donc varier, dans le cadre des dispositions générales prévues dans la Constitution. Je pense qu'il est bon que je vous signale que nous possédons aussi une série de tribunaux avec lesquels il est difficile de trouver en Occident des points de comparaison. Je veux parler des tribunaux autogestionnaires. Ces derniers correspondent à une sorte de justice économique et professionnelle, dont la mise sur pied a été indispensable en raison de notre système de démocratie économique décentralisée. Les tribunaux professionnels sont en France vous le savez, assez peu développés et se bornent le plus souvent à juger des cas individuels, comme les Commissions de la Sécurité sociale, les Conseils de prud'hommes et les Tribunaux de commerce. Le règlement des conflits du travail par exemple leur échappe complètement, et les procédures de conciliation sont

embryonnaires, si bien que la grève, le plus souvent réglée par des négociations officieuses entre les syndicats et les pouvoirs publics, ou par la répression, est leur seule issue.

Nos tribunaux autogestionnaires ont été institués pour régler tous les litiges d'ordre économique et social : ce sont essentiellement les tribunaux du travail associé, les cours d'arbitrage et les conseils de conciliation. Ils statuent sur les requêtes en sauvegarde des droits du travail et relatives à la propriété sociale, sur les litiges intervenant entre les organisations de travail associé, ou à l'intérieur de ces dernières, et sur l'application des conventions autogestionnaires et les rapports entre les différents organismes économiques, etc. Les décisions des tribunaux autogestionnaires, qui sont souvent institués par simple convention entre les parties en cause, sont toutefois susceptibles d'appel devant les tribunaux ordinaires.

— Ces tribunaux autogestionnaires règlent donc les conflits du travail et leurs décisions s'appliquent aux parties en cause. Mais le droit de grève existe-t-il ?

— Il n'est mentionné nulle part dans nos textes juridiques, dans nos statuts syndicaux ou dans la vie pratique. Cependant rien n'interdit la grève en Yougoslavie et il y en a effectivement **de temps en temps**. Ce n'est pas extrêmement fréquent, car on ne voit guère pourquoi elle interviendrait dans le cadre d'un fonctionnement régulier de notre organisation socio-économique autogestionnaire. Ce sont les ouvriers et employés eux-mêmes, directement ou par l'intermédiaire des Conseils qu'ils élisent, qui décident des conditions de leur travail, de la gestion de leur entreprise et de la distribution des revenus qu'elle produit. Il n'y a pas de « patron » au sens où on l'entend dans les démocraties occidentales et les régimes capitalistes. Et l'Etat n'est pas non plus le patron, comme il l'est en Russie où, de plus, la grève est interdite. La Constitution précise dans son article 12 que « nul ne peut acquérir un droit de propriété sur les moyens sociaux », c'est-à-dire sur les moyens de production. Elle précise aussi dans son article 15 que « dans l'exercice du droit de travailler avec les moyens sociaux, les ouvriers associés ne peuvent acquérir un profit matériel ou tout autre avantage non fondé sur leur travail »...

Responsables de la gestion, les travailleurs associés sont responsables du bon ou du mauvais résultat de leur travail et de l'organisation de leur entreprise. Ils ne sont pas seulement travailleurs : ils sont aussi « associés ». C'est dire que le but de

notre système socialiste autogestionnaire est également de donner aux travailleurs un sens des responsabilités que l'organisation centralisée de l'économie et de la production et le système du salariat dans les régimes capitalistes leur a incontestablement fait perdre, comme d'ailleurs également dans les régimes à capitalisme d'Etat et dans les entreprises nationalisées en Russie et dans d'autres pays. C'est pourquoi la question de la grève, tout au moins dans le secteur socialisé de l'économie, ce qui couvre, en matière industrielle et commerciale la presque totalité des entreprises, ne se pose plus de la même manière depuis que les Conseils ouvriers se chargent eux-mêmes de satisfaire, dans la mesure du possible, et en liaison avec les syndicats, les revendications des travailleurs.

Rien n'empêche non plus un travailleur mécontent des résultats de son entreprise de chercher à travailler dans une autre où le rendement est meilleur et donc les revenus du travail plus élevés. Les grèves sont donc rares, et, en raison de l'extrême décentralisation de notre organisation économique, elles n'affectent jamais un nombre important d'entreprises à la fois. Elles restent essentiellement localisées. Si grèves il y a, ce sont surtout des grèves dirigées contre les Conseils ouvriers eux-mêmes pour cause de retard dans le paiement des « revenus » individuels, ou de l'insuffisance de ces revenus.

— Mais il y a cependant des fonctionnaires, ou des travailleurs du service public, hôpitaux, écoles, travaux publics, etc., travaux non productifs au sens strict du terme, puisqu'il s'agit surtout d'un secteur tertiaire où les critères de la production et du rendement ne peuvent s'appliquer dans la fixation des salaires...

— Certes, mais, ainsi que je vous l'ai dit, d'une part, la plupart de ces services sont également autogérés par ceux qui y travaillent, et, d'autre part, ils sont pratiquement tous organisés sur le plan de la Commune, donc de la communauté socio-politique de base la plus proche. La manière dont ces services sont gérés ne peut manquer d'influer sur les salaires qu'ils paient. Ces derniers sont donc fixés selon les conditions locales et les normes générales qui résultent de négociations entre ces « communautés autogestionnaires d'intérêt » comme nous les appelons, gérantes de ces services, et les Conseils compétents des Assemblées des communautés socio-politiques de base, Communes principalement, et accessoirement Républiques. Les Communes et Républiques sont maîtresses de leurs impositions et doivent faire

face aux charges qu'elles assument, que ces charges soient des relèvements de salaires ou des augmentations dans le coût des services. Un conflit, s'il survient, est toujours plus facile à régler sur le plan local, avec l'aide éventuelle des syndicats et des tribunaux autogestionnaires dont je vous ai parlé.

— Je vous remercie, cher monsieur, de ces précisions qui nous ont amené un peu loin, il est vrai, de votre organisation judiciaire, mais qui sont fort intéressantes... Je suppose que les décisions des tribunaux sont susceptibles d'appel ?

— Chaque République ou Province autonome a sa cour suprême, tribunal d'appel qui juge en dernière instance.

— Il n'y a donc pas d'appel au stade fédéral ?

— Chaque République ou Province est, je vous le rappelle, un Etat dans tous les sens du terme. Sauf dans des cas exceptionnels, il n'y a en général d'appel possible au stade de la Fédération qu'en matière administrative et constitutionnelle.

#### *Tribunal fédéral et Cours constitutionnelles.*

— La Cour ou Tribunal fédéral, continue mon interlocuteur, peut être saisi dans un certain nombre de cas bien précis : au cas de condamnation à mort par exemple, ou de conflit de juridiction entre les Cours appartenant à des Républiques ou Provinces différentes, instances dans lesquelles elle joue en quelque sorte le rôle de votre Cour de cassation en France. Elle se prononce aussi sur les litiges d'ordre administratif, ou économique, ou de compétence, qui peuvent survenir entre les organisations de travail associé appartenant à différentes Républiques; sur les conflits qui peuvent survenir entre des communautés ou organismes socio-politiques appartenant à des Républiques différentes, ou encore si des administrations fédérales sont en jeu, cas dans lesquels elle joue en quelque sorte le rôle du Conseil d'Etat en France.

Ici encore, vous retrouverez le souci de la représentation paritaire des Républiques et Provinces, puisque la Constitution fédérale stipule, dans son article 370, que « la composition du Tribunal fédéral et le nombre de ses juges sont fixés suivant le principe de la représentation paritaire... selon les principes valables pour les autres organes de la Fédération ». C'est l'Assemblée fédérale de la R.S.F.Y. qui élit, en respectant ces règles, le président et les juges du Tribunal fédéral. Il est bon de souligner aussi

que les magistrats du Tribunal fédéral et ceux des Cours suprêmes des Républiques, se concertent régulièrement sur toutes les questions juridiques qui peuvent être soulevées par l'application des lois fédérales.

— D'après ce que vous venez de me dire, il ne semble pas que le Tribunal fédéral ait des compétences constitutionnelles : or, il ne peut y avoir de système fédéral complet s'il n'existe pas de Cours constitutionnelles habilitées à juger des conflits qui peuvent survenir entre les différentes unités fédérées et les organes des différents pouvoirs, ceux des Républiques fédérées et ceux de la Fédération...

— Nous possédons aussi un réseau complet de Tribunaux constitutionnels. Chaque République et Province autonome possède sa Cour constitutionnelle, qui assure la protection de la constitutionnalité et de la légalité au sein de chacune d'entre elles. Tout citoyen et toute organisation autogestionnaire a le droit de saisir la Cour constitutionnelle. Celle-ci interprète la légalité des mesures attaquées au regard de la Constitution de la République et de la Constitution fédérale. La Cour constitutionnelle de chaque République juge en dernier ressort des affaires concernant la légalité et la constitutionnalité des lois républicaines. En dehors des Cours constitutionnelles de chaque République ou Province, il existe bien entendu une Cour constitutionnelle fédérale, différente du Tribunal fédéral.

— Le principe de représentation paritaire des Républiques et Provinces s'applique-t-il également dans la composition de la Cour constitutionnelle fédérale ?

— Bien entendu. La Constitution fédérale précise que la Cour constitutionnelle se compose d'un Président et de treize juges élus par l'Assemblée fédérale. Mais, sauf dans le cas de la nomination du Président, cette dernière se borne à entériner un choix déjà fait par les Assemblées respectives des Républiques et Provinces, puisque la Constitution fédérale précise que chaque République élit deux magistrats, et chaque Province autonome un magistrat, à la Cour constitutionnelle fédérale ce qui fait un total de quatorze. Ces hauts magistrats sont élus pour huit ans. Ils ne peuvent pas être réélus à l'expiration de leur mandat. Tant que dure ce dernier ils ne peuvent exercer aucune autre fonction dans des organes d'Etat ou d'autogestion. Ils jouissent d'une immunité complète dans l'exercice de leur fonction au même titre que les délégués à l'Assemblée de la F.R.S.Y. Ils doivent prêter serment avant d'entrer en fonctions.

Quant aux attributions de la Cour constitutionnelle fédérale, elles sont sensiblement les mêmes que celles des Cours correspondantes dans les Etats à organisation fédérale comme les Etats-Unis et la Suisse, ou voire même régionale comme en Italie. Elle statue sur la conformité des lois à la Constitution, que ces lois soient fédérales ou républicaines; elle règle les litiges qui peuvent survenir entre la Fédération et les Républiques, ou entre ces dernières entre elles. Elle peut être saisie soit par les autorités des Républiques, soit par les autorités fédérales. Mais elle peut aussi se saisir elle-même des décisions et omissions qui lui paraîtraient contraires à la Constitution et aux lois fédérales, et faire connaître son opinion aux Assemblées compétentes de la Fédération et des Républiques. Ses jugements sont d'application obligatoire pour les autorités fédérales et celles des Républiques et Provinces.

— La procédure devant la Cour peut-elle être ouverte par d'autres que les autorités des Républiques et Provinces ?

— Les Assemblées des différentes communautés socio-politiques, par conséquent les Communes, peuvent également la saisir, en appel, de même que, directement, les Cours constitutionnelles des Républiques et Provinces. Il convient d'ajouter aussi que c'est la Cour elle-même qui décide de sa procédure et de son organisation interne. Ici encore il s'agit de l'application du principe de l'autogestion, qui est en même temps, en l'espèce, une garantie supplémentaire d'indépendance...

### *Gouvernement par le peuple ou pour le peuple ?*

— Je vous remercie, cher monsieur, dis-je en me levant pour prendre congé, de ces précisions très complètes que vous m'avez fournies sur votre organisation politique, économique, administrative et constitutionnelle. Si je peux résumer en quelques mots nos entretiens, je pense que vous avez avant tout voulu essayer de réaliser dans la pratique le slogan bien connu, dont se réclament les régimes démocratiques, et même ceux qui ne le sont pas, et qui est « le gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple ». Dans la plupart des démocraties représentatives on s'est efforcé de réaliser tant bien que mal le gouvernement du peuple pour le peuple. Mais aucune, à moins qu'elles n'aient adopté un système d'organisation fédéraliste de la société, n'a jamais pu réaliser vraiment le gouvernement par le peuple...

— Et le gouvernement du peuple par le peuple, ajoute mon interlocuteur, ne nous a pas paru possible, à nous socialistes et communistes appartenant aux différents peuples et nationalités de Yougoslavie, sans qu'un système de démocratie économique ne vienne compléter la démocratie politique, dont les différentes écoles de pensée politiques et sociales européennes des XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles nous ont légué l'héritage et l'inspiration. Nous constatons que cette inspiration est aujourd'hui compromise dans la pratique par le « centralisme » administratif et gouvernemental, que ce centralisme soit politique, économique ou culturel, centralisme dont vous m'avez dit que le peuple breton et les autres nationalités groupées dans l'Etat français souffrent tout particulièrement...

Je suis persuadé, par conséquent, que vous souhaitez avec moi que le fédéralisme à la yougoslave, si on peut l'appeler ainsi, fasse peu à peu école, et qu'il permette au XXI<sup>e</sup> siècle d'entrer réellement dans cette ère des fédérations que prévoyait déjà votre grand Proudhon lorsqu'il s'est écrié que le XX<sup>e</sup> siècle serait l'ère des fédérations ou qu'il ne serait pas...

Cette conclusion de mon interlocuteur me poursuit dans la promenade qui me ramène vers la vieille ville : la pensée, les textes, la théorie, tout cela rentre parfaitement dans la ligne de cette philosophie du concret, de la diversité et de l'équilibre des pouvoirs, que représente le fédéralisme. La pratique cependant lui est-elle fidèle ? Comment sont protégés les droits de l'homme, même si ceux des travailleurs sont mieux assurés ?...

### *Libertés individuelles et Droits de l'Homme.*

Je suis allé m'ouvrir des incertitudes et des interrogations qui me poursuivent à l'un des amis dont le professeur slovène, aujourd'hui citoyen français, m'avait donné l'adresse lors de notre entretien de Paris. Cet ami est juriste, lui aussi slovène. Il a contribué à organiser à Ljubljana, en 1965, conjointement avec l'Organisation des Nations Unies, un important séminaire d'études international, consacré aux problèmes qui se posent dans les Etats multinationaux, et dont les conclusions ont été publiées depuis par l'O.N.U. elle-même (UNO ST/TAO/HR/23). Il s'exprime beaucoup plus facilement en anglais qu'en français, ayant des rapports fréquents avec cet organisme international...

— Je comprends, certes, vos préoccupations, me dit-il dans cette langue, qu'il parle avec les mêmes inflexions douces que



j'avais remarquées chez le haut fonctionnaire fédéral. Pour juger sainement en la matière, il convient cependant de se garder des excès auxquels se laisse entraîner la propagande anti-communiste en Occident. Il arrive à cette dernière d'englober le socialo-communisme yougoslave dans la réprobation dont elle poursuit, à juste titre cette fois, le communisme à la russe. Ce dernier n'est que le masque d'un impérialisme, l'un des plus dangereux qui soit pour la liberté de tous les peuples non russes. Ce communisme-là, certes, ne respecte pas les libertés individuelles et collectives inscrites pourtant dans ses Constitutions : il en a fait des libertés formelles et purement théoriques, sans aucune signification pratique. Mais ce n'est pas le cas de la Yougoslavie. Certes, tout n'y est pas parfait, loin de là. Mais tout n'est pas parfait non plus dans nombre de démocraties occidentales du point de vue de la défense des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales...

Je n'ai pas besoin de vous préciser bien entendu que les Droits de l'Homme sont inscrits dans la Constitution de la R.S.F.Y. et de ses Républiques, comme ils le sont à l'heure actuelle dans toutes les Constitutions, même dans celles des pays qui ne les respectent pas. Le titre III de la Constitution fédérale et la cinquantaine d'articles qu'il contient leur est entièrement consacré : droits civiques, liberté de pensée, d'expression, de religion, de travail, l'inviolabilité du domicile et de la correspondance, la non-rétroactivité des lois, l'égalité devant la loi, etc. Le droit au travail et à l'autogestion, à la Sécurité sociale, à l'éducation, au logement, à l'information, au choix de la nationalité, à l'enseignement dans sa langue maternelle, au planning familial, tout cela y est prévu. On y prévoit même que les communautés religieuses, si elles n'ont pas le droit d'ouvrir des écoles, sauf pour la formation de leurs prêtres, peuvent cependant être « aidées » par « les communautés sociales » et avoir « dans les limites fixées par la loi » ... « un droit de propriété sur les biens immeubles »...

— Mais tout cela est-il respecté dans la pratique ?

— D'une manière générale, on peut dire que oui. La Yougoslavie a cessé d'être l'Etat policier qu'elle a été au moment de la période « stalinienne » de son histoire, immédiatement après la guerre. Ceci dit, vous avez peut-être remarqué, si vous avez étudié notre Constitution fédérale, que cette dernière, aussi détaillée qu'elle soit, pose avant tout des principes, et que, dans

beaucoup de cas, elle laisse aux organes fédéraux la liberté de légiférer dans de très nombreux domaines : c'est comme cela que le droit de propriété par exemple, et le droit successoral, ont pu être limités par des lois...

— Mais d'autres libertés, comme la liberté de circuler par exemple ?...

— Cette dernière est assurée. Nous n'avons jamais connu le système des passeports intérieurs qui existe toujours en Russie, et qui soumet donc à un contrôle administratif les déplacements des citoyens et des travailleurs à l'intérieur même des frontières de l'Etat. Ce système n'a guère son équivalent qu'en Afrique du Sud, où des « pass » sont obligatoires pour les travailleurs noirs. De même, les citoyens yougoslaves peuvent se déplacer librement à l'étranger, comme les étrangers, entrer en Yougoslavie et y voyager sans contrôles et sans être soumis à l'obligation d'un visa, sous réserve bien entendu de réciprocité. De même, on peut se procurer en Yougoslavie tous les journaux, publications et livres étrangers que l'on veut. Aucune émission étrangère n'y est brouillée...

— Si je ne me trompe, cependant, un certain nombre de citoyens yougoslaves, principalement parmi les opposants politiques, peuvent se voir refuser un passeport pour se rendre à l'étranger...

— C'est exact, mais en fait peu courant...

— Ce n'est pas non plus courant en France, mais nous n'avons cependant rien à vous envier sur ce point, puisque les autorités administratives peuvent, sans qu'elles aient de raisons à fournir, refuser de délivrer un passeport à n'importe quel citoyen français... L'Etat s'arroge donc le droit, chez vous comme en France, de restreindre la liberté de circuler de ses citoyens... Il existe aussi sans doute un contrôle des changes et des transferts de capitaux ?

— Il existe comme il existe partout en Europe, sauf en Suisse et en Allemagne fédérale. Mais les citoyens yougoslaves, qui peuvent librement s'installer à l'étranger, peuvent ramener en Yougoslavie tous les capitaux qu'ils veulent, sans limitation de montant. C'est d'ailleurs devenu une nécessité pour l'économie du pays, puisqu'il y a, à l'heure actuelle, environ un million de travailleurs yougoslaves installés dans différents pays d'Europe et principalement en Allemagne fédérale...

**Prisonniers politiques.**

— Vous n'ignorez sûrement pas cependant, m'exclamé-je, que les milieux de l'émigration croate et albanaise, nombreux surtout en Amérique, accusent la Yougoslavie de garder dans ses prisons de nombreux prisonniers politiques. Les manifestations bruyantes des « nationalistes » croates, qualifiés de terroristes pour la circonstance, les procès d'opinion intentés à Mihovan Djilas, ne peuvent manquer d'accréditer cette opinion.

— Certes, cela existe, et c'est là où le bât blesse... D'après les rapports « d'Amnesty International » et de « l'Annual of Power and Conflicts », le nombre des prisonniers politiques en Yougoslavie est relativement élevé et atteindrait près d'un millier. Mihovan Djilas, de son côté, a avancé, dans une communication qu'il a faite à la presse occidentale à Belgrade en 1977, qu'il estimait le nombre des prisonniers politiques à au moins 600, ce qui est un chiffre plus important que celui des prisonniers politiques avant la guerre sous le régime de la monarchie autoritaire. Cela me paraît correspondre à peu près à la réalité, bien qu'il soit difficile d'avoir des chiffres précis... Le procureur général fédéral, dans son rapport de 1977, indique que le nombre des personnes poursuivies, ce qui ne veut pas dire condamnées, pour crimes politiques avait été de 1 131 en 1976, et de 1 319 en 1975. Il y a donc sans doute en ce moment en Yougoslavie un nombre de prisonniers politiques proportionnellement plus élevé qu'en France ?...

— Très certainement, dis-je, bien que, ici aussi, il soit difficile d'avoir des chiffres précis. Le Gouvernement français, à la différence de votre procureur fédéral, ne reconnaît pas qu'il existe en France des prisonniers politiques. Et pourtant il y en a. Je pense qu'on peut évaluer de deux à trois cent environ le nombre des prisonniers politiques en France. Sur ce chiffre, un bon tiers est constitué de nationalistes bretons et corses, un autre tiers d'objecteurs de conscience, le reste d'anarchistes, d'anciens « collaborateurs », etc. Nous sommes quand même assez loin de la proportion yougoslave...

— D'après les chiffres que vous me donnez, cependant, je ne pense pas qu'il y ait beaucoup plus de nationalistes albanais ou croates en prison en Yougoslavie que de nationalistes bretons ou corses en France. Mais il est important de dire qu'il y en aurait certainement beaucoup plus si la Yougoslavie n'était pas devenue, en partie d'ailleurs sous la pression des éléments nationalistes ou

« national-communistes » de nos différents peuples, cette sorte de « Confédération » de Républiques socialistes fédératives qu'elle est devenue. De ce point de vue l'adoption de la Constitution fédérale de 1974, qui a accru considérablement l'indépendance et les pouvoirs des Républiques et Provinces, a été un acte de grande sagesse politique. Elle contribuera puissamment, à mon sens, à la cohésion de la R.S.F.Y., qui aurait risqué de se dissoudre au cas de crise grave ou d'événements internationaux imprévisibles.

Rappelez-vous, par exemple, la Tchécoslovaquie... Cette dernière était comparable entre les deux guerres, par la diversité de sa composition ethnique, à la Yougoslavie d'aujourd'hui. Le fait que ses dirigeants aient commis l'erreur de vouloir en faire un Etat unitaire, et à ce sujet je n'ai pas besoin de vous souligner la forte influence que les conceptions centralistes françaises ont eues sur Mazaryk et surtout sur Benes, a provoqué, à la première grave crise internationale, la désagrégation de l'Etat qu'ils avaient fondé...

— Je partage certes votre point de vue sur ce point... Mais le cas de Djilas, par exemple, et d'autres opposants politiques comme Mihajlov, qui n'étaient pas des « nationalistes » croates, albanais ou slovènes, et qui ont été condamnés pour les critiques qu'ils ont porté contre le régime et les pratiques de la bureaucratie et de la hiérarchie communiste, qu'ils ont qualifié de « nouvelle classe »... ?

— Je vous ai dit que tout n'était pas parfait... En dehors des nationalistes albanais, croates et autres, la plupart des autres prisonniers politiques sont des « dissidents » socialistes, soit d'anciens sociaux-démocrates ou sociaux-chrétiens, comme le magistrat slovène Frank Miklavcic, qui a été condamné pour « séparatisme cléricalo-fasciste » (*sic*), soit de « Cominformistes », appellation qui recouvre les partisans d'un communisme stalinien autoritaire, tel que celui qui a suivi immédiatement la libération, et qui ont souvent des liens directs avec Moscou : c'est le cas, par exemple, de Mileta Petovic, qui a été condamné en mars 1977, et que l'on dit avoir été « kidnappé » en Suisse par la police secrète yougoslave, et du colonel Vlado Dapcevic, condamné récemment à une lourde peine, avec son contact Irina Pozega, employée au Consulat soviétique de Zagreb...

C'est ici, certes, l'aspect le plus contestable du régime, et le point sur lequel il devrait sans aucun doute être réformé ou libéralisé. Ce qui rend possible de telles poursuites et de telles

condamnations c'est l'article 203 qui termine le titre III de la Constitution fédérale et qui précise que « Nul ne peut abuser des libertés et droits déterminés par la présente Constitution pour détruire les fondements du système socialiste démocratique d'autogestion..., mettre en danger l'indépendance du pays..., attiser la haine ou l'intolérance nationale, raciale et religieuse... », et l'article 203 ajoute : « La loi détermine les cas et les conditions dans lesquels l'exercice des libertés, contraire à la présente Constitution, entraîne la limitation ou l'interdiction de leur exercice. »

A tout moment, par conséquent, la loi fédérale peut apporter des restrictions à l'exercice des libertés sur tout le territoire yougoslave. Le ministère public peut saisir la Cour constitutionnelle, ou le Tribunal fédéral, ou les Tribunaux des Républiques, des infractions à la Constitution et aux lois. La Cour constitutionnelle peut aussi se saisir elle-même des violations de la Constitution et des lois fédérales. C'est en vertu de ces textes, vagues sans doute, mais qui peuvent toujours être précisés par une législation spéciale, que l'on peut poursuivre des « dissidents » politiques comme Djilas, ou les cominformistes, ou les nationalistes croates... Il est à noter cependant qu'à l'époque actuelle les opposants politiques ne sont plus guère condamnés en général qu'à des peines de prison relativement légères. Il n'est plus question de les éliminer physiquement comme cela se fait encore en Russie par différents moyens..., et comme cela s'est fait en France en 1793 et en 1945, voire même au moment de la guerre d'Algérie, ajoute mon interlocuteur en souriant.

— J'apprécie certes la différence. Et je remarque aussi que les textes que vous me citez ne sont pas plus vagues en fait, ni de portée plus générale, que ceux du Code pénal français qui permettent de poursuivre « quiconque aura entrepris, par quelque moyen que ce soit, de porter atteinte à l'intégrité du territoire national, ou de soustraire à l'autorité de la France une partie du territoire sur lequel cette autorité s'exerce ». Ou encore que ceux qui permettent la saisine de la Cour de Sûreté de l'Etat des infractions « en relation avec une entreprise individuelle ou collective consistant ou tendant à substituer une autorité illégale à l'autorité de l'Etat ». L'Etat et le ministère public sont toujours libres d'interpréter ce que veut dire « par quelque moyen que ce soit » ou « entreprise tendant à substituer une autorité illégale à celle de l'Etat »... Grâce à ces textes, on peut poursuivre en fait l'expression de bien des opinions...

— C'est évidemment très comparable, à cette différence près qu'en Yougoslavie l'accent est surtout mis sur la défense du « socialisme démocratique autogestionnaire », alors qu'en France il est surtout mis sur « l'unité et l'indivisibilité de l'Etat ». S'attaquer au socialisme démocratique peut être qualifié de crime en Yougoslavie, comme s'attaquer à l'unité de l'Etat peut être qualifié de crime en France. Les deux systèmes pénaux ont en commun qu'ils cherchent à assurer la protection de l'Etat tel qu'il est, et des institutions telles qu'elles sont. Il est certes facile, par la porte que ces textes ouvrent à l'arbitraire du pouvoir, de porter atteinte, le cas échéant, à la liberté d'opinion, d'expression, d'association, de comportement, libertés pourtant prévues dans les deux Constitutions...

— De plus, ajouté-je, il n'existe pas en Yougoslavie de possibilité de recours individuel à un tribunal international, puisque la Yougoslavie ne fait pas partie du Conseil de l'Europe et n'a donc pas signé la Convention européenne des Droits de l'Homme...

— La défense des Droits de l'Homme n'est certainement pas complète tant qu'il n'existe pas de possibilité de recours à un tribunal international impartial. Cette possibilité de recours n'existe pas plus en France qu'en Yougoslavie, puisque la France, lorsqu'elle s'est enfin décidée à ratifier la Convention des Droits de l'Homme, avec vingt ans de retard, s'est refusée à admettre la possibilité de ce recours... Nous n'avons mutuellement rien à nous envier sur ce point...

#### *Libertés politiques et suffrage universel*

— Pourrais-je maintenant avoir votre avis, cher monsieur, continué-je, sur la manière dont s'exerce le droit de vote pour le choix des « délégués », c'est-à-dire des membres des délégations qui, à leur tour, élisent les Conseils qui fonctionnent au sein des Assemblées territoriales communales et républicaines ? Je vous dis tout de suite qu'étant fédéraliste moi-même, je ne vois rien qui soit contraire à l'esprit et à la pratique fédéraliste dans ce système d'Assemblées diverses à niveaux différents et parallèles, et à fonctions distinctes, chacune d'entre elles ainsi mieux adaptée au rôle qui est le sien. Il n'y a rien non plus qui m'apparaisse contraire aux principes et aux règles de la démocratie politique dans le fait que l'électorat de ces Conseils et Assemblées soit différent, ni même que des « délégués » soient élus par l'électorat

dans des élections primaires, pour déléguer à leur tour à d'autres assemblées, du moment que ces Assemblées prises dans leur ensemble, représentent vraiment les citoyens dans la complexité et la globalité de leurs relations réciproques et de leurs intérêts, sur le plan territorial d'une part, sur le plan économique social et culturel d'autre part...

— Je suis de votre avis sur ce point. Il est devenu évident, si l'on veut véritablement, dans le monde d'aujourd'hui, représenter les citoyens dans la globalité de leurs relations sociales, de leurs intérêts et de leurs droits divers, que la pratique du suffrage universel direct et majoritaire au sein d'un ensemble étatique relativement étendu, est devenue à elle seule totalement insuffisante. Elle engendre même, dans la plupart des cas, si elle est faite au sein d'Etats centralisés, où les pouvoirs locaux sont sans force et les catégories socio-professionnelles et les minorités nationales non représentées, une véritable tyrannie, non seulement de la majorité sur la minorité, mais aussi de la ville sur la campagne, du centre économique le plus fort ou le plus riche sur les centres économiques secondaires, de la nation ou du peuple dominant sur les nations et peuples dominés, du centre sur la périphérie de la langue et de la culture du plus grand nombre sur celles des peuples les moins nombreux ou les plus dispersés dans l'Etat, etc.

Pratiqué, à l'heure qu'il est, sans discrimination, sans garde-fous et sans nuances, et dans des cadres politiques et territoriaux trop vastes, le suffrage universel direct et majoritaire détruit le corps social et l'atomise en individus isolés, ce qui permet à l'Etat de faire proliférer ses pouvoirs sans rencontrer la résistance d'autres corps constitués. Qui, par exemple, oserait parler de contact entre les candidats et électeurs dans des circonscriptions dépassant une cinquantaine de milliers d'électeurs ?

Limité au seul domaine politique enfin, le suffrage universel laisse hors de sa portée l'entreprise, l'école, les transports, les hôpitaux, l'assistance sociale, les loisirs, l'information, l'environnement, les mass media, etc., tous éléments qui sont devenus, en notre siècle, aussi, voire même plus importants pour le citoyen que les seules libertés politiques. L'exercice du suffrage universel, qu'il n'est pas question d'éliminer, a donc aujourd'hui besoin d'être corrigé, compensé, étendu et diversifié. L'on ne pourra réaliser autrement le gouvernement du peuple par le peuple. C'est sans doute pour cela que les fondateurs des Etats-Unis, ont, dans beaucoup de cas, préféré, comme les fondateurs de la

Yougoslavie moderne, la méthode des collèges électoraux qui fractionnent, organisent et adaptent les votes et les suffrages. Et c'est sans doute parce que la Révolution française n'a pas su se dégager, malgré son élan fédéraliste initial, des conceptions régaliennes de l'absolutisme du gouvernement et de l'Etat, que vous vivez encore aujourd'hui, comme l'a dit un observateur politique français, dans une sorte de « démocratie raréfiée », et, en tous les cas, insuffisante à assurer, garantir et reconnaître toutes les libertés...

Un peuple n'est pas un ensemble de citoyens indifférenciés, interchangeables et réputés identiques, mais bien plutôt un ensemble de « corps » : de catégories professionnelles, d'entreprises, de collectivités territoriales, de nationalités, d'associations, de communautés d'intérêt et de travail, de communautés populaires d'histoire, de langue, de cultures et de religions, de villes et de villages, etc. Toutes ces communautés diverses, dont la multiplicité fait justement la richesse d'un peuple, tous ces « corps », doivent être représentés dans l'Etat à l'échelon qui est le leur, et participer directement à l'exercice du pouvoir. C'est ce que l'organisation politique, administrative et économique de la Yougoslavie moderne essaie de réaliser, à travers ses différentes Constitutions depuis 1953...

— Mais la Yougoslavie, à travers les tâtonnements successifs que traduisent les trois Constitutions qu'elle a élaborées depuis 1953, est-elle arrivée à réaliser véritablement ce gouvernement du peuple par le peuple ? Il lui reste encore du chemin à accomplir dans le respect des droits de l'homme et de leurs opinions. Mais son organisation administrative et économique, son système politique, qui se veulent pragmatiques et désirent « serrer la réalité au plus près », assurent-elles à ses citoyens la liberté totale de choix de leurs représentants dans l'exercice du pouvoir aux différents niveaux de délibération, d'administration et de gouvernement ?...

Mon interlocuteur réfléchit quelques instants avant de répondre :

— Dans l'ensemble à peu près, dans les détails pas tout à fait. Je ne veux pas vous faire ce que vous appelez je crois une « réponse de Normand », mais je ne peux vous répondre affirmativement ni dans un sens ni dans l'autre. Le fédéralisme admet d'ailleurs ces situations conflictuelles et accepte qu'elles ne se résolvent point : la vérité ce n'est ni noir ni blanc, mais un ensemble de dégradés entre ces deux couleurs...

*Parti unique, partis multiples ou politique sans partis.*

— Je sais évidemment, continue-t-il, que le point précis sur lequel vous vous posez des questions est celui de la liste des candidats aux fonctions de délégué aux diverses assemblées, liste arrêtée par une Commission de l'Alliance socialiste. Il est certain que là où il y a liste de candidats arrêtée par un organisme extérieur, à plus forte raison de tendance idéologique, et si, de surcroît, il n'existe pas de pluralisme de partis, il ne peut y avoir complète liberté de choix pour l'électeur de base. C'est le cas de la Yougoslavie puisque les seules formations politiques qui y existent sont l'Alliance socialiste, qui est une sorte de front, et la Ligue des communistes, qui est elle-même la force agissante et entraînant au sein de l'Alliance socialiste... dès lors bien entendu la presque totalité des « délégués », dans les Communes et dans les Républiques, et au sein des organes fédéraux, sont des membres de la Ligue des communistes...

Il court à ce sujet une de ces petites histoires qui se racontent et même s'écrivent, car vous aurez sûrement remarqué que les Yougoslaves s'expriment tout de même assez librement : une cliente s'arrête au marché devant l'étal d'une paysanne qui y vend ses œufs. Elle se met à choisir les œufs, soupesant et examinant soigneusement chacun d'eux. « Mais que faites-vous là ? » demande la paysanne agacée de ce manège. « Eh bien, répond l'acheteuse, je choisis mes œufs. J'ai bien le droit de choisir mes œufs, puisque j'ai le droit de choisir mes délégués... » Et la paysanne de répondre en ramassant tous ses œufs dans son panier, et n'en laissant qu'un seul sur l'étal : « Maintenant vous pouvez choisir votre œuf : n'est-ce pas ainsi que vous choisissez votre délégué ?... »

— L'histoire est aussi amusante que révélatrice, dis-je en riant. Il semble donc que le système socio-politique et socio-économique yougoslave réussisse à réaliser vraiment, avec la décentralisation et le fédéralisme généralisé qui le caractérise, le gouvernement du peuple par le peuple, s'il admettait le pluralisme des partis, assurant ainsi une complète liberté de choix au citoyen de base dans la commune, dans les entreprises et les communautés de travail associé...

— Il se rapprocherait certes encore plus de cet idéal : cela ne veut pas dire qu'il l'atteindrait absolument. Aussi parfaits que soient une pensée ou un système politiques, leur traduction

dans les faits n'est pas toujours parfaite, à plus forte raison s'ils s'inspirent d'une quelconque idéologie... Et n'est-ce pas le concret et la réalité qui importent ? Je trouve une certaine sagesse à ces paroles d'Edouard Kardelj, notre compatriote slovène, que l'on donne couramment comme le successeur probable de Tito, et qui est le grand théoricien du communisme yougoslave : « Nous sommes, dit Kardelj, autant adversaires du pluralisme des partis que du parti unique. Au fond, nous sommes partisans d'un système politique sans parti. Assurément, le processus de dépassement du monopole révolutionnaire, qui était au début celui du Parti communiste, est déjà très avancé chez nous, puisque le Parti communiste ne s'identifie plus au pouvoir de l'Etat... » De fait, vous constaterez qu'en Yougoslavie on parle très peu de politique : nous ressemblons en cela aux pays anglosaxons, où les choix politiques sont beaucoup plus déterminés par des faits et des résultats concrets que par des idéologies ou des théories...

Vous ne trouverez pas dans nos publications, ni dans nos cercles d'études ou nos universités, ces interminables discussions théoriques et idéologiques qui fourmillent dans les vôtres, discussions qui au fond ne mènent à rien, car elles se situent toutes dans l'abstrait. Vos Français, excusez-moi de ce possessif, car je sais que vous êtes breton, sont toujours prêts à réformer le monde : mais ils s'intéressent beaucoup plus aux injustices et aux violations des libertés en Afrique du Sud, en Argentine, au Chili, voire même en U.R.S.S. qu'à celles qui s'accomplissent chez eux et autour d'eux, et vis-à-vis desquelles ils sont affligés d'une certaine myopie politique, comme si d'être français leur conférait une sacro-sainte infaillibilité...

— Je sais, certes, que les Français ont une prédilection particulière pour les discussions d'idées et de théories abstraites, philosophiques et politiques. C'est hélas un travers typiquement latin, qui contribue à donner une sorte d'irréalité à leur vie politique : les théories l'emportent souvent chez eux sur le réel, et ils en arrivent à négliger complètement ce dernier, oubliant que la réalité ne se laisse jamais enfermer dans la théorie, et qu'on ne peut la traduire en équations et en formules, aussi satisfaisantes que ces dernières soient pour l'esprit. Leurs « têtes pensantes », leur gent politique, les grands commis de leurs administrations, restent ainsi enfermés dans de véritables frontières intellectuelles qui les frappent bien souvent d'impuissance. Depuis plus d'un siècle, par exemple, les intellectuels et

les hommes politiques français défendent en paroles le régionalisme et la décentralisation. Tous ou presque sont persuadés de l'exactitude des analyses de Tocqueville, de Lamennais, de Taine, de Renan, de Proudhon, pour ne parler que des grands noms du XIX<sup>e</sup> siècle. Mais aucun ne s'efforce de résoudre le problème et de guérir le mal dans la pratique. Le discours est correct, mais on ne fait aucune relation entre le discours et la vie... Certes le réel et le concret doivent commander dans le gouvernement des choses et se traduire dans les formules pratiques qui assurent ce gouvernement, si l'on veut, à tout le moins, gouverner dans la liberté. Ceci dit on ne peut pas non plus exclure complètement les idées dans le gouvernement des hommes...

— Il y a donc un juste milieu à trouver, conclut mon interlocuteur. Le fédéralisme yougoslave pourrait le trouver en donnant un peu plus de place aux idées et en acceptant le pluralisme des partis dans le gouvernement des hommes. La France le pourrait aussi en retrouvant le sens du concret et le respect des libertés réelles qui lui font aujourd'hui défaut dans le gouvernement des choses. En adoptant, elle aussi, les formules d'un fédéralisme interne dans son organisation administrative et économique et dans ses institutions politiques, elle rendrait à ses citoyens, et aux peuples qu'elle rassemble, dont le vôtre en Bretagne, les libertés concrètes qui leur manquent aujourd'hui pour s'épanouir... Je pense que chacun, de notre côté, nous y travaillons, moi ici, et en Slovénie, vous en Bretagne...

#### *Heurs et malheurs de l'autogestion.*

L'autre correspondant de mon interlocuteur parisien est Serbe. Il exerce ses fonctions de médecin dans un hôpital important de la R.F.S. de Serbie. Serbe, il montre un peu de condescendance pour les Croates, Slovènes et autres Macédoniens. Il a tendance à penser, comme l'écrivain nationaliste serbe Dobrica Cosic, que les Serbes n'ont pas gagné grand-chose à leur association avec la Yougoslavie. Etant de plus orthodoxe de confession, il soupçonne le clergé catholique croate — la résistance obstinée de Mgr Stepinac, archevêque de Zagreb, au régime communiste a laissé bien des traces — d'être la force agissante derrière l'agitation « nationaliste » croate. Mais il ne fait pas de politique, accaparé qu'il est par son art et les problèmes de gestion de

l'hôpital autogéré à l'état-major duquel il appartient. Mais il est d'une grande culture et manie le français avec maîtrise...

— L'autogestion ?, me dit-il. Il est fort difficile de vous répondre en peu de mots : il y faudrait un livre...

— Je le conçois : mais je sais déjà, cependant, que l'autogestion correspond en quelque sorte à un « self-management » dans l'organisation du travail et dans l'économie, et qu'elle trouve son complément dans le « self-government » des communautés socio-politiques territoriales, comme les Communes, les Républiques, etc. L'idée fondamentale qui l'inspire est que, grâce à ce système, les travailleurs organisent et dirigent le fonctionnement de l'économie et de la production à la base, tandis que les citoyens organisent et dirigent le fonctionnement de l'administration et des affaires publiques dans les collectivités territoriales de base où ils vivent... En ce qui concerne votre hôpital, je suppose qu'il est « autogéré », mais qu'il dépend directement des autorités communales ?

— C'est exact. Ainsi que vous l'avez aperçu, l'autogestion pose différents problèmes selon le cadre dans lequel elle s'exerce... Dans ce que nous appelons, selon la terminologie officielle, les « communautés autogestionnaires d'intérêt », comme l'est un hôpital, ou une université, ou un institut de recherche scientifique par exemple, ce self-management est relativement facile à organiser. Il ne s'agit là que du secteur tertiaire, et nous n'avons pas de « bénéfiques » ou de « revenus » à répartir. Nos ressources et nos dépenses, y compris les salaires de tout le personnel, sont fixées à la suite de discussions avec les autorités communales, ceci dans la limite des normes et directives générales des autorités fédérales et républicaines.

Dans notre cas, autogestion signifie surtout que nous organisons et répartissons nous-mêmes notre travail à l'intérieur de l'hôpital, décidons des équipements qui nous sont nécessaires, etc. C'est un système très souple, rendu encore plus souple par le fait que l'autorité socio-politique dont nous dépendons est très proche de nous, puisque c'est l'autorité communale. Toutes les formalités et « circuits » administratifs sont donc réduits à un minimum. Mais nous avons, bien entendu, à tenir compte de nos ressources et à assurer l'équilibre financier de la gestion : nos ressources ne peuvent évidemment provenir que des organismes de sécurité sociale qui fonctionnent à l'échelon de la Commune.

— Vous avez donc, au sein de l'hôpital, un Conseil des travailleurs qui désigne un Comité ou Conseil de gestion : êtes-vous satisfait du fonctionnement de ce système ?

— Dans une très large mesure, oui : il s'est avéré que les avis du Conseil des travailleurs sont souvent pertinents dans l'organisation du travail et des soins à l'intérieur de l'hôpital. Son fonctionnement est d'ailleurs rendu plus facile par le fait que nous n'avons pas de salaires à répartir, l'intéressement des travailleurs aux résultats de la gestion étant très difficilement réalisable dans le cas d'un hôpital, d'une université, ou d'une administration et, en fait, dans toutes les communautés autogestionnaires d'intérêt. Dans la pratique, toutes ces « Communautés d'intérêt » s'efforcent de se rendre le plus indépendantes possible, dans leur gestion et leur administration, des contrôles ou de l'intervention de l'Etat et des Communes.

— A votre sens, l'application du système autogestionnaire pose donc des problèmes surtout dans le secteur secondaire, dans les entreprises, usines, commerces, etc., c'est-à-dire des établissements qui produisent et transforment et retirent des profits de ce processus de production et de transformation ?...

— C'est cela. Théoriquement, le système est parfaitement digne de louanges. Mais il n'en est guère encore qu'au stade expérimental. C'est encore, si vous voulez, un tout petit bébé auquel il faut faciliter les premiers pas, qu'il faut guider, soutenir et aider pour qu'il ne tombe pas. Il est encore loin d'être complètement et intégralement appliqué et généralisé. C'est pourquoi, depuis qu'il a été institué, vers les années 50, il est passé par diverses phases, des hauts et des bas si vous voulez.

Il est évident, en effet, que le rendement financier d'une usine, d'une entreprise, d'un commerce, dépend de multiples facteurs économiques, et non pas seulement du travail fourni par ses membres : il ne suffit pas de travailler, de produire ou de commercer : il faut vendre ce qu'on fabrique. Cela ne sert à rien de travailler à faire des millions de sabots si ce sont des souliers que le marché demande. Les travailleurs, qui ont été habitués dans le système capitaliste, qu'il soit privé ou d'Etat, à recevoir un salaire fixe pour leur travail, sont donc obligés, par l'application progressive et tâtonnante de l'autogestion, de tenir compte de ces facteurs économiques et de ces impondérables que la classe ouvrière a toujours mal compris. A la notion de travail, l'autogestion ajoute la notion de responsabilité et de risque. On ne peut plus s'en prendre au « patron » puisque le

patron a été remplacé par le Conseil des travailleurs qui répartit les produits de l'entreprise. On ne peut pas non plus s'en prendre à l'Etat puisque celui-ci se borne à aider l'entreprise par l'octroi de crédits ou par de simples directives générales, dans le cadre desquelles les Conseils de travailleurs doivent s'organiser eux-mêmes pour produire et faire des bénéfices...

Une économie en expansion s'accommode très bien du système de l'autogestion; une économie en récession, et des périodes de récession sont inévitables, lui pose d'énormes problèmes, car il est impuissant à éviter une diminution des profits, et donc une baisse et un resserrement dans l'éventail des revenus et des salaires distribués. En d'autres termes, ce qui était auparavant le seul souci et la seule responsabilité du patron ou des dirigeants de l'entreprise doit inévitablement devenir le souci et la responsabilité de tous les travailleurs.

Vous savez aussi bien que moi, par ailleurs, qu'aucune « planification » ou prévision économique, aussi souple et aussi décentralisée soit-elle, ne peut éviter complètement ce genre de problèmes...

#### *Autogestion et inégalités salariales.*

— Vous m'avez dit que l'autogestion était passée par des hauts et des bas depuis son institution dans les années 50 ?

— Depuis ses débuts et jusqu'en 1960 environ, le système de l'autogestion, puissamment soutenu à son inception par d'importants crédits d'Etat sous la forme de fonds d'investissement, a très nettement contribué aux incontestables progrès économiques accomplis pendant cette période. La gestion des entreprises n'avait pas plus souffert de l'introduction du nouveau système que celle des Communautés d'intérêt, hôpitaux, écoles, etc. Au contraire même, car le système rendait aux intéressés une liberté d'administrer, de décider et d'entreprendre auparavant confisqué par une lourde bureaucratie de fonctionnaires d'autorité au cours de la période précédente.

Mais il y a eu l'inévitable effet de pendule : les Conseils des travailleurs ont eu tendance à aller trop loin dans la liberté retrouvée. La majorité des ouvriers, c'est-à-dire les non-qualifiés et les manœuvres, en ont profité pour imposer une égalisation générale des salaires, mesure qui a immédiatement porté préjudice à la productivité et au rendement. On s'est donc aperçu

que l'égalitarisme absolu dans les rémunérations et salaires était en réalité une prime donnée aux paresseux aux dépens de leurs camarades plus travailleurs, aux incapables aux dépens des mieux doués, aux manœuvres aux dépens des travailleurs qualifiés. Si bien que des directives fédérales ont commencé, dès 1958, à enrayer le mouvement en faveur du nivellement des salaires, en faisant dépendre l'augmentation de ces derniers de l'accroissement de la productivité de l'entreprise, ou du « travail réellement accompli », selon la terminologie officielle...

Cette évolution a donc conduit à revaloriser le travail des cadres et des ouvriers qualifiés, la productivité des entreprises croissant en général en proportion de leurs compétences et de leur savoir-faire. Les cadres qualifiés firent rapidement prime sur le marché du travail, amenant un autre mouvement du pendule dans l'autre sens. Il fallut cependant attendre jusqu'en 1972 pour que les conventions sociales signées à l'échelon des Républiques fixent l'échelle des « revenus individuels » à l'intérieur d'une « fourchette » de un à six. Car on ne parle plus de salaires, mais de revenus, puisque ce sont les bénéficiaires des entreprises qui, répartis entre ceux qui y travaillent, ont remplacé les salaires...

— L'application du système de l'autogestion socialiste n'a donc pas éliminé les différences sociales et salariales ?

— Dans une certaine mesure si, puisque la législation assure l'égalité absolue d'accès à l'instruction, aux études et au travail : mais le préambule de la Constitution fédérale précise bien que, parmi les différences sociales, on ne peut et on ne doit éliminer que « celles qui ne sont pas basées sur l'application du principe de distribution selon le travail fourni »...

La tendance générale des sociétés modernes, et celle de la société socialiste yougoslave parmi elles, est de protéger et d'aider les plus faibles et les moins favorisés : mais il serait mortel pour toute société, socialiste ou non, que de pénaliser les meilleurs, les mieux doués, les plus efficaces et les plus travailleurs, et de les empêcher de s'élever dans la hiérarchie sociale, pour s'efforcer de réaliser une égalité absolue et totale, qui n'existe pas et n'existera jamais dans la nature, et qui n'est qu'une vue, fautive, de l'esprit.

Les cercles dirigeants de la Yougoslavie pensent et disent que, même en régime socialiste, et j'ajouterais moi-même surtout en régime socialiste, l'intérêt personnel demeure le meilleur stimulant de la productivité et du progrès. Après tout, les hommes

ne sont pas des saints... C'est pourquoi le principe fondamental sur lequel repose l'organisation de la société yougoslave, tel qu'il a été défini et précisé dans les études et discussions les plus récentes de la Ligue des communistes et de l'Alliance socialiste, se résume aujourd'hui dans la formule : « de chacun selon ses capacités, à chacun selon son travail ».

— Ce retour à une différenciation et à une certaine hiérarchie des salaires a-t-il eu de bons résultats, économiquement et socialement ?

— De très bons résultats. Économiquement, rien n'est plus certain. Socialement aussi : car cela a rendu aux travailleurs le désir d'améliorer leur sort en améliorant leurs aptitudes professionnelles et leurs connaissances techniques et pratiques. On assiste aujourd'hui à une diminution constante du nombre des manœuvres et à une augmentation constante du nombre des travailleurs qualifiés. Il y avait par exemple, dans l'industrie et les mines en 1970, parmi les 1 388 000 travailleurs qui y exercent leur activité, 34 500 cadres diplômés d'universités, 20 500 en provenance d'écoles supérieures, et, parmi les ouvriers qualifiés, 117 000 avaient reçu une formation professionnelle secondaire. Il apparaît actuellement que la formation permanente, d'une part, la rotation des responsables et des « délégués », de l'autre, sont le complément nécessaire du système autogestionnaire, à tout le moins si l'on veut que ce système ait quelque avenir devant lui...

#### *Contrôles et limites de l'autogestion.*

— Vous m'avez dit, docteur, qu'au cours d'une première phase, depuis son introduction jusque vers 1960 environ, le système autogestionnaire, appliqué et réalisé grâce aux « organisations de travail associé », selon la terminologie officielle, avait donné de très bons résultats...

— Il a abouti en effet à l'amélioration du niveau de vie pendant cette période, à une industrialisation importante et à un taux de croissance annuel moyen de 11,8 %, et de 13 % dans l'industrie. Mais ces résultats ne se sont pas maintenus dans les dix années qui ont suivi. Des circonstances économiques moins favorables, la politique inflationniste du gouvernement, la dévaluation du dinar, ont fait baisser le taux de croissance à 5 % en 1961 et 1962. Il a donc fallu réduire, par des lois fédérales,



la liberté laissée aux Conseils ouvriers ou de travailleurs de répartir à leur gré les bénéfices des entreprises.

Les Conseils ouvriers avaient évidemment tendance, dans la répartition des bénéfices des entreprises, à augmenter la part des revenus individuels en négligeant la part des investissements et de l'augmentation des fonds de réserve. Ils sont donc tenus désormais de consacrer une certaine proportion des bénéfices à ces deux postes. L'article 267 de la Constitution fédérale de 1974 prévoit expressément que des lois fédérales peuvent régler la proportion des fonds d'investissement et de réserve dans les revenus des entreprises autogérées. Une loi fédérale de 1972 avait déjà prévu que les entreprises étaient mises dans l'obligation de payer leurs dettes, ainsi que les redevances et impôts de l'Etat, avant de procéder à la distribution des revenus au personnel. De plus, le service de la comptabilité sociale, organisme auprès duquel sont déposés tous les fonds des organisations de travail associé, se voyait tenu de retenir 10 % des revenus individuels des travailleurs appartenant aux entreprises qui ne remplissaient pas ces obligations...

Mais pendant toute la décennie de 1960 à 1971, les entreprises s'étaient considérablement endettées : en 1969, leurs crises de trésorerie étaient telles qu'on estimait à 30 % le nombre des entreprises qui n'étaient plus à même de payer régulièrement les salaires minimum de leurs ouvriers. On aboutissait donc à une crise, ou à une impasse, dont bien entendu certains communistes, et surtout les « cominformistes », rendaient responsable le système même de l'autogestion...

— Que se passe-t-il pour une entreprise en difficultés ?

— Si l'entreprise est chroniquement déficitaire, son Conseil des travailleurs est dissous par voie d'autorité, et remplacé par une administration désignée par les autorités socio-politiques de la Commune ou de la République. Si cette administration est impuissante à assainir la situation de l'entreprise il est procédé à sa liquidation.

— Quelle a été la réaction du Gouvernement yougoslave devant cette crise généralisée ?

— Très sagement, à mon sens, il n'a pas écouté ceux qui en rendaient le système de l'autogestion responsable et ce dernier n'a donc pas été remis en question depuis son instauration. Edvard Kardelj déclarait une fois de plus en 1971, dans un rapport présenté au II<sup>e</sup> Congrès des autogestionnaires à Serajevo, que « la seule alternative au système marchand de pro-

duction, dans les conditions actuelles, serait le retour au monopole de la propriété étatique et au centralisme bureaucratique et technocratique ». Or, ce système a fait la preuve de son incapacité et de sa malfaisance dans la période qui a précédé l'application de l'autogestion. Personne, en Yougoslavie, n'en désire le retour, à part les quelques nostalgiques du « stalinisme » : on sait trop qu'il s'accompagne inévitablement d'une tyrannie administrative et politique. Aussi le même Congrès de Serajevo a-t-il au contraire réclamé « la constitution de l'autogestion en un système intégral de la société », car, développe-t-il, « elle s'est affirmée comme une forme plus humaine de travail et plus rationnelle dans la prise des décisions ». Le Congrès a de plus affirmé sa conviction que « le dépassement socialiste du monopole de la propriété d'Etat se réalisera par le renforcement de l'intégration autogestionnaire, et non par la création de monopoles technocratiques de marché et d'autres monopoles ».

Obéissant à ces préoccupations, le gouvernement fédéral, et ceux des Républiques, loin de revenir sur le système, s'efforcent à chaque instant de l'assouplir en adoptant une politique de planification très ouverte et très décentralisée. Ils ont même autorisé les investissements étrangers dans les entreprises yougoslaves, jusqu'à concurrence de 49 % maximum du capital, sauf pour les banques, les assurances, les transports intérieurs, le commerce et les services sociaux. On assiste donc, à mon sens, à la suite des améliorations apportées au système, à un redressement, lent sans doute, et qui sera long, de la situation économique : cette dernière dépend d'ailleurs aujourd'hui autant de facteurs internationaux que de facteurs intérieurs.

Des erreurs, certes, ont pu être commises dans l'application du nouveau régime économique, mais il serait injuste, je crois, de rendre responsable le système autogestionnaire lui-même des difficultés qui ont été rencontrées récemment. Les crises dans la gestion, dans la direction, et les résultats des entreprises ne sont certainement pas propres à ce système : elles existent aussi dans tous les autres, et notamment dans les sociétés capitalistes occidentales...

— Ne pensez-vous pas que le système autogestionnaire convient surtout à une économie où prédominent les petites et moyennes entreprises, et moins à celles où figurent de très grandes entreprises ou usines, employant un personnel très nombreux et très divers ?

— L'autogestion est certes plus facile à réaliser à l'intérieur d'unités petites et moyennes, et au sein d'une organisation très décentralisée de la production et de l'économie. Cependant, sa logique veut que dans les grandes entreprises employant de nombreux travailleurs, se multiplient au sein des différents services ou ateliers des Conseils d'ateliers ou de bureaux, participant à l'élaboration des plans de travail, à l'organisation et aux conditions de ce dernier, et déléguant eux-mêmes des représentants au Conseil central des travailleurs et des Conseils de gestion. C'est ce qui se passe d'ailleurs dans la pratique : cela rappelle ce qui se fait dans la Commune grâce aux Conseils ou Comités de quartiers. De même, il y a aussi, au sein de l'entreprise, la pratique possible du référendum, organisé soit à l'initiative des travailleurs, soit à celle du Conseil des travailleurs. Il y a, bien entendu, une extrême diversité dans l'application pratique de l'autogestion...

#### **Avenir de l'autogestion.**

— Vous pensez donc, demandé-je, que ce système de « démocratie économique » que l'autogestion tend à instaurer conserve toutes ses chances d'avenir ?

— Sans être parfait, mais quoi dans les sociétés humaines peut être parfait, ce système m'apparaît être en tous les cas infiniment préférable à celui de l'étatisation et des « nationalisations ». Ces dernières, en fait, ne résolvent rien et ne changent nullement le sort des travailleurs qui exercent leur activité au sein d'entreprises nationalisées ou étatisées. Nationaliser ne fait qu'instituer des monopoles capitalistes d'Etat, dirigés souverainement par une « classe » bureaucratique et technocratique de fonctionnaires d'Etat, celle-là même dénoncée avec vigueur par Djilas, classe qui ressemble comme une sœur à celle dont le pouvoir autocratique s'est instauré en Russie.

Ce système étatisé n'est porteur d'aucun germe de progrès, ni de promesse d'élévation pour les travailleurs, qui, comme en Occident capitaliste, ne peuvent acquérir que par la grève les améliorations de leur sort : et encore faut-il que la grève ne soit pas interdite !

La différence entre la société autogestionnaire et les sociétés pyramidales comme en France, ou pharaoniques comme en Russie, c'est que les travailleurs et les citoyens doivent apprendre

à collaborer entre eux et non à se combattre, car le sort de chacun d'entre eux dépend des efforts de tous. Si l'autogestion de nos services sociaux, de nos universités, de nos communes, le partage du pouvoir et la décentralisation des responsabilités et des centres de décision qu'elle implique, donne de bons résultats, il n'y a pas de raison qu'elle ne puisse pas en donner dans l'organisation de l'économie...

Il y faut certes une longue éducation, et le succès ne peut venir en un jour. Il y faut une acceptation généralisée des risques et des responsabilités, et le système n'est guère maintenable sans l'exercice d'une probité exemplaire de la part des travailleurs : mais pourquoi ne pas faire confiance à l'homme, au citoyen, au travailleur, au lieu de le considérer comme un éternel mineur ? Je trouve très sage par exemple que l'on institue peu à peu, comme le demandent les autogestionnaires, « une rotation obligatoire des cadres à toutes les fonctions dirigeantes » dans les entreprises, de même que la limitation de la durée des mandats, comme elle a déjà été réalisée dans les Conseils des assemblées communales. Une législation récente prévoit d'ailleurs que les membres des Conseils des travailleurs sont élus pour deux ans, qu'ils sont renouvelables par moitié tous les ans, et qu'ils ne peuvent pas être élus plus de deux fois consécutives à leurs fonctions. Un nombre de plus en plus grand de travailleurs et de citoyens participent ainsi à la gestion et à l'administration des affaires communes et s'y initient.

— Il est certain, dis-je, que l'un des plus grands obstacles que rencontre actuellement l'application du fédéralisme et de l'autogestion dans le domaine économique est qu'il y est fait appel au sens des responsabilités de chaque travailleur. Il est malheureux de constater que beaucoup d'entre eux, comme d'ailleurs beaucoup de citoyens dans le monde moderne, ont tendance à fuir les responsabilités, et qu'ils ne s'intéressent pas plus à la gestion de l'entreprise qui les fait vivre qu'à celle de la chose publique en général...

Un sondage organisé dans les entreprises norvégiennes, où existent déjà des systèmes de participation des travailleurs à la gestion de l'entreprise, a indiqué que 15 % seulement des ouvriers désiraient intervenir dans la gestion. Par contre, 66 % désiraient participer aux décisions concernant leurs conditions de travail. Dans tous les pays où existent déjà une cogestion plus ou moins développée, et où les travailleurs participent déjà, selon des modalités diverses, à la direction de l'entre-

prise, on constate, comme vous le constatez sûrement en Yougoslavie, que le travailleur n'est guère intéressé que par le salaire qu'il touche, et fort peu par les problèmes de direction et de gestion dont dépend, pourtant, le rendement de l'entreprise et l'augmentation des bénéfices distribuables...

— En R.F.S.Y., le fonctionnement du système autogestionnaire est en butte aux mêmes problèmes. Des enquêtes diverses effectuées dans les entreprises il résulte que les travailleurs sont d'abord intéressés, ce qui est le cas de tout le monde, par les problèmes du niveau de vie et de leurs revenus individuels, puis ensuite par la politique du logement, et qu'ils le sont beaucoup moins par l'orientation de l'activité de leur entreprise et ses problèmes de développement et d'investissement. Ces mêmes enquêtes ont établi que 10 % des travailleurs se désintéressaient totalement des décisions prises par les Conseils des travailleurs...

Tout cela est exact, certes, et il n'est pas question de le nier. Mais il faut se souvenir qu'il y a au moins 10 % de citoyens dans tous les pays, souvent beaucoup plus, qui n'éprouvent jamais le besoin d'exercer leur droit de vote... L'éducation politique, comme l'éducation civique et l'éducation sociale, est souvent longue à acquérir. Certains ne l'acquerront jamais. Mais elle doit cependant faire partie des aspirations de chacun, et la société doit en favoriser l'acquisition et l'exercice au lieu de les entraver. L'établissement de la démocratie économique, à laquelle tendent aussi bien le système autogestionnaire yougoslave que les expériences co-gestionnaires et participationnaires pratiquées dans d'autres pays, n'en est encore qu'à ses débuts.

Il faut se souvenir qu'après tout la démocratie politique, qui se traduit par le suffrage populaire, a mis plus d'un siècle à s'établir. Elle n'est même pas encore réalisée partout en Europe puisque, si les citoyens français par exemple, ou britanniques, jouissent de droits et de libertés politiques individuels, des collectivités humaines, des peuples, des nations, comme le peuple breton et le peuple gallois, ne jouissent pas, par contre, des droits politiques collectifs, que la Constitution yougoslave garantit aux peuples de la Yougoslavie et aux nationalités qui y vivent. La démocratie politique est donc loin d'exister encore totalement partout, même en Europe. De même, l'établissement de la démocratie économique, rendue de plus en plus nécessaire par l'évolution des idées et celle du monde moderne, mettra sans doute assez longtemps avant de trouver son équilibre et sa forme définitive dans chacun de nos pays. En politique comme en

économie, il n'y a d'autres choix ouverts qu'entre l'organisation d'une société d'hommes, de citoyens, de travailleurs et de peuples libres et responsables, et celle d'une société de sujets, d'insectes ou de robots dirigés souverainement d'en haut par une classe de plus en plus réduite et de plus en plus inaccessible de despotes et de tyrans, de quelque nom que ces derniers se parent...

Je ne puis, certes, qu'approuver.



### LA YUGOSLAVIE

Carte montrant les limites et les capitales des Six Républiques et des deux Provinces autonomes de Yougoslavie.

### BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

- « Annuaire statistique de Yougoslavie », Office fédéral de la Statistique, édit., Belgrade, 1977.
- CANAPA (Marie-Paule). — « Réforme économique et socialisme en Yougoslavie », A. Colin, édit., Paris, 1970.
- Constitution de la République socialiste fédérative de Yougoslavie », textes de 1960, 1963, 1974, Secrétariat fédéral à l'Information, édit., Belgrade.
- « Facts about the Socialist Republic of Serbia », Secrétariat à l'information de la R.S.F. de Serbie, édit., Belgrade, 1977.
- « Facts about Yougoslavie », Secrétariat fédéral à l'Information, édit., Belgrade, 1976.
- « L'auto-gestion yougoslave », *Notes et Etudes documentaires*, n° 4008, 4009 et 4010, Documentation française, édit., Paris, 23 juill. 1973.
- « L'auto-gestion yougoslave : vingt ans d'expérience », Documentation française, édit., Paris, *Problèmes économiques et sociaux*, n° 68, 16 avril 1971.
- LENDVAI (Paul). — « National Tensions in Yougoslavie », *Conflict Studies*, n° 25, Institute for the Study of Conflicts, édit., Londres, août 1972.
- NIKOLIC (Prof., Dr. Pavle). — « Le système socio-politique yougoslave », Secrétariat à l'Information de l'Assemblée de la R.F.S.Y. de Yougoslavie, édit., Belgrade, 1974.
- Les Nouvelles Yougoslaves*, Publication mensuelle, agence de presse Tanjung, édit., Belgrade.
- MEISTER (Albert). — « Où va l'autogestion yougoslave ? », Autropon, édit., Paris, 1970.
- MENEGHELLO DINCIC (K.). — « Les institutions politique de la R.F.P. de Yougoslavie », *Notes et Etudes documentaires*, n° 2491 et 2494, Documentation française, édit., Paris, 13 et 17 déc. 1958.
- « Le fédéralisme yougoslave », *Notes et Etudes documentaires*, n° 2786 et 2788, Documentation française, édit., Paris, 9 et 16 juin 1961.
- « Le nouveau fédéralisme yougoslave », *Notes et Etudes documentaires*, n° 3888 et 3889, Documentation française, édit., Paris, 10 mai 1972.

## APPENDICE I

---

Extraits du rapport du Comité régional présenté au gouvernement  
français le 20 septembre 1968

---

### ORIGINE DE L'IDEE REGIONALE EN BRETAGNE

La consultation actuellement entreprise par le gouvernement et ses représentants sur la réforme régionale en cours apparaît sans doute particulièrement nécessaire dans des « Régions » qui ont perdu le sens régional et le sentiments d'appartenir à une communauté humaine, historique, culturelle et économique distincte. Ce n'est pas le cas en Bretagne. Il est facile de faire ressortir que la Bretagne a toujours réclamé le retour à son autonomie régionale depuis que le pouvoir central a supprimé à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, malgré les protestations des Bretons, l'Assemblée provinciale (Etats de Bretagne) et la Cour juridictionnelle et constitutionnelle (Parlement de Bretagne) qu'elle possédait jusqu'en 1791.

Il ne s'est guère passé une seule décennie depuis cette époque sans que des Bretons, individuellement ou en corps constitués, n'aient réclamé une réforme régionale. Les projets, initiatives, vœux, études, démarches et pétitions dans ce sens sont multiples. Ils sont particulièrement nombreux et fréquents depuis la fin du siècle dernier qui vit la création des grandes associations régionalistes. Au lendemain de la Première Guerre mondiale, plusieurs centaines de personnalités, élite de la Bretagne d'alors, réunies à Rennes dans le Congrès de l'Hermine, se prononcèrent sans équivoque pour l'érection des cinq départements bretons en une Région distincte, dotée de l'autonomie administrative et financière.

Pendant la Deuxième Guerre mondiale, les mêmes revendications ont été soumises au gouvernement de Vichy par le Comité consultatif de Bretagne et de nombreux Conseils municipaux bretons dans un projet détaillé intitulé « Projet de Statut pour la Province de Bretagne ». Le Comité d'Union bretonne présenta ce même projet, légèrement remanié,

## CES DROITS QUE LES AUTRES ONT...

au gouvernement de la Libération. Depuis cette date, les projets d'Organisation de la Bretagne présentés par le Mouvement pour l'Organisation de la Bretagne et signés par de nombreuses personnalités entre 1956 et 1960, puis par des formations culturelles et politiques diverses comme l'U.D.B., le P.S.U., le Centre démocrate, la Fédération de la Gauche, etc., et plus récemment encore la Charte minimale présentée par le Gorsedd, ne font que reprendre, dans leurs grandes lignes, les projets antérieurs. Notre Comité d'Action régionale a également fait adopter dans le même esprit il y a quelques années par 600 Conseils municipaux de Bretagne un vœu en faveur de la « Décentralisation administrative et l'Organisation régionale de la France ».

Dégager par conséquent ce que désire et suggère l'opinion bretonne sur la Réforme régionale est tâche relativement aisée. En résumant ces desiderata ci-dessous, nous ne prétendons pas faire œuvre originale ou personnelle. Nous voulons seulement dégager l'impressionnante unanimité et la concordance qui s'expriment sur ce sujet dans tous les projets, études, pétitions et vœux que nous avons énumérés ci-dessus et qui émanent des organismes les plus divers. Ils sont les sources auxquelles il importe de puiser si l'on veut être fidèle aux désirs et à la volonté clairement exprimée des populations bretonnes sur la réforme régionale.

### DIMENSION DE LA REGION

L'unanimité est, sur ce point particulier, impressionnante. La Région de Bretagne à créer doit comprendre les cinq départements bretons traditionnels : Côtes-du-Nord, Finistère, Ille-et-Vilaine, Loire-Atlantique et Morbihan.

Les considérations historiques, ethniques et culturelles s'unissent aux considérations économiques et humaines, comme au souci d'un harmonieux équilibre entre l'agriculture et l'industrie pour imposer ce cadre de la Bretagne aux cinq départements. Il est à remarquer que les limites à donner à la Région de Bretagne n'ont fait l'objet d'aucune contestation sérieuse jusqu'à une époque très récente. C'est le gouvernement de Vichy qui, le premier, malgré les vives protestations bretonnes, sépara la Loire-Atlantique du reste de la Bretagne lorsqu'il créa les préfectures régionales. Cette division a été reprise dans le découpage des actuelles Régions de programme.

Ce n'est pas sans raisons cependant que la Bretagne à cinq départements rencontre non seulement l'approbation de tous les groupements bretons culturels, sociaux et professionnels, mais encore est reprise et retenue par un impressionnant ensemble de projets : celui d'A. Comte en 1854, celui du Conseil national en 1941, ceux de Bancal en 1945 et de l'éminent technicien J.-F. Gravier en 1949, celui enfin des Régions socio-économiques présenté par Economie et Humanisme. Tous les autres projets, dont aucun ne coïncide et qui sont tous isolés, apparaissent en comparaison comme hautement fantaisistes, irréalistes et déséquilibrés dans les découpages qu'ils proposent. Ils ne représentent que des vues de l'esprit ou des exercices de géométrie.

## CES DROITS QUE LES AUTRES ONT...

Cette dimension des cinq départements se concilie aussi avec les données des études les plus modernes qui estiment que les futures Régions européennes devront comprendre de deux à cinq millions d'habitants, comme avec les soucis exprimés par le gouvernement dans les thèmes de réflexion et d'examen annexés à sa circulaire du 28 août 1968 sur la Réforme régionale. La Région de Bretagne ainsi délimitée couvre un espace économique équilibré, aux districts complémentaires, et forme une collectivité humaine et territoriale définie depuis plusieurs siècles. Seul le souci de couvrir la zone d'influence de la métropole d'équilibre Nantes - Saint-Nazaire pourrait militer en faveur de son extension; mais les limites régionales ne sauraient en aucune façon former des frontières économiques, et la vocation d'une métropole d'équilibre est de rayonner sur plusieurs Régions, non sur une seule.

## APPENDICE II

### Projet de loi portant Statut spécial pour la Bretagne

#### PRESENTATION

##### EXPOSE DES MOTIFS

Le discours du Président de la République au mois de décembre 1975, le silence significatif opposé par le gouvernement aux demandes des Présidents de Conseils Régionaux tendant à étendre les pouvoirs de ces Assemblées (novembre 1977), ont clairement montré que la politique de l'Etat concernant la décentralisation et la régionalisation était nettement en retrait sur ses positions antérieures. Or la réforme de 1972, qui a créé les Conseils Régionaux, était déjà en retrait sur celle proposée par le général de Gaulle en 1969. Si le renforcement de l'autonomie communale est nécessaire, celui de l'autonomie régionale ne l'est pas moins. Après quatre ans d'expérience des Conseils régionaux, il apparaît aujourd'hui très nettement que ces derniers ne seront véritablement efficaces, et ne serviront pleinement les intérêts de la Région qu'ils représentent, que s'ils sont dotés de ressources financières plus importantes et de pouvoirs de décision plus larges dans les domaines culturels, économiques et administratifs régionaux (cf. déclarations des Présidents de ces Conseils, en Bretagne celles de MM. Rouyer, Champaud, etc.).

Il convient donc d'influer sur la politique de l'Etat afin de l'amener à accepter comme inévitable et nécessaire l'avènement d'un véritable pouvoir régional. Une fois de plus, la Bretagne doit se porter à l'avant-garde de ce combat.

L'heure paraît donc venue, pour les organismes et mouvements régionaux de toute nature, qui constituent et rassemblent les forces vives de la Bretagne, ainsi que pour les élus de la population bretonne en général, de provoquer un rassemblement de l'opinion bretonne qui, si elle est largement ouverte à l'idée d'un élargissement des pouvoirs des Conseils régionaux, n'est pas encore suffisamment informée des problèmes précis que pose l'institution d'un pouvoir régional normal.

## CES DROITS QUE LES AUTRES ONT...

### OBJECTIFS POURSUIVIS

Les objectifs généraux de cette campagne d'information, et par voie de conséquence de pression sur les Pouvoirs publics, doivent être à la fois simples et limités. Il convient de s'abstenir de toute prise de position doctrinale et théorique pour s'attacher à la réalisation de buts précis et concrets. Ces derniers nous paraissent devoir être :

- 1° l'autonomie communale;
- 2° le pouvoir régional.

— Le renforcement de l'autonomie communale et du pouvoir des maires, l'accroissement des ressources financières des communes, l'allègement de la tutelle préfectorale, figurent dans les programmes de tous les partis politiques français. Il s'agit là d'une revendication essentielle de l'Association des Maires de France. Sa réalisation est, cependant, liée à une profonde réforme des structures administratives et financières de l'Etat, par la décentralisation et la redistribution des pouvoirs. De ce fait même elle est étroitement liée à la réalisation du pouvoir régional. On peut même dire qu'elle en dépend.

— La notion de pouvoir régional forme l'un des éléments du programme de certains partis politiques hexagonaux, notamment celui des réformateurs et du parti socialiste. L'expérience prouve cependant que cette partie de leur programme est souvent sacrifiée à des considérations de politique nationale centraliste, camouflées sous le nom de nécessités de gouvernement, d'alliances ou de tactiques électorales.

Il apparaît donc en premier lieu que la campagne d'information et de pression pour un pouvoir régional doit se placer au-dessus de toute politique hexagonale partisane : elle fait en effet l'objet de débats dans tous les partis. L'instauration d'un véritable pouvoir régional intéresse le peuple breton tout entier, et toutes ses catégories socio-professionnelles. Elle est nécessaire à son développement et à son épanouissement. C'est pourquoi il nous paraît également indispensable d'affirmer dans cette campagne la spécificité du problème breton. Cette spécificité implique que le pouvoir régional appliqué à la Bretagne ne soit pas forcément le même que celui qui sera appliqué aux autres Régions. Déjà le Parti socialiste a demandé qu'un Statut Régional spécial et spécifique soit appliqué à la Corse. L'Italie, qui a réalisé avec succès le pouvoir régional dans le cadre d'un Etat unitaire, a légalisé l'existence de cinq Régions à Statut spécial, dont l'autonomie, en raison de l'existence de langues différentes ou de facteurs géographiques et économiques comme l'insularité, est plus étendue que celle des Régions ordinaires. La Bretagne mérite le même traitement.

### MESURES CONCRETES

Tenant compte de ces diverses considérations il apparaît que l'on peut définir très simplement de la manière suivante le programme et les

## CES DROITS QUE LES AUTRES ONT...

objectifs concrets poursuivis par la campagne d'information et de pression qu'il nous faut entreprendre :

- Unité de la Bretagne par la réintégration de la Loire-Atlantique dans la Région de Bretagne.
- Assemblée régionale élue au suffrage universel direct. Pour des raisons évidentes qui découlent de ce que nous avons dit ci-dessus, les parlementaires (Assemblée nationale et Sénat) y seront inéligibles, ainsi que tout fonctionnaire d'Etat exerçant ses fonctions dans la Région.
- Conseil économique, social et culturel régional, assurant la représentation des forces économiques, sociales et culturelles de la Région.
- Election par l'Assemblée régionale d'un Exécutif régional assurant l'administration interne de la Région.
- Autonomie financière par l'attribution à la Région des produits de certains impôts aujourd'hui exclusivement perçus par l'Etat, et par la régionalisation de certaines ressources.
- Pouvoir de décision de l'Assemblée et des autorités régionales pour tout ce qui concerne les intérêts propres à la Région dans le domaine économique social et culturel.
- Réorganisation administrative interne de la Région assurant l'élargissement de l'autonomie communale et une plus équitable répartition des ressources et des charges entre les diverses collectivités locales.

Nous inspirant de tous ces facteurs nous avons donc demandé à des spécialistes du droit public et constitutionnel, déjà connus pour leurs travaux sur ces sujets, de s'inspirer des exemples tirés des institutions des voisins les plus immédiats de la France et faisant comme elle partie du Marché commun (dévolution en Grande-Bretagne, Lander allemands, Régions italiennes, Provinces des Pays-Bas, etc.), et d'étudier et d'élaborer un plan complet, précis et détaillé, de statut Régional pour la Bretagne. C'est le résultat de leurs travaux que nous présentons aujourd'hui, sous la forme d'un Projet de Loi détaillé, portant Statut Régional Spécial pour la Bretagne. Notre intention est de populariser ce Projet dans l'opinion publique bretonne, de le faire soutenir par les responsables des organismes, mouvements, associations, collectivités publiques, partis, groupements de toute nature et de toute obédience, ainsi que par les élus de Bretagne, afin de faire pression sur le gouvernement français, quel que soit ce dernier, et l'amener à faire adopter ce Projet de Loi par les Assemblées nationales. Ce faisant il ne fera que rendre justice à l'opinion bretonne, qui, en dehors de toute considération idéologique ou doctrinale, milite depuis de longues années pour la réalisation des objectifs parfaitement clairs et immédiatement réalisables qui sont contenus dans ce Projet de Loi.

Le Comité d'Action Régionale (C.A.R.)  
6, avenue de la France-Libre  
29000 QUIMPER  
1978.

## CES DROITS QUE LES AUTRES ONT...

### PROJET DE LOI PORTANT STATUT SPECIAL POUR LA BRETAGNE

Le présent Projet de Loi portant création de la Région de Bretagne et la dotant d'un Statut particulier n'est ni spécialement original ni spécialement novateur. D'une manière générale il se borne à reprendre dans leurs grandes lignes, et dans le respect des dispositions et de l'esprit de la Constitution française de 1958, les Statuts qui sont actuellement ceux des Régions italiennes, dont certaines bénéficient d'un Statut spécial. Ses dispositions sont inspirées principalement de ces Statuts et de la Constitution de l'Etat unitaire italien, et, dans une mesure moindre, de la Constitution de la République fédérale allemande et de la Constitution helvétique, tous Etats voisins immédiats de la France. Les dispositions concernant la Cour régionale s'inspirent de la Constitution italienne et de celle des Etats-Unis. Enfin, pour une part également les travaux du CELIB et le Projet de Loi portant Statut pour la Corse, déposé à l'Assemblée nationale par le groupe parlementaire socialiste et celui des radicaux de gauche ont servi de référence dans la rédaction du présent Projet.

1<sup>er</sup> janvier 1978

### PROJET DE STATUT POUR LA BRETAGNE

#### TITRE I

#### CONSTITUTION DE LA REGION DE BRETAGNE

Art. 1. — Il est créé une Région de Bretagne, collectivité territoriale de plein exercice, conformément à l'article 72 de la Constitution de la République française. Elle comprend les cinq départements des Côtes-du-Nord, Finistère, Ille-et-Vilaine, Loire-Atlantique et Morbihan. Son chef-lieu sera fixé librement par ses organes délibérants.

Art. 2. — Les communes, cantons et arrondissements dont le territoire est limitrophe de celui de la Région de Bretagne pourront demander à faire partie de la Région. L'Assemblée régionale de Bretagne est obligatoirement saisie de leurs demandes. Elle est seule compétente pour en délibérer et en décider.

Art. 3. — Par son organisation, son administration et sa législation, la Région de Bretagne favorise la disparition des obstacles qui, limitant les libertés réelles des citoyens, empêchent le développement de la personne humaine et entravent l'effective participation de tous, sans distinction de sexe, de langue, de travail, de croyance, de pensée et de conditions sociales, à l'organisation politique, économique, sociale et culturelle de la Région ainsi qu'à son gouvernement. La Déclaration



## CES DROITS QUE LES AUTRES ONT...

universelle et la Convention européenne des Droits de l'Homme sont déclarées faire partie intégrante de sa législation.

Art. 4. — Dans sa législation et son administration la Région de Bretagne réalise la décentralisation administrative et les délégations de pouvoirs les plus larges au profit des communes et des autres collectivités territoriales en particulier des « pays » d'une part, des organismes sociaux et professionnels, des établissements publics et semi-publics, ainsi que des citoyens d'autre part.

### TITRE II

#### ORGANISATION DE LA REGION ASSEMBLEE REGIONALE

Art. 5. — La Région de Bretagne s'administre librement dans la limite des compétences définies par la présente loi, et de celles qui pourraient ultérieurement lui être confiées par les lois de l'Etat. Ses organes sont : l'Assemblée régionale, la Commission exécutive régionale et le Président de la Région. Le Président de la Région et la Commission exécutive régionale constituent l'exécutif, ou gouvernement, de la Région.

Art. 6. — Les membres de l'Assemblée régionale sont élus pour cinq ans au suffrage universel direct. La moitié d'entre eux sont élus dans le cadre des pays ou arrondissements, au scrutin uninominal à un tour, à raison de deux représentants par pays ou arrondissement, les deux candidats ayant obtenu le plus de voix étant déclarés élus. L'autre moitié des membres de l'Assemblée régionale est élue au scrutin de liste à un tour et à la proportionnelle, dans le cadre de six grandes circonscriptions électorales qui grouperont plusieurs pays ou arrondissements, de manière à former des circonscriptions aussi égales que possible, mais qui, en aucun cas, ne devront comprendre plus de huit cent mille habitants chacune. Les sièges non pourvus par ce scrutin de liste seront répartis dans le cadre de la Région suivant le système de la plus forte moyenne.

Art. 7. — Les représentants régionaux représentent la région entière. Leur fonction est incompatible avec celle de membre d'une des Assemblées nationales ou du gouvernement de la République, d'une autre Assemblée régionale, du Conseil économique et social et du Conseil de la culture de la Région, ainsi qu'avec toute charge publique ou semi-publique exercée au service de l'Etat dans la Région.

Art. 8. — Les règles d'incompatibilité et d'inéligibilité à l'Assemblée régionale sont fixées par les lois en vigueur et par la présente Loi. L'Assemblée régionale peut, en ce qui la concerne, décider d'adopter des règles supplémentaires d'inéligibilité et d'incompatibilité pour ses propres membres.

Art. 9. — Les élections à l'Assemblée régionale sont fixées par le Président de la Région dans les quinze jours qui suivent l'expiration des pouvoirs de l'Assemblée précédente. Elles doivent avoir lieu au plus tard dans les quarante jours qui suivent cette date.

## CES DROITS QUE LES AUTRES ONT...

Art. 10. — L'Assemblée régionale élit parmi ses membres son propre bureau et les membres de ses commissions conformément à son règlement intérieur qu'elle élabore librement, sous réserve qu'elle doit faire place dans son bureau à une représentation proportionnelle de la minorité. Elle se réunit de plein droit en session ordinaire, sur convocation de son président, dans la première quinzaine des mois de janvier, avril et octobre de chaque année, et en session extraordinaire sur convocation de son Président, ou à la requête d'au moins un tiers de ses membres.

Art. 11. — Au cours de sa session ordinaire de janvier, l'Assemblée régionale vote le budget annuel régional, préparé par la Commission exécutive régionale. L'exercice financier de la Région commence en même temps que celui de l'Etat.

Art. 12. — Les décisions de l'Assemblée régionale ne sont pas valables sans la présence de la majorité absolue de ses membres, et si elles ne sont adoptées à la majorité des présents.

Art. 13. — Les représentants régionaux ne peuvent être ni poursuivis ni censurés pour les opinions manifestées ou les votes émis dans l'exercice de leurs fonctions. Ils reçoivent une indemnité fixée par une Loi de la Région.

Art. 14. — Les séances de l'Assemblée régionale sont publiques. L'Assemblée peut toutefois décider de se réunir en séance secrète.

Art. 15. — En cas de décès ou de démission d'un représentant régional au cours de son mandat, le candidat ayant obtenu le plus de voix après lui dans le cadre du pays ou arrondissement, ou le candidat le plus favorisé après lui de la liste sur laquelle il a été élu, le remplace automatiquement.

### TITRE III

#### LE POUVOIR EXECUTIF REGIONAL

Art. 16. — Le Président de la Région est élu pour cinq ans par l'Assemblée régionale aussitôt après l'élection du Président et du bureau de l'Assemblée. L'élection a lieu au scrutin secret à la majorité absolue, et, après le second scrutin, à la majorité relative, et en présence des deux tiers au moins des membres de l'Assemblée régionale.

Art. 17. — Le Président de la Région nomme lui-même les membres de la Commission exécutive régionale, dont le nombre doit être de cinq au moins et de dix au plus. Ils peuvent être choisis soit au sein de l'Assemblée régionale, soit au sein du Conseil économique et social et du Conseil de la culture de la Région, ou encore, pour des raisons de compétence exceptionnelle, en dehors de ces Assemblées.

Art. 18. — Les incompatibilités fixées par l'article 7 de la présente loi s'appliquent aux membres de la Commission exécutive régionale et au Président de la Région.

#### CES DROITS QUE LES AUTRES ONT...

Art. 19. — Les membres de la Commission exécutive régionale sont préposés aux différents secteurs de l'administration régionale. Ils sont responsables devant le Président de Région. Ils forment avec lui l'exécutif, ou gouvernement de la Région.

Art. 20. — Le Président de la Région est le chef de l'administration régionale. Il représente la Région. C'est lui qui promulgue les lois et règlements régionaux et en assure la publication au Bulletin Officiel de la Région.

Art. 21. — En cas d'absence ou d'empêchement le Président de la Région est remplacé par le Commissaire exécutif régional désigné par lui.

Art. 22. — En cas de démission, d'incapacité permanente ou de décès du Président de la Région, le Président de l'Assemblée régionale convoque celle-ci dans un délai maximum de quinze jours afin de procéder à l'élection d'un nouveau Président de la Région. Ce dernier reste en fonction jusqu'à l'expiration du mandat de l'Assemblée régionale qui l'a élu. Le nouveau Président peut procéder à la nomination totale ou partielle d'une nouvelle Commission exécutive régionale.

#### TITRE IV

##### LES CONSEILS REGIONAUX

Art. 23. — L'Assemblée régionale de Bretagne est assistée, avec pouvoirs consultatifs, d'un Conseil économique et social et d'un Conseil de la culture et de l'environnement.

Art. 24. — L'Assemblée régionale fixe les conditions dans lesquelles les différents organismes, syndicats, associations et groupements à caractère économique, social, professionnel, familial, scientifique, culturel, religieux, universitaire, sportif, écologique, etc. élisent leurs représentants aux Conseils régionaux.

Art. 25. — Les Conseils régionaux établissent leur règlement intérieur. Ils élisent leur Président et leur bureau. L'organisation de leurs travaux est soumise, en priorité, aux directives de l'Assemblée régionale et de la Commission exécutive régionale.

Art. 26. — Le Conseil économique et social régional est obligatoirement et préalablement consulté sur la préparation des plans de développement, d'équipement et d'aménagement de la Bretagne, la répartition des crédits de l'Etat destinés aux investissements d'intérêt régional, et d'une manière générale, toutes les matières où la responsabilité financière de l'Etat et de la Région peuvent se trouver engagée.

Art. 27. — Le Conseil de la culture et de l'environnement est obligatoirement et préalablement consulté sur tous les problèmes d'enseignement à tous les degrés, de la radio et de la télévision régionales, de l'action culturelle, du cadre de vie, de la protection des monuments, des sites, des rivages et de l'environnement.

#### CES DROITS QUE LES AUTRES ONT...

#### TITRE V

##### ATTRIBUTIONS ET FONCTIONS DES ORGANES REGIONAUX

Art. 28. — L'initiative des lois régionales appartient à la Commission exécutive régionale, aux membres de l'Assemblée régionale et des Conseils régionaux ainsi qu'aux citoyens de la Région. Les uns et les autres exercent ces pouvoirs en harmonie avec la Constitution de la République et celle de la Région, et dans le respect des obligations contenues dans les Conventions et Traités internationaux, protecteurs des droits et libertés fondamentales de l'homme, du citoyen, des groupes humains et des minorités.

Art. 29. — Les lois régionales sont adoptées par l'Assemblée régionale à la majorité de ses membres après consultation, le cas échéant, des Conseils régionaux intéressés. Ces derniers peuvent également soumettre à l'approbation de l'Assemblée régionale des projets de lois qu'ils auront élaboré.

Art. 30. — Les lois régionales ainsi que les règlements édictés par la Commission exécutive régionale ne sont applicables que s'ils sont revêtus de la signature du Président de la Région et des Commissaires exécutifs régionaux compétents. Ils entrent en vigueur dix jours après leur publication, sauf disposition contraire prévue par ladite loi ou ledit règlement.

Art. 31. — L'Assemblée régionale et le Président de Région peuvent soumettre un projet de loi à l'approbation de la population par la procédure du référendum. Dans ce cas le projet ne devient loi que s'il est approuvé par la majorité des citoyens dans la Région.

Art. 32. — Les citoyens possèdent le droit de pétition et d'initiative des lois. L'Assemblée régionale doit obligatoirement délibérer d'un projet qui a recueilli au moins trente mille signatures d'électeurs ou les déclarations concordantes de trente Conseils municipaux ou de plusieurs Conseils de pays. Si elle l'approuve, le projet devient automatiquement loi. Si elle refuse de l'approuver le projet est soumis au référendum dans les conditions prévues à l'article précédent.

Art. 33. — Le Président de l'Assemblée régionale, assisté du bureau et des Commissions, assure la permanence de ses travaux en dehors des sessions : il reçoit à cet effet, ainsi que les membres du bureau toutes délégations utiles.

Art. 34. — Le Président de la Région est chargé de l'exécution et de la mise en pratique des décisions de l'Assemblée régionale. Il assume la direction des services administratifs, techniques et financiers de la Région. Il est également responsable de l'application des lois générales de la République et du maintien de l'ordre dans la Région.

#### CES DROITS QUE LES AUTRES ONT...

Art. 35. — L'Assemblée régionale ne peut légiférer dans les matières suivantes qui sont de la compétence exclusive des autorités de la République :

- les affaires étrangères, la diplomatie, les traités et les relations internationales;
- la défense nationale, l'organisation et la direction des forces armées;
- la politique monétaire et le contrôle des changes;
- les poids et mesures;
- la politique douanière, les traités de commerce et de navigation, le droit maritime et aérien;
- les postes et télécommunications;
- le droit des personnes, du commerce, de l'industrie, du travail;
- le contrôle de l'immigration;
- la fiscalité générale et le recouvrement des impôts d'Etat;
- les transports, routes, chemins de fer et lignes aériennes de grande communication, la circulation aérienne internationale;
- la coordination des politiques et des législations régionales.

Art. 36. — L'Assemblée régionale a le pouvoir de légiférer et de réglementer dans les affaires suivantes qui sont de sa compétence exclusive :

- organisation et recrutement des services publics régionaux;
- administration intérieure de la Région et fixation des circonscriptions communales, départementales, d'arrondissement ou de pays;
- fiscalité régionale et recouvrement des impôts régionaux;
- emprunts et répartition des subventions et crédits d'Etat et des organismes européens;
- politique de l'emploi dans la Région;
- politique du crédit dans la Région;
- politique foncière dans la Région;
- politique de l'énergie dans la Région;
- plans de développement économique régionaux;
- création, organisation, financement et contrôle d'établissements publics, de sociétés d'économie mixte, d'établissements de crédit, de concessions et de régies présentant un intérêt régional;
- communications et transports régionaux : routes, chemins de fer, ports, rivières, canaux, voirie, urbanisme, travaux publics et réseaux de communication de toute nature d'intérêt régional;
- organisation et programmes de l'enseignement : écoles maternelles, écoles techniques, enseignements des premier et second degrés, Universités;
- organisation et contrôle des radiodiffusions et télévisions régionales;
- maisons de la culture et toutes mesures de promotion culturelle, musées, bibliothèques;

#### CES DROITS QUE LES AUTRES ONT...

- police locale, urbaine et régionale;
- tribunaux de simple police, de première instance et Cour d'appel régionale;
- Sécurité sociale, hygiène, santé publique, hôpitaux, curisme, sports;
- défense de l'environnement, protection des sites, des rivages, des monuments, remembrement agricole, assainissement;
- centrales hydro-électriques, thermiques, nucléaires;
- agriculture, mariculture, chasse, pêche, mines et carrières;
- artisanat, tourisme, hôtellerie;
- administration du domaine public régional, plans d'occupation des sols et expropriations d'utilité publique.

Art. 37. — La Région concourt par ses propres initiatives à la détermination des objectifs et des instruments de la planification nationale et établit des programmes de développement économique pour son propre territoire.

Art. 38. — Dans tous les autres domaines, attributions, matières, services qui ne sont pas du ressort exclusif de l'Etat tel qu'il est précisé à l'article 35 ci-dessus, et qui dépassent le domaine réservé de la Région tel qu'il est précisé à l'article 36 ci-dessus, l'Assemblée régionale et la Commission exécutive régionale peuvent, dans les limites et principes dont s'inspire la Constitution et la législation de la République, légiférer et réglementer afin de satisfaire aux conditions particulières et aux intérêts propres de la Région. Les décisions de ce genre sont obligatoirement soumises au Commissaire de la République siégeant dans la Région.

Art. 39. — Les autorités communales conservent les attributions qui leur ont été conférées par la Constitution et les lois de la République. L'Assemblée régionale a le pouvoir de leur déléguer en partie ou en totalité, ainsi qu'aux autres collectivités territoriales, les attributions qui sont de son domaine exclusif et de leur attribuer les ressources fiscales correspondantes.

Art. 40. — L'Assemblée régionale peut émettre des vœux ou présenter des projets dans toutes les matières qui sont de la compétence des Assemblées et du gouvernement de la République et qui peuvent intéresser la Région. Ces projets sont obligatoirement soumis aux Assemblées législatives de la République.

Art. 41. — Les assemblées et le gouvernement de la République peuvent déléguer à la Région des attributions qui ne sont pas comprises dans l'énumération faite par l'article 36 ci-dessus.

#### TITRE VI

#### FINANCES DE LA REGION

Art. 42. — Les ressources de la Région sont constituées par :

- le produit des impôts fonciers et contributions mobilières perçues dans la Région;

#### CES DROITS QUE LES AUTRES ONT...

- les droits de succession, la taxe à l'habitation, la taxe sur les plus-values;
- la moitié du produit de la T.V.A. perçue dans la Région;
- les droits sur les produits pétroliers et les taxes sur l'automobile (vignettes, cartes grises...);
- le produit des taxes additionnelles aux impôts d'Etat dont le montant est fixé librement par l'Assemblée régionale;
- le produit des autres taxes et impôts que la Région, les communes et les collectivités locales pourront établir;
- les emprunts, les dons et les legs;
- les produits du domaine régional;
- la dotation globale du budget de l'Etat;
- les subventions du fonds régional de la Communauté Européenne.

Art. 43. — Les biens domaniaux et immobiliers de l'Etat sis sur le territoire de la Région, en dehors de ceux qui intéressent les services qui sont de la compétence exclusive de l'Etat, sont transférés au domaine de la Région. Le domaine maritime, le domaine fluvial, le domaine forestier et le domaine minier de l'Etat sont également transférés au patrimoine de la Région.

Art. 44. — La dotation globale versée par l'Etat à la Région est destinée en priorité au financement des travaux d'équipement et de développement économique. Elle vise à compenser par solidarité nationale la différence entre le produit intérieur brut de la Région et la moyenne nationale. Elle est révisée tous les cinq ans en tenant compte de la variation des données de son calcul.

Art. 45. — Les autorités de la Région édictent les règles d'application nécessaires au recouvrement de leurs ressources, et à leur répartition entre le budget de la Région et celui des communes et autres collectivités territoriales et établissements publics.

Art. 46. — Les services fiscaux de l'Etat communiquent à ceux de la Région les renseignements, informations, statistiques, qui pourraient être nécessaires à l'application des dispositions fiscales prévues à l'article 42 ci-dessus.

#### TITRE VII

##### IDENTITE CULTURELLE DE LA REGION DE BRETAGNE

Art. 47. — Dans la Région de Bretagne la langue bretonne est située sur un pied d'égalité avec la langue française. Les actes publics peuvent être rédigés dans une langue ou dans l'autre. L'usage de la langue bretonne est libre dans la vie publique, les administrations et la justice au même titre que celui de la langue française.

#### CES DROITS QUE LES AUTRES ONT...

Art. 48. — Le Conseil régional de la culture et de l'environnement est spécialement saisi de tous les problèmes concernant l'administration, la vie publique et l'enseignement en Basse-Bretagne, en relation avec la promotion, le statut et le développement de la langue bretonne. Une section spéciale du Conseil pourra être constituée à cet effet.

Art. 49. — Sur les recommandations du Conseil de la Culture, l'Assemblée régionale peut, dans l'organisation de l'enseignement, de l'administration, de la vie publique, des moyens audio-visuels, de la radio et de la télévision, prendre toutes mesures utiles à la sauvegarde et au développement de l'identité culturelle de la Bretagne. L'enseignement de la langue bretonne, de l'histoire, de la géographie, de l'économie et de la civilisation de la Bretagne et des pays celtiques est obligatoirement intégré aux programmes d'enseignement de tous les degrés dans la Région. Un système spécial d'administration, de radio et de télévision, d'enseignement, pourra être institué en Basse-Bretagne. L'étude de la langue anglaise, moyen de communication interceltique et international sera favorisé à tous les degrés de l'enseignement dans la Région.

#### TITRE VIII

##### RAPPORTS ENTRE L'ETAT ET LA REGION

Art. 50. — Le gouvernement de la République nomme dans la Région un Commissaire de la République. Il réside dans la Région et est chargé des fonctions administratives qui sont du domaine exclusif de l'Etat. Il les coordonne avec celles exercées par la Région. Il représente l'Etat dans la Région. Il transmet les communications du gouvernement de la République à l'Assemblée régionale et les décisions, vœux et avis de l'Assemblée régionale au gouvernement.

Art. 51. — Le président de la Région exerce, outre la direction des administrations régionales, celle de certains services d'Etat dans la Région, mais seulement dans les domaines, matières et services qui sont de la compétence commune ou partagée de l'Etat et de la Région, selon les principes posés à l'article 38 ci-dessus. Il se conforme dans ce domaine aux directives du gouvernement de la République. Il doit être entendu par le Conseil des Ministres de la République lorsque l'on y traite de questions intéressant la Région ou pouvant avoir une incidence particulière sur son développement économique et sa vie sociale.

Art. 52. — Le Commissaire de la République est saisi des lois édictées par l'Assemblée régionale dans les limites de l'article 38 ci-dessus. S'il les estime compatibles avec les lois et la constitution de la République, et s'il n'a pas formulé d'observations à leur sujet dans le délai d'un mois, elles deviennent automatiquement applicables et sont promulguées par le Président de la Région.

Le Commissaire de la République peut dans le même délai, saisir l'Assemblée régionale de ses observations et lui demander une nouvelle délibération qui doit se terminer par un vote à la majorité absolue des

## CES DROITS QUE LES AUTRES ONT...

membres présents. Si le conflit persiste entre les deux parties, la Cour administrative et constitutionnelle régionale prévue aux articles 56 et suivants ci-dessous, est saisie de plein droit.

Art. 53. — Le Commissaire de la République peut proposer au gouvernement de la République la dissolution de l'Assemblée régionale de Bretagne si cette dernière accomplit des actes contraires à la Constitution ou à la présente Loi, si elle se rend responsable de graves violations des Lois de la Région ou de celles de la République, ou si, par suite de démissions, ou de toute autre cause elle n'est plus en état de fonctionner.

Art. 54. — La dissolution de l'Assemblée régionale est décidée par un décret motivé du Président de la République, après délibération préalable du Conseil des Ministres et sur préavis de la Commission compétente de l'Assemblée nationale.

Art. 55. — En cas de dissolution de l'Assemblée régionale, l'administration ordinaire de la région est confiée à une commission intermédiaire de dix membres choisis par le gouvernement de la République parmi les électeurs de la Région. Cette commission prépare les élections pour constituer la nouvelle Assemblée régionale. Ces élections doivent avoir lieu dans un délai maximum de trois mois.

### TITRE IX

#### COUR ADMINISTRATIVE ET CONSTITUTIONNELLE REGIONALE

Art. 56. — Il est constitué une Cour administrative et constitutionnelle régionale. Elle est chargée de juger les conflits qui peuvent s'élever entre l'Assemblée et les autorités régionales et le Commissaire de la République d'une part, entre les services régionaux et les services de l'Etat dans la Région, entre les collectivités territoriales et les autorités communales, entre ces dernières et les autorités régionales d'autre part.

Art. 57. — La Cour administrative et constitutionnelle régionale est saisie de plein droit dans le cas prévu à l'article 52 ci-dessus. Elle peut être saisie à tout moment par le Commissaire de la République, le Président de Région, les maires et présidents des assemblées des collectivités territoriales.

Art. 58. — La Cour administrative et constitutionnelle régionale est juge de tous les conflits qui peuvent s'élever entre les autorités régionales et le Commissaire de la République dans l'interprétation et l'application des articles 35, 36, 37 et 38 ci-dessus. Ses décisions sont susceptibles d'appel, interjeté par l'une ou l'autre partie, devant le Conseil d'Etat ou, le cas échéant, le Conseil constitutionnel.

Art. 59. — La Cour administrative et constitutionnelle régionale juge en dernier ressort des conflits qui peuvent s'élever entre les autorités régionales, locales et communales d'une part, les collectivités territoriales et communales entre elles d'autre part.

## CES DROITS QUE LES AUTRES ONT...

Art. 60. — La Cour administrative et constitutionnelle régionale statue également en première instance sur les recours introduits par tout citoyen ou groupe de citoyens contre les autorités régionales ou le gouvernement de la République pour violation des libertés fondamentales et de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, et autres Conventions internationales tendant à protéger les droits de l'homme et des citoyens et ceux des minorités.

Art. 61. — La Cour administrative et constitutionnelle régionale est composée de douze magistrats désignés pour une période de douze ans et renouvelables par moitié tous les six ans. Ils sont choisis en raison de leurs compétences parmi les magistrats, les professeurs agrégés de Droit ou les membres des professions juridiques ayant exercé leurs fonctions pendant une période de vingt ans au moins. Quatre d'entre eux sont nommés par le président de Région sur une liste de dix noms proposés par l'Assemblée régionale; quatre d'entre eux sont nommés par le gouvernement de la République sur proposition du Commissaire régional; quatre d'entre eux sont élus par les membres des professions juridiques exerçant leur activité dans la Région : ordre des avocats, Chambre des notaires, magistrats en exercice, professeurs et docteurs des facultés de droit.

Art. 62. — Les fonctions de magistrat de la Cour administrative et constitutionnelle régionale sont incompatibles avec toute autre fonction élective, et avec tout exercice dans la Région d'une activité privée ou publique.

Art. 63. — La Cour administrative et constitutionnelle régionale organise elle-même son travail. Elle élit elle-même son Président. Elle peut s'entourer dans tous les domaines des avis d'experts qualifiés.

Art. 64. — Les magistrats de la Cour administrative et constitutionnelle régionale ne peuvent être ni inquiétés ni poursuivis pour les opinions exprimées ou les jugements rendus au cours de leurs fonctions. Ils sont assimilés, en ce qui concerne leurs prérogatives et leurs traitements aux Conseillers du plus haut grade de la Cour de Cassation, de la Cour des Comptes et du Conseil d'Etat. Leur indépendance et celle de la Cour est assurée par une dotation spéciale globale, provenant à parts égales du budget de l'Etat et de celui de la Région. La Cour répartit et administre elle-même cette dotation.

### TITRE X

#### DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Art. 65. — Le Préfet régional de Bretagne, le Préfet de la Loire-Atlantique, le Conseil régional de Bretagne, le Conseil général de Loire-Atlantique, resteront chargés de l'administration régionale des cinq départements bretons jusqu'à l'élection de la première assemblée régionale, qui devra avoir lieu dans un délai maximum de six mois après la promulgation de la présente loi qui constitue le Statut de la Région de Bretagne.

## CES DROITS QUE LES AUTRES ONT...

Art. 66. — La Commission exécutive régionale d'une part, désignée selon les modalités de l'article 17 de la présente loi, le Préfet régional de l'ancienne Région, le Préfet de Loire-Atlantique, le Trésorier-Payeur régional, le Premier président de la Cour d'appel, le Recteur de l'Université de Bretagne d'autre part, prendront toutes mesures nécessaires pour régler le transfert des bureaux, des attributions et du personnel, de l'Etat à la Région. Leurs travaux seront dirigés par le Président de la Région, le Président de l'Assemblée régionale et le premier Commissaire de la République dans la Région.

Art. 67. — Dans les matières soumises à la compétence de la Région selon l'article 36 de la présente loi, les lois et règlements de l'Etat continueront d'être appliqués jusqu'à leur remplacement progressif par les lois et les règlements de la Région.

Art. 68. — Les différents ministres du gouvernement de la République concernés par les dispositions de la présente loi, sont chargés de veiller à son application.

## APPENDICE III

### Documents diffusés par le Conseil national de Bretagne

La première manifestation de l'organisation, dont on sait encore assez peu de chose, qui a pris nom de Conseil national de Bretagne, à l'image du Conseil national de la Résistance française, a été un document de base sous la forme de « Proclamation » ou Manifeste, diffusé au mois de juillet 1975.

Après avoir déclaré que « la légitimité, aux termes du droit des gens, ne peut appartenir, au sein d'une nation, d'une communauté populaire ou d'un groupe ethnique et linguistique ayant un droit naturel à l'autodétermination qu'à ceux qui désirent la survie de ce groupe, son épanouissement, son développement et sa libération par la revendication du droit à l'autodétermination », ce Manifeste indique que des patriotes bretons de tendances et de recrutement divers, représentant : « les forces bretonnes travaillant à la libération politique, économique, sociale et culturelle de la Bretagne et du peuple breton », ont décidé de s'unir au sein d'un Conseil national de Bretagne « porte-parole de cette légitimité bretonne foulée aux pieds depuis la disparition par la contrainte des assemblées représentatives propres au peuple breton et des corps constitués, organes de sa souveraineté nationale, et dépositaire de la légitimité bretonne jusqu'à ce que la nation et le peuple breton rassemblés, délivrés et libérés du système qui les tient aujourd'hui en sujétion, soient en état de l'assumer ».

Le Conseil national de Bretagne proclame en conséquence, continue le manifeste, « le droit inaliénable du peuple breton à se gouverner librement et à redevenir maître de son destin dans les formes, les principes et l'organisation qu'il sera appelé à choisir lui-même; à la propriété exclusive de son sol, de son sous-sol, de son plateau continental et de tous ses gisements, de ses rivages et de la mer qui les borde; à la répartition à son profit exclusif des richesses et des produits nés de leur mise en valeur autant que du travail de ses hommes et de ses femmes à quelque catégorie sociale qu'ils appartiennent; à la réunification territoriale dans le cadre de son territoire historique; à l'élection au suffrage universel direct, dans le cadre de ce territoire, d'Assemblées représentatives et d'un gouvernement, dépositaires et garants de la souveraineté bretonne, conformément à l'évolution mondiale la plus récente, de

*l'organisation des pouvoirs; à la construction d'une société bretonne moderne et ouverte, à démocratie directe et communautaire, conforme à ses traditions politiques, juridiques et sociales; à l'autonomie de gestion et à la participation la plus large possible dans tous les domaines de la politique, de l'économie, de la culture et de l'administration; au maintien et au respect de sa langue, de sa civilisation et de ses valeurs culturelles et spirituelles ».*

En conséquence, le C.N.B. indique qu'il se propose de « faire connaître à l'opinion bretonne chaque fois que nous l'estimerons nécessaire notre position sur les problèmes concrets qui affectent ou peuvent affecter les intérêts, le développement, le bien-être et l'avenir de la communauté bretonne », et il appelle « tout le peuple breton à s'unir dans le combat nécessaire de libération nationale; à apporter son appui aux luttes de libération sociales et culturelles déjà engagées; à organiser des campagnes de résistance passive et de non-violence active dirigées contre les appareils de domination de l'Etat centraliste et de ses alliés... ».

Depuis sa création, le C.N.B. a publié un certain nombre de communiqués et de lettres ouvertes, qui sont en général diffusés par les soins d'un bureau de presse intitulé : « Subject Peoples's Press Bureau », 10 Pairc Leaca na Scheiche, Dun Laoghaire, Dublin, Eire, adresse à laquelle les communications le concernant peuvent être adressées.

Nous reproduisons ci-dessous quelques-uns de ces documents, dont le sujet paraît se rattacher aux préoccupations qui font l'objet du présent ouvrage.

I. — Lettre ouverte aux conseillers régionaux de Bretagne (diffusée en décembre 1976 après les réunions du Conseil régional et du Comité économique et social de Bretagne) que le C.N.B. présente comme étant une « contribution à leurs travaux » :

Il nous est apparu de toute évidence que le manque de moyens financier paralyse votre action. Les intérêts bretons que vous défendez ne pourront l'être efficacement que par l'attribution à la Région de ressources financières adéquates, vous donnant ainsi la possibilité d'avoir une véritable autonomie de gestion. Certains d'entre vous n'ont d'ailleurs pas manqué de le souligner au cours de vos débats.

Serait-ce trop demander à l'Etat qui nous gouverne d'aligner sa législation sur ce point sur celle de ses voisins ?

Alors que l'Etat français absorbe pour ses seuls besoins 80 % de la masse fiscale totale ne laissant aux collectivités locales que la portion congrue, la proportion est inversée dans les Etats de structure fédérale comme l'Allemagne et la Suisse.

Dans les Etats « régionalisés » comme l'Italie, ou seulement décentralisés comme d'autres voisins de la France, la part de l'Etat dans les ressources fiscales atteint rarement plus de 50 % de leur total l'autre moitié allant aux collectivités locales et aux Régions.

Nous estimons dès lors que l'action qu'il nous appartient à tous de mener, et à vous en tout premier lieu, est de réclamer l'attribution

exclusive à la Région de certains impôts déterminés, aujourd'hui perçus au profit exclusif de l'Etat.

Nous suggérons, toujours selon l'exemple des Etats voisins, que le produit de l'impôt direct sur le revenu perçu dans la Région soit intégralement versé à cette dernière.

Ces ressources vous donneraient certains moyens d'action qui vous manquent pour appliquer les décisions que vous serez amenés à prendre en vue du développement économique, social, et culturel du peuple breton.

Vos Assemblées sont pour l'instant, et en attendant une réforme régionale plus profonde, les seuls organismes sur lesquels les Bretons puissent compter pour mener cette action.

Nous avons tenu aussi à rendre hommage aux efforts tenaces et persévérants que vous menez en faveur de l'enseignement de la langue et de l'histoire de Bretagne dans les établissements scolaires des divers degrés.

Ici encore, la solution nous paraît liée à la précédente. Satisfaction ne sera donnée au peuple breton que lorsque les Assemblées régionales de Bretagne seront seules chargées de l'organisation de l'enseignement dans la Région, du recrutement de ses maîtres et professeurs, de l'établissement de ses programmes, de la gestion de ses universités et de certains de ses mass media.

Dans ce domaine aussi, la législation centraliste française est considérablement en retard sur les législations décentralisées de ses voisins.

Faut-il rappeler qu'en Suisse et en Allemagne, il n'existe pas de ministère de l'Education nationale et que chaque « Région », les Lander et les Cantons, organisent leur système d'enseignement comme elles l'entendent, qu'en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas et en Espagne, ce sont les autorités locales qui sont, en ce domaine responsables de l'organisation, de la gestion et des programmes des enseignements des premiers et second degrés ?

C'est là, nous semble-t-il, le but auquel il nous faut tendre pour la Bretagne.

Pourquoi ceux d'entre vous qui représentez des syndicats et des organismes professionnels ne prendraient-ils pas l'initiative de créer, comme viennent de le faire les syndicalistes normands de la C.F.T.C., un syndicat breton de l'enseignement public ?

Ce syndicat normand de la C.F.T.C. a demandé la suppression du ministère de l'Education nationale et les transferts de ses attributions aux Régions.

Il y a là un exemple à suivre et une réalisation à méditer.

Telles sont, monsieur le Conseiller régional, quelques-unes des réflexions que nous ont inspiré l'étude de vos travaux; elles nous paraissent conformes aux aspirations du Peuple breton sur les sujets qu'elles évoquent.

II. — Lettre ouverte aux élus municipaux, diffusée en avril 1977, après les élections municipales de mars qui ont marqué en Bretagne une poussée électorale en faveur des partis appartenant à « l'Union de la Gauche ».

## CES DROITS QUE LES AUTRES ONT...

Tout semble avoir été dit sur les causes de la vague qui a porté, en Bretagne, l'Union de la Gauche en tête de la compétition électorale :

- crise économique, chômage;
- déclin du pouvoir clérical, déchristianisation, etc.

En fait, il nous semble que l'on néglige volontairement l'événement essentiel de cette consultation.

Vous avez été élus, messieurs les Candidats de l'Union de la Gauche, par votre électoral, certes, mais avec l'appoint des formations minoritaires qui ont réalisé une percée spectaculaire :

- l'U.D.B. et l'ensemble du Mouvement breton qui a voté en bloc pour vos listes quelles que soient ses affinités et ses convictions intimes;
- Jobertistes qui se situent « ailleurs »;
- les rapatriés et divers marginaux;
- enfin les écologistes, gens de tous bords et horizons réunis dans des associations souvent informelles, mais qui représentent un courant de pensée qui s'amplifie dans toutes les formations politiques.

C'est en effet une conception archaïque de l'Etat qui a été rejetée.

C'est contre un Centralisme sclérosant pour l'individu et la Société elle-même que l'on a voté.

Contre la Gestion autoritaire d'une Administration incolore et anonyme, omnipotente, intouchable et centralisée.

Contre la Monopolisation de la Vie politique par des Notables défilants.

Contre les Dogmes idéologiques qu'ils soient de Droite ou de Gauche.

C'est l'Autodécision, l'Autonomie de Gestion, courant de pensée qui est celui qui anime toutes les fractions du Mouvement breton, qui a, en fait, été plébiscitée.

Certes l'Union de la Gauche, qui a fait preuve dans cette consultation d'un sens politique plus affiné que la Majorité a dans son programme fait quelques concessions à cette tendance, elle en a récolté les fruits.

Il importe, messieurs les Ediles, de ne pas les décevoir.

Il importe également aux maires de la Majorité, aux notables de toutes natures, élus politiques ou responsables économiques et sociaux de tirer la leçon de cet avertissement s'ils veulent survivre au-delà des prochaines consultations.

### III. — Lettre ouverte du 3 janvier 1978 aux militants politiques bretons :

Au cours de sa session d'automne, le C.N.B. a analysé la situation politique en Bretagne. Il croit nécessaire de faire part aux militants politiques engagés dans l'action bretonne du résultat de ses réflexions.

Depuis quelques années, les mouvements politiques d'action bretonne ont dans leur majorité, pris en compte, ou privilégié, des options sociales déterminées. Cette position nous semble mener à terme à une impasse.

## CES DROITS QUE LES AUTRES ONT...

— Le succès des revendications bretonnes implique une sorte de consensus général du peuple breton pris dans son ensemble ainsi que l'adhésion de principe des « forces vives » de la Bretagne dans leur diversité.

— Ce consensus et cette adhésion ne peuvent s'obtenir que sur des revendications de base communes à tous les groupes sociaux de Bretagne, compte tenu notamment des faits suivants :

1° L'électorat breton est réparti dans sa presque totalité entre les divers partis français hexagonaux. Seuls ces partis, pouvant espérer obtenir une influence à Paris, centre unique des décisions, lui paraissent efficaces;

2° Le sentiment national breton n'est pas encore assez fort pour jouer un rôle prépondérant;

3° Il n'existe encore, pour la population bretonne, aucune doctrine ou analyse claire des rapports de tension qui peuvent exister entre les différentes composantes du tissu social breton, rapports qui sont entièrement différents de ceux qui peuvent exister dans l'ensemble français et qui sont aujourd'hui les seuls à être analysés.

Dans ces conditions, le mouvement politique breton, dans son ensemble, a plus vocation de catalyseur que de mobilisateur des masses, ses motivations relevant davantage de constatations concrètes et de l'éthique que de l'idéologie. Sa stratégie doit donc insister sur tout ce que les partis français négligent, plutôt que d'imiter ce qu'ils font ou disent, insister sur ce qu'ils n'analysent pas, plutôt que de rejoindre leurs propres analyses.

Il nous paraît opportun que l'action politique bretonne soit axée sur les idées qui se développent actuellement dans tous les groupes sociaux et qui tendent à promouvoir « l'autonomie de gestion » dans tous les domaines.

L'action des militants pourrait donc avec avantage s'exercer :

1° par des initiatives diverses menées auprès des responsables et des dirigeants des organisations socio-professionnelles, des collectivités locales, des organismes et entreprises de toute nature, politiques, économiques et culturels existant en Bretagne, de manière à infléchir la position de tous ces responsables vers une prise en compte prioritaire des intérêts bretons dans leur globalité;

2° par la création de groupes d'animation locaux, de groupes d'auto-défense et de promotion communale, syndicale, régionale, qui seront autant d'embryons de contre-pouvoirs;

3° par le développement à tous les niveaux et dans tous les groupes sociaux et professionnels d'une argumentation basée sur l'opposition fondamentale des intérêts bretons et parisiens. L'on fera valoir notamment l'injustice et l'inégalité résultant de la différence des niveaux de vie, la conséquence de la politique délibérée de l'Etat français, responsable du sous-développement de la Bretagne, de l'émigration et du chômage dont elle souffre ainsi que de l'aliénation économique et culturelle par laquelle le peuple breton, à la différence du peuple français, est dépourvu de tout moyen d'influer sur son sort.



#### CES DROITS QUE LES AUTRES ONT...

##### IV. — Lettre ouverte du 10 janvier 1978 adressée aux militants culturels :

Ayant, au cours de sa session d'automne, fait le point de la situation culturelle en Bretagne, il est apparu au C.N.B. que s'il est exact que les Cercles celtiques et autres groupements folkloriques et culturels ont joué un rôle de premier plan dans la prise de conscience de notre identité culturelle, il paraît nécessaire de franchir aujourd'hui une nouvelle étape.

L'identité culturelle bretonne ne pourra se maintenir et se développer qu'au sein d'une société bretonne globale qui, vivant d'une vie autonome sera en possession de tous les pouvoirs de décision qui lui permettront d'organiser elle-même sa vie et son destin. Il paraît donc nécessaire de sortir d'une culture élaborée dans de petits cercles fermés, sans prise directe sur la population, et limitée aux seules disciplines linguistiques poétiques, philologiques, artistiques, et littéraires.

Le devoir d'un militant culturel, dans un simple souci d'efficacité, nous paraît être aujourd'hui de se mêler aux actions de toute nature qui permettront de faire du peuple breton un peuple majeur en possession de l'ensemble de ses droits nationaux.

Il est de passer de la culture bretonne à la culture des Bretons.

Dans le contexte actuel, certaines actions nous semblent donc à privilégier pour les militants culturels :

- la participation active à l'embryon de résistance passive et de désobéissance civile que constitue l'action de Radio-Tele-Brezhoneg;
- l'extension de ce genre d'action, sur le modèle de la Société pour la défense de la langue galloise, pour obtenir la bretonnisation de l'administration, de l'école et de la vie publique : écoles bretonnantes, panneaux de signalisation routière, formulaires administratifs, etc.;
- la transformation et l'extension du rôle des Cercles celtiques et Groupes d'Etudes qui doivent devenir des Centres de rencontre et des Foyers de formation générale, profitant du fait que le système éducatif français ignore les universités pour adultes qui existent presque partout ailleurs.

##### V. — Lettre ouverte du 20 janvier 1978 aux « Clandestins bretons » :

Au cours de sa session d'automne, le C.N.B. a analysé l'impact des actions entreprises par les activistes politico-militaires clandestins. Il lui est apparu que le choix des objectifs doit s'inscrire dans un plan directeur et tenir compte :

- du contexte politique en Bretagne et en France;
- de la température de l'opinion publique;
- des réactions possibles à court et moyen terme de cette opinion;
- des réactions prévisibles de l'adversaire.

Il apparaît donc que, dans l'immédiat, les actions à buts militaires sont secondaires et que l'on doit privilégier les actions à buts psycho-

#### CES DROITS QUE LES AUTRES ONT...

logiques. Ces derniers doivent avant tout tendre à engendrer des réactions de nature à éloigner la masse de nos compatriotes du pouvoir central français et de ses courroies de transmission. Elles peuvent appuyer une politique en cours parmi les mouvements légaux ou créer les conditions d'un changement de politique.

Il semble urgent également d'entamer le processus de désintégration de l'appareil centralisateur.

Le pouvoir de ce dernier repose essentiellement sur :

- le drainage à son profit et dans son périmètre des cadres, des cerveaux des jeunes;
- le contrôle du produit du travail de la communauté bretonne;
- la collecte des fonds et de l'épargne par des organismes financiers centraux;
- la répartition partielle des ressources financières en Bretagne suivant ses seuls critères d'intérêt à travers un réseau de notables consentants ou contraints;
- le contrôle de l'encadrement humain en Bretagne par des fonctionnaires et des responsables économiques et sociaux parachutés et à sa dévotion.

Sur le plan psychologique, l'adhésion au système est entretenue par la manipulation idéologique grâce à une presse servile et des mass media strictement contrôlés, et sur le plan concret par la concentration à l'extérieur des moyens et des centres de décisions.

Le rôle des organismes clandestins paraît donc être d'alimenter la contestation à ce système, d'entraver son fonctionnement et de s'assurer un contrôle indirect des courroies de transmission du pouvoir.

Les thèmes suivants paraissent favorables aux actions des activistes clandestins :

- droit à l'emploi au pays;
- droit à l'autonomie culturelle;
- droit à l'autonomie financière;
- neutralisation progressive de l'action anti-bretonne de certains notables et de responsables économiques et sociaux de tous les milieux aujourd'hui à la solde du pouvoir et des appareils centralisés.

##### VI. — Lettre ouverte du 12 avril 1978 aux militants politiques sur la leçon à tirer des élections législatives de mars 1978 :

Le Conseil national de Bretagne ayant analysé, au cours de sa session de printemps, le résultat des élections législatives, ayant fait également la synthèse du nombreux courrier qui lui est parvenu à la suite de ses précédentes circulaires aux Militants politiques, aux Militants culturels, aux Militants clandestins, a abouti aux conclusions suivantes :

- Le résultat des élections législatives s'est marqué en Bretagne par la stagnation voire la régression des suffrages, qui d'une

## CES DROITS QUE LES AUTRES ONT...

- élection législative à l'autre se sont portés sur les candidats des partis purement bretons (U.D.B. - A.E.D. - S.A.V.);
- Il faut tenir compte du fait que l'enjeu de ces dernières élections était un choix de société dont une des alternatives, d'essence totalitaire, était personnifié par le P.C.F.;
  - C'est le refus du Centralisme démocratique qui, à notre sens, a en priorité déterminé le choix des électeurs, de plus en plus sensibilisés par le courant de pensée qui conduit à l'autonomie de gestion et en conséquence au refus d'une société hautement hiérarchisée.

Il n'en reste pas moins que ce résultat confirme les analyses de notre circulaire du 3 janvier dernier aux Militants politiques bretons, à savoir :

- a) que les options bretonnes paraissent secondaires à la majorité de l'électorat breton surtout si l'enjeu, sur le plan français lui paraît important;
- b) qu'une quelconque option sociale ajoutée à l'option bretonne est impuissante à modifier chez lui le désir de voter utile, les partis hexagonaux, lui paraissant à juste titre seuls capables, dans le contexte actuel, d'exercer une influence à Paris qui est le centre unique de décision;
- c) que le succès des revendications bretonnes implique une sorte de consensus général du Peuple breton pris dans son ensemble. Consensus transcendant toutes les options sociales et politiques hexagonales et rassemblant les forces vives du pays dans leur diversité et leur globalité.

Il en résulte de manière évidente :

- 1° que l'alliance privilégiée et permanente d'un parti breton avec une quelconque formation politique française de droite ou de gauche est inefficace voire négative en ce sens qu'elle ralentit la prise de conscience du peuple breton vis-à-vis de ses propres intérêts politiques, économiques et culturels;
- 2° que ce genre d'alliance n'a pour effet que de :
  - diviser les forces bretonnes d'esprit national et régional qui actuellement n'obéissent nullement aux clivages des partis hexagonaux et sont répandus dans tous les groupes sociaux sans exception;
  - inciter l'électorat breton à se détourner des partis bretons, sympathiques mais marginaux, qui ne lui apparaissent plus guère que poursuivant des buts secondaires et n'étant que des forces d'appoint aux formations hexagonales.

Il apparaît donc, jusqu'à plus ample informé, que la forme de lutte la plus efficace à terme, est celle qui se situerait sur le plan des intérêts communs à l'ensemble du Peuple breton (élections locales et régionales) et se concrétiserait par un rassemblement menant son action à un niveau supérieur, fédérant des formations de toutes natures et de toutes tendances — distincts des concepts hexagonaux —, sur des objectifs précis tendus vers des buts fondamentaux et prioritaires sur le modèle des partis québécois, corses, catalans, écossais et gallois.

## INDEX ANALYTIQUE

*Les chiffres se réfèrent aux pages*

### Assemblées fédérales:

35 et sq., 54, 145 et sq., 175 et sq., 189, 193, 197 et sq., 202 et sq.

### Communes (organes, pouvoirs, compétences) :

49 et sq., 141 et sq., 180, 184, 203, 206 et sq., 228 et sq., 232, 233, 276.

### Coopératives :

95, 184 et sq.

### Cour (fédérale et constitutionnelle) :

39, 70, 148, 236 et sq., 244.

### Droits de l'homme :

Déclaration : 21 et sq., 134, 240;

Protection des : 39, 66, 131, 134, 149, 190, 244 et sq., 272;

Recours international : 67, 150, 245, 281.

### Enseignement (régime de l') :

47, 87, 90 et sq., 132 et sq., 224 et sq., 276.

### Equilibre :

constitutionnel : 26 et sq., 153;

humain et territorial : 56, 106 et sq., 174 et sq., 230;

politique : 149, 192, 200;

linguistique et national : 86 et sq., 147, 149, 198, 200, 236 et sq.

### Etat :

unitaire et fédéral (comparaison) : 30 et sq., 122, 124 et sq., 192;

à autonomies régionales : 66;

dépérissement de l' — : 179, 228;  
fédéral ou fédératif : 192, 194, 198.

Etats fédérés (Etats, cantons, républiques) :

Organes et pouvoirs : 41, 46 et sq., 124, 126, 130, 143 et sq., 171, 176, 178, 181, 189, 197, 205, 208, 215 et sq., 219 et sq., 233, 236;

Finances : 44 et sq., 129 et sq., 217 et sq.;

Représentation : 54, 109, 145, 193, 201, 203 et sq., 237.

Gouvernement (exécutif) fédéral :

Pouvoirs et compétences : 31, 38, 125 et sq., 147, 177, 181, 196 et sq., 199, 201, 217.

Désignation : 35, 147, 198.

Impôts :

43, 45 et sq., 128 et sq., 217 et sq., 277 et sq.

Initiative populaire des lois :

42 et sq., 129, 140 et sq., 275.

Mandats :

Limitation des — : 35, 146, 148, 199, 201 et sq., 206, 210, 237, 259;

Non-cumul des — : 71, 199, 272;

Contrôle des — : 205.

Mass media (presse, radio, télévision) :

53 et sq., 155, 226 et sq.

Minorités (respect des droits des) :

72, 110 et sq., 125, 131, 135, 149, 151, 173, 175, 190, 195, 223 et sq.

Nations, nationalité, citoyenneté :

150 et sq., 195, 223 et sq.

Partis politiques :

78 et sq., 95 et sq., 119, 148, 169, 172 et sq., 175, 179, 182 et sq., 190, 202, 211 et sq., 248 et sq.

Présidence (de la fédération) :

34 et sq., 148, 200 et sq.

Problèmes économiques :

55, 95 et sq., 152 et sq., 178 et sq., 183 et sq., 188, 190, 234 et sq., 251 et sq., 253 à 258.

Propriété (droit de) :

sociale : 183 à 187, 235 et sq.;

privée : 183 et sq., 187, 218 et sq.

Référendum :

42, 127 et sq., 135 et sq., 231 et sq., 258, 275.

Régions :

à statut ordinaire : 75, 80 et sq.;

à statut spécial : 81 et sq., 271;

gouvernement et compétence des — : 67 et sq., 83, 85 et sq., 272 et sq.;

représentation des — : 92.

Suffrage universel :

Facteur d'oppression démocratique : 111 et sq., 246;

Ses insuffisances : 27, 208 et sq., 245 et sq.

## TABLE DES MATIERES

---

	Pages
<b>AVANT-PROPOS</b>	
Ces droits et ces libertés que les autres ont, mais que nous n'avons pas .....	9
<b>CHAPITRE PREMIER : SI LA BRETAGNE ETAIT UN ETAT DES ETATS-UNIS .....</b>	
<b>I. — Révolution française. Révolution américaine. Inspiration commune. Résultat opposés .....</b>	
Les deux déclarations des Droits. Similitudes dans la lettre. Différences dans l'esprit. Pactes et contrats violés .....	19
La Révolution française trahie par l'Etat unique. Du roi absolu à l'Etat nation souverain. Idéologues et marchands .....	21
Un système de Checks and Balance. La multitude organisée du peuple .....	23
Liberté proclamatoire et liberté réelle. Trois mille gestionnaires ou un million .....	26
<b>II. — Washington D.C. capitale de la Fédération .....</b>	
Les principes. Pouvoirs absolus de l'Etat unitaire. Pouvoirs partagés entre égaux dans l'Etat fédéral .....	28
Le Président et le Congrès. Les deux Chambres fédérales. Composition et élection. Le Président et son gouvernement .....	29
Régime présidentiel. France et U.S.A. en font une application différente .....	30
Pouvoirs et attributions des autorités fédérales. Animer, non diriger .....	34
Pouvoir judiciaire fédéral. Tribunaux fédéraux et Cour suprême .....	35
Retour aux principes .....	37

III. — <i>Le gouvernement des Etats des Etats-Unis. Pouvoir législatif : assemblées. Pouvoir exécutif : gouverneur, Pas de législation unique</i> .....	41
Droit de pétition et initiative populaire des lois. Quelques exemples. Les impôts excessifs réduits .....	43
Finances des Etats. Liberté budgétaire. Impôts. Administration particulière. Répartition de la masse fiscale ..	44
Attributions et compétences des Etats. Administration. Protection sociale. Police. Force armée .....	46
Régime de l'enseignement : primaire, secondaire, supérieur. Responsabilité des Etats .....	47
IV. — <i>Autonomies communales. Vie locale et administration sans tutelle. Autonomie financière. Capitales peu peuplées. Les républiques élémentaires</i> .....	49
Radios locales et télévisions. Liberté. Pas de monopole ..	52
Justice et représentation fédérale. Une fédération d'égaux.	54
Problèmes économiques et sociaux. Amélioration des conditions de vie ou socialisme ? Liberté des Etats ..	55
Et si la Bretagne... Le « lobby » irlandais. La candidature sicilienne .....	56
V. — <i>Carte des Etats des Etats-Unis</i> .....	59
VI. — <i>Bibliographie sommaire pour le chapitre premier</i> ..	60
CHAPITRE SECOND : SI LA BRETAGNE ÉTAIT UNE RÉGION D'ITALIE .....	61
Rome, capitale de la latinité .....	61
I. — <i>Le cadre historique. Jacobins et Girondins. Les unificateurs. Etat préfectoral et fascisme. Méconnaissance du réel</i> .....	62
Principes généraux. Un Etat à autonomies régionales. Droits de l'Homme et Convention européenne .....	66
II. — <i>Gouvernement et administration des régions. Conseil régional : assemblée élue. Junte régionale : exécutif. Autonomie financière et administrative. Le commissaire du gouvernement représentant de l'Etat et ses pouvoirs</i> .....	67
La Cour suprême constitutionnelle. Juge des conflits Etat-Régions. Son indépendance .....	70

Incompatibilités de fonctions et non-cumul des mandats. Intérêts régionaux et intérêts de l'Etat .....	71
Reconnaissance des diversités. Bretagne et Régions italiennes. Des Régions aux pouvoirs différents. A problèmes particuliers, pouvoirs particuliers .....	72
Sardaigne et Bretagne. Les statuts spéciaux, lois constitutionnelles .....	74
III. — <i>Les Régions à statut ordinaire. Attributions et compétences. Quelques dates d'application. On ne donne qu'à ceux qui demandent</i> .....	75
Autonomies régionales et politique intérieure italienne. Démocratie chrétienne et parti communiste. Les autonomies facteurs du combat politique .....	78
Les statuts régionaux. Les Conseils régionaux constituants.	80
IV. — <i>Les Régions à statut spécial. Nécessité pour cinq Régions. Les séparatismes et les générosités intéressées</i> .....	81
Le Statut sicilien. Son étendue. Bilan positif. Le développement économique .....	82
Le Statut sarde. Son étendue .....	85
Le Statut du Trentin-Haut-Adige. Son étendue. Les deux provinces. Leurs attributions. Partage du pouvoir entre germanophones et italianophones .....	86
Tiroliens et violence. Terrorisme et légalité. Deux demi-régions à statut spécial .....	88
Le Statut du Val d'Aoste. De Gaulle et les vallées franco-phones. Droits de la langue française. Représentation des Régions au Parlement italien .....	90
V. — <i>Les statuts d'autonomie et leurs résultats. Problèmes sardes. Une volonté et une classe politique locale. Conscience générale de la spécificité sarde. L'autonomie défendue par tous les partis. Un développement insuffisamment maîtrisé</i> .....	92
Problèmes valdotains. Immigration italianophone. Alliance des communistes et des autonomistes .....	95
Les communistes et l'autonomie. Régions à gouvernement communiste. L'exemple de l'Emilie Romagne. Défense de l'autonomie. Coopératives et petits ateliers. Structure économique. Idéologie et pouvoir .....	95

En guise de conclusion. Les autonomies régionales facteurs de liberté et facteurs de stabilité politique de l'ensemble. L'affaire Valpreda et les provocations gauchistes. La division du pouvoir nécessaire .....	99
VI. — <i>Carte des Régions italiennes</i> .....	103
VII. — <i>Bibliographie sommaire pour le chapitre II</i> .....	104
<b>CHAPITRE TROISIEME : SI LES BRETONS VIVAIENT A LA MODE SUISSE</b> .....	
Berne, capitale fédérale .....	105
I. — <i>L'équilibre nécessaire entre composantes fédérées. La disproportion facteur d'impérialisme</i> .....	106
La leçon de l'histoire. Cantons et demi-cantons. Droits et représentation de chacun .....	108
II. — <i>Création de la République du Jura. Etat cantonal. Origines historiques du problème</i> .....	110
Suffrage universel et oppression démocratique de la minorité. Démocratie et Statut spécial. Assimilation ou survie. Le Mouvement jurassien. Son combat. Du rassemblement jurassien au Front de libération jurassien. Tout particularisme doit s'affirmer .....	113
Les bons offices des autorités fédérales. Législations et référendums successifs. La Constituante jurassienne ..	116
La volonté créatrice de l'Etat jurassien. Un rassemblement national hors partis. Jura Sud et irrédentisme. La décision appartient à ceux que cela concerne .....	118
III. — <i>La Confédération helvétique, création historique naturelle et progressive. Candidatures de la Savoie et du Vorarlberg. De la Confédération à l'Etat fédératif</i> .....	120
Principe de base. La souveraineté des Cantons. Les Cantons-Etats .....	122
Attributions des autorités fédérales. Système français et système suisse. L'Etat unitaire est totalitaire. Compétences fédérales limitées .....	123
La Fédération gouverne. Les Cantons administrent et légifèrent. Révision de la Constitution et référendum ....	126
Finances fédérales, cantonales et communales. La péréquation. Création d'impôts nouveaux et référendums.	

Une proposition socialiste. Impôts et répartition de la masse fiscale entre Fédération, Cantons et Communes. Impôts variables selon les Cantons .....	127
Obligations et compétences des Cantons .....	130
Régime de l'enseignement. Les quatre langues nationales. Enseignement primaire, secondaire et supérieur .....	132
IV. — <i>Libertés fondamentales. Démocratie et petites unités territoriales</i> .....	134
Le référendum et sa pratique. En France et en Suisse. Référendums et plébiscites. La Suisse, démocratie témoin. Fréquence du référendum. Les impôts refusés. Consultations populaires et abstentions .....	135
L'initiative populaire des lois. Quelques exemples : le dimanche sans voitures et les centrales nucléaires ....	140
V. — <i>Les Communes. Cellules de la vie sociale. Démocratie directe. Assemblée communale et Conseil communal. Conseil général et maire</i> .....	141
Gouvernement et administration des Cantons. Les Landgemeinden Cantonales. Le Grand Conseil cantonal et le Conseil d'Etat .....	143
Le Parlement fédéral. Le Conseil national et le Conseil des Etats. Compétences. Accords nécessaires .....	145
Le pouvoir exécutif fédéral. Le Conseil des Sept. Rotation de la présidence, Direction collégiale. Le Conseil fédéral.	146
Tribunal fédéral et Droits de l'Homme. Equilibre dans la composition du tribunal fédéral. Attributions. Recours des particuliers et des groupes .....	148
Nationalité, citoyenneté et indigénat. Citoyenneté cantonale. Nationalité et citoyenneté .....	150
VI. — <i>Problèmes économiques. Niveau de vie. Taux d'industrialisation. Accords inter-régions. Développement économique et petites unités. Espace politique et espace économique. Les concordats. Jura et autoroutes</i> .....	152
Un appel à l'Europe. L'exemple suisse et l'Europe. Respect de l'homme réel. Universalisme et particularisme. Gouverner au mieux les réalités. Une société à mesure humaine .....	155

	Pages
VII. — <i>Carte de la Confédération helvétique, ses langues et ses Cantons</i> .....	160
VIII. — <i>Bibliographie sommaire pour le chapitre III</i> ....	161
CHAPITRE QUATRIEME : SI LA BRETAGNE ÉTAIT UNE RÉPUBLIQUE DE LA YOUGO-SLAVIE .....	163
I. — <i>Socialisme et fédéralisme sont-ils incompatibles ?</i> ..	163
Dans le vif du sujet. Le professeur Slovène. Tchetsniks et partisans communistes .....	165
II. — <i>Long coup d'œil sur une histoire complexe. Le réveil national des Slaves du Sud. Le centralisme serbe, commun à tous les partis serbes. Une monarchie « fasciste ». L'autonomie croate</i> .....	167
Les premiers pas de la République populaire fédérale. Un P.C. fédéraliste. Equilibre territorial et humain entre les diverses Républiques et Provinces autonomes. Equilibres au sein de chacune d'entre elles .....	172
La période stalinienne. La Constitution de 1946. Le fédéralisme trahi par l'U.R.S.S. Planification autoritaire. Un centralisme bureaucratique camouflé .....	175
III. — <i>Après la rupture avec l'U.R.S.S. Faillite du centralisme économique bureaucratique. Desserrement du centralisme et représentation des intérêts. Comités populaires et Conseils de Producteurs</i> .....	178
La Constitution de 1953 et le virage idéologique du P.C. en Yougoslavie. Kardelj, Tito et la critique de l'U.R.S.S. Conseil ouvriers .....	182
Les systèmes d'autogestion. Industrie, commerce et agriculture. Economie de marché. Autogestion socialiste et gestion capitaliste. A chacun selon son travail. Entreprises individuelles et collectivités de travail .....	183
De la Constitution de 1953 à celles de 1963 et de 1974. Importance des droits et libertés socio-économique. Autogestion des Républiques, Provinces et Communes.	188
IV. — <i>République socialiste fédérative et Républiques fédérées. Bretagne et Républiques yougoslaves. Un Etat fédéral de type nouveau. Conseil fédéral et Conseil des Républiques</i> .....	191
La R.S.F.Y., communauté de nations égales en droit. Etats, nations, nationalités .....	194

	Pages
Attributions des autorités fédérales. Assemblée fédérale. La Fédération anime, oriente et coordonne. Les Républiques, les Communes et le peuple administrent .....	196
Le Conseil exécutif fédéral. Représentation paritaire des Républiques et Provinces autonomes. Compétences du Conseil exécutif, pouvoir présidentiel et pouvoir d'assemblée .....	198
La présidence de la R.S.F.Y. Présidence paritaire et collégiale. Représentation des Républiques. Politique et technique .....	200
V. — <i>Election des membres de l'Assemblée fédérale. Délégués et députés. Suffrage à plusieurs degrés</i> .....	202
Le système des délégations. Les Conseils, Différence avec le système représentatif classique. Représenter l'homme complet. Fonctionnement des délégations. Conseil du travail associé. Conseil des Communautés locales. Conseil socio-politique. Election des délégations. La liste des candidats. Chiffres significatifs .....	204
Suffrage universel et suffrage à plusieurs degrés. Insuffisance du suffrage universel. La participation nécessaire à tous les échelons. Démocratie politique et démocratie économique .....	208
Ligue communiste et Alliance socialiste. La Ligue éduque et anime : elle n'exerce pas le pouvoir politique et économique. Socialismes nationaux. L'Alliance socialiste est un front .....	211
VI. — <i>Les Républiques de la R.S.F.Y. Compétences générales des Républiques constituantes. Evolution du fédéralisme yougoslave, différente de celle des fédéralismes suisses et canadiens</i> .....	214
Attributions des Républiques. Pouvoirs financiers et fiscaux. Enseignement, protection sociale. Limitations du droit de propriété .....	217
Républiques, affaires étrangères et défense. Les Républiques maîtresses de leur Constitution .....	219
Les Provinces autonomes. Diversités ethniques. Chiffres significatifs .....	221
Le Statut des nationalités et des minorités nationales. Egalité des droits. Six Républiques, douze langues, trois religions, deux alphabets .....	223

	Pages
Presse, radio et télévision. Pas de monopole de l'Etat. Chiffres significatifs .....	226
VII. — <i>Les Communes. Autogestion administrative, économique et financière. L'exercice du pouvoir à la base. Population et aire géographique des communes.</i>	228
Communautés locales et référendum. Comités de quartier. Assemblées d'électeurs. Attributions, compétences et membres des Conseils communaux. Municipalités .....	230
Justice. Tribunaux autogestionnaires. Droit de grève. Tribunaux de droit commun et tribunaux professionnels. Responsabilités ouvrières. Economie décentralisée et droit de grève .....	233
Tribunal fédéral et Cour constitutionnelle. Représentation paritaire des Républiques. Attributions et procédure.	236
Gouvernement pour le peuple ou par le peuple. Le centralisme ennemi du droit et des libertés .....	238
VIII. — <i>Libertés individuelles et Droits de l'Homme. Théorie et pratique. Libertés fondamentales. Droit de circuler</i> .....	239
Prisonniers politiques. En Yougoslavie et en France. Les crimes contre l'Etat. Nationalistes et Cominformistes. Protection du régime socialiste et dissidents. ....	242
Libertés politiques et suffrage universel. Suffrage universel et tyrannie de la majorité. Extension du suffrage dans des domaines qui lui échappent souvent. Le peuple : ensemble de corps constitués .....	245
Parti unique, partis multiples ou politique sans parti. Le concret et l'abstrait et le verbiage français. Le discours et la vie .....	248
IX. — <i>Heurs et malheurs de l'autogestion. Fonctionnement pratique. Les communautés autogestionnaires d'entreprise. Stade expérimental dans le secteur secondaire. Ouvriers et autogestion</i> .....	250
Autogestion et inégalités salariales. Tâtonnements inévitables. Inégalités nécessaires. Distribution selon le travail fourni. Revenus et non salaires. Travailleurs qualifiés en plus grand nombre .....	253
Contrôles et limites de l'autogestion. Salaires, investissements et fonds de réserve. L'autogestion, système inté-	

	Pages
gral de société. Petites et grandes entreprises et autogestion .....	255
Avenir de l'autogestion. Etatisation, nationalisations et autogestion. Partage du pouvoir économique et décentralisation des responsabilités. La démocratie économique, complément de la démocratie politique .....	258
XI. — <i>Bibliographie sommaire pour le chapitre IV</i> .....	262
XII. — <i>Carte des Républiques et Provinces autonomes de Yougoslavie</i> .....	263
APPENDICE I :	
Extraits du rapport du Comité d'action régionale présenté au gouvernement français le 20 septembre 1968 .....	265
APPENDICE II :	
Projet de loi portant Statut spécial pour la Bretagne. Présentation et exposé des motifs .....	268
Constitution de la Région de Bretagne. Organisation de la Région. Assemblée régionale. Pouvoir exécutif régional. Conseils régionaux. Attributions et fonctions des organes régionaux. Finances de la Région. Identité culturelle de la Région de Bretagne. Rapports entre l'Etat et la Région. Cour administrative et Constitutionnelle régionale. Dispositions transitoires .....	271
APPENDICE III :	
Documents diffusés par le Conseil national de Bretagne ..	283
Lettres ouvertes aux conseillers régionaux, aux élus municipaux, aux militants politiques bretons, aux militants culturels, aux « Clandestins » bretons, aux militants politiques sur la leçon à tirer des législatives de 1978.	
INDEX ANALYTIQUE .....	291
TABLE DES MATIERES .....	293



ACHEVÉ D'IMPRIMER LE 30 MARS 1979  
SUR LES PRESSES DE LA SOCIÉTÉ NOUVELLE  
DES IMPRIMERIES DELMAS  
A ARTIGUES-PRÈS-BORDEAUX

Dépôt légal en 1979 (1<sup>er</sup> trim.)

I.S.B.N. : 2.85257-029.7

I.S.S.N. : 0182.2705

N° d'impression : 31044

La « propagande » quotidienne, orchestrée par la haute administration, les techno-bureaucrates, les mass media, l'école, les universités et tous les cercles dirigeants de la France, a fini par convaincre la masse des citoyens de l'Etat français qu'ils sont non seulement les citoyens les plus libres, mais encore les mieux administrés du monde. Il suffit cependant d'étudier les institutions et les lois qui régissent des pays et des Etats divers, et de niveau de vie comparable, voisins ou non de la France, pour s'apercevoir qu'il n'en est rien et qu'ils comptent en réalité parmi les plus soumis, les plus mineurs et les moins libéralement administrés et gouvernés, et qu'ils ont ainsi moins de droits que les autres.

L'auteur de ce livre, en se promenant à travers les institutions des U.S.A., de l'Italie, de la Suisse et de la Yougoslavie, le démontre avec autant de science que d'humour et de vie. Ses interviews et ses conversations avec ses interlocuteurs de ces quelques pays, aux régimes différents, échappent avec bonheur à la technicité et au didactisme, et lui permettent ainsi de mettre ces sujets à la portée du grand nombre. Les réflexions et les dialogues les plus actuels sur la politique, le régime présidentiel, le suffrage universel, l'autogestion, l'économie, les libertés locales, l'administration, le partage du pouvoir, éclairent avec bonheur la législation, le droit et la science politique. Cet ouvrage contribue ainsi, de manière efficace, à démystifier le mythe de l'Etat un et indivisible qui continue d'emprisonner la France et ses peuples dans le corset de fer du centralisme.

Docteur en droit public et constitutionnel, diplômé de l'Ecole des Sciences politiques, ayant occupé de hautes fonctions dans l'administration et le journalisme politique, mais aussi chef d'entreprise, militant breton et militant européen, nul n'était plus qualifié que Yann Fouéré pour entreprendre cette étude. Il met à la portée de tous, dans un style simple, clair et vivant, des sujets qui affectent la vie quotidienne de tous les citoyens, mais que les dirigeants de la France, à quelque parti qu'ils appartiennent, évitent généralement d'évoquer.