

Vision nouvelle du phénomène fédéral*

par Jean-Maurice DEHOUSSE et Urbain DESTREE

Aspirants au Fonds national belge de la recherche scientifique.

★

I — LES AUTEURS

Maître de conférence à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, Pierre Duclos est, avant tout, le politologue auquel nous sommes redevables de remarquables exposés sur « la politification » (1), de nombre d'intéressantes contributions traitant des problèmes de méthode en science politique (2), et d'un ouvrage fondamental : *L'évolution des Rapports Politiques depuis 1790* (3).

Pierre Duclos approche le fédéralisme d'une façon qui porte incontestablement la marque d'une discipline dont il est un des plus brillants représentants, sinon des plus connus. On pourrait caractériser en trois mots sa contribution au *Fédéralisme contemporain* : originalité, rigueur, méthode. Mais il faut aussi rendre compte d'un autre aspect, essentiel à nos yeux, de l'étude de P. Duclos : le souci constant d'appuyer son analyse sur un examen de la réalité politique, sur une description solidement charpentée du fonctionnement des rouages et des mécanismes institutionnels. L'apport de l'auteur ne se borne pas à la seule recherche des mouvements qui traversent et renouvellent le fédéralisme ; l'esquisse de systématisation qu'il nous livre dans ses « Observations finales » permet une approche nouvelle du fédéralisme, approche plus pénétrante et plus féconde que celle qu'autorise la typologie classique (4).

Quant à Hendrik Brugmans, on ne peut parler à vrai dire de son « intérêt » pour le fédéralisme : c'est d'une véritable passion que fait montre le recteur du Collège d'Europe à Bruges.

Cette passion prend sa source dans les tumultes politiques de l'avant-guerre (5) et dans l'élan des mouvements de résistance armée à l'occupant nazi. Dès la fin de la guerre, elle trouve dans le thème européen un aliment de choix. Membre fondateur

de l'Union Européenne des Fédéralistes, H. Brugmans fut vice-président du Mouvement Européen dès l'origine.

Des nombreuses publications qui lui sont dues, la plus révélatrice quant au sujet qui nous occupe est évidemment son *Panorama de la Pensée Fédéraliste* (1956) (6). Cette pensée, Hendrik Brugmans la voit d'abord comme une pensée politique, « pensée politique sans cesse vaincue et sans cesse renaissante » (7), pensée qui consiste surtout en un défi permanent à lancé l'ordre établi de l'Etat-nation jacobin. Mais, si l'auteur se livre à une critique systématique, d'ailleurs souvent fondée, des théories ou idéologies dominantes : « hérésie révolutionnaire » (8), « individualisme libéral » (9), « nationalisme » (10), « marxisme » (11), il ne met pas suffisamment en relief les fondements, les caractères essentiels de la pensée fédéraliste. Certes, H. Brugmans trouve dans les contradictions, les oppositions, les divergences et parfois dans les fondements même des idéologies dominantes, divers éléments qui alimentent la pensée fédéraliste ; il va de soi que cela ne suffit point à dégager ce qui constitue l'essence d'une pensée.

* *Le Fédéralisme Contemporain*, de H. Brugmans et P. Duclos. Sythoff, Leyde, 1963, 191 pages.

(1) *La politification: trois exposés*; in *Politique*, n° 14, avril-juin 1961; *Fédéralisme et Politification* in *Res Publica*, mars 1962.

(2) Cf. spécialement *Procédés de travail en Science politique*, in *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, janvier 1957.

(3) Paris, P.U.F., 1950.

(4) Systématisation qui sera familière aux lecteurs de *Res Publica* où une version très développée de cette partie de l'étude de M. Duclos a déjà été publiée; cf. supra.

(5) Cf. H. BRUGMANS, *Le Front populaire* in *Res Publica*, vol. V, (1963)-4.

(6) La Colombe, Paris, 1956; 157 pp.

(7) p. 7.

(8) pp. 26 et 55.

(9) pp. 34 et 55.

(10) pp. 52 et 55.

(11) pp. 55 et 59.

Pour l'auteur, « le fédéralisme n'est pas un but à atteindre. Il est une tâche à accomplir par des efforts incessants, par des conquêtes renouvelées, par un devenir de création qui ne trouvera jamais son terme » (12). Ce postulat, qui trouve son expression dans les pages finales du *Panorama*, domine « Critères et Perspectives du Fédéralisme », première partie du *Fédéralisme Contemporain*.

II — LE FEDERALISME CONTEMPORAIN

A. Le fédéralisme : critères et perspectives.

H. Brugmans a divisé sa contribution à l'ouvrage en quatre parties : la première traite brièvement de l'actualité du « problème » fédéraliste ; la deuxième vise à dégager les « critères », « caractéristiques » ou « constantes » de la pensée fédéraliste ; la troisième expose les « perspectives » du fédéralisme ; la dernière nous proposant — en guise de conclusion — diverses réflexions relatives à la « nature » du fédéralisme.

I. POSITION DU PROBLÈME.

Partant de brèves considérations sur les pôles d'attraction de la vie politique européenne au XVII^e siècle et les grands courants issus de la révolution américaine et de la Révolution française, l'auteur en arrive à cette conclusion que « partout où il s'agit d'unir sans unifier, où des communautés humaines dissemblables mais solidaires désirent à la fois accroître leur puissance et garder leurs libertés, le Fédéralisme s'impose » (13). Or, nous vivons dans un monde constitué de communautés innombrables, jalouses de leurs libertés, mais aussi dans un monde « uni par son destin » qui, par là, appelle le fédéralisme. Toutefois, si la pensée fédéraliste est actuelle, elle ne se traduit guère dans la réalité politique d'aujourd'hui. Aussi, fort logiquement, Hendrik Brugmans est-il amené à s'interroger sur les raisons qui empêchent cette pensée de se concrétiser en « formes politiques impressionnantes » (14). Selon lui, plusieurs facteurs expliquent cette absence de concrétisation. En premier lieu, l'auteur note que jamais le fédéralisme n'a bénéficié de l'appui de « mouvements de masse organisés » (15). L'accélération progressive de la dynamique sociale et politique, la prépondérance sans cesse croissante de l'Exécutif

expliquent en partie cet état de chose. Mais il y a plus, et c'est à juste titre que Hendrik Brugmans pose ici une question fondamentale : n'y aurait-il pas, dans la nature même du fédéralisme, des éléments qui expliquent ce manque d'appui populaire ? L'auteur répond par l'affirmative, en énumérant trois caractéristiques du fédéralisme qui, selon lui, « l'empêchent d'ameuter les foules » (16). D'abord, écrit-il, « le principe » fédéraliste peut avoir des applications, non seulement différentes, mais opposées » (17); ensuite, « il n'est même pas certain que tous les fédéralistes soient toujours du même avis dans tous les cas qui se présentent » (18); enfin, « l'attitude fondamentale des différentes collectivités politiques à l'égard du Fédéralisme est très divergente » (19). Semblable démonstration ne nous paraît guère convaincante. Il est, en effet, évident que ces arguments valent pour toute doctrine, pour toute idéologie, voire pour toute philosophie. Par ailleurs, il n'est nullement prouvé que le fédéralisme ne puisse devenir ce que Sorel appelait un « mythe » et constituer pour les « mouvements de masse organisés » un pôle d'attraction. Mais notre propos n'est point d'envisager dans quelle mesure une doctrine, à raison de sa nature même, réussit à tendre les énergies populaires vers un objectif.

Quoi qu'il en soit, cette diversité de la pensée fédéraliste, ses variantes dans l'application poussent à la recherche de critères spécifiques, de préoccupations essentielles, de constantes de « l'attitude » fédéraliste.

2. LES CRITÈRES DE LA PENSÉE FÉDÉRALISTE.

Sous le vocable de critères, ce sont en réalité des « constantes » ou des « caractéristiques » de la pensée fédéraliste que l'auteur énumère. Il ne s'en cache du reste que fort peu (20). D'ailleurs, on se souviendra que le sens du mot « fédéralisme », dans cette partie de l'ouvrage, s'avère correspondre à peu près à « fruit de la pensée fédéraliste ».

(12) p. 155.

(13) p. 13.

(14) p. 16.

(15) *Ibidem*.

(16) p. 17.

(17) *Ibidem*.

(18) *Ibidem*.

(19) p. 19.

(20) Cf. notamment pp. 25 et 46.

Les constantes en question sont au nombre de dix : le refus du dogmatisme, la recherche du compromis, le critère institutionnel, le principe hiérarchique, la multiplicité des pouvoirs, la recherche d'un espace politique, le principe de représentativité, le principe de subsidiarité, la fonction dichotomique et l'exigence d'un sens civique.

a) Refus du dogmatisme.

Le fédéralisme n'est pas un *systeme*, mais au contraire une *attitude* (21). A ce titre, « il croit au changement perpétuel plutôt qu'aux solutions définitives » (22). Mais c'est en grande partie une attitude de positivisme négatif : le « Fédéralisme se caractérise davantage par ce qu'il rejette délibérément — le centralisme et le mystique politique par exemple — que par ce qu'il considère comme indispensable en toute circonstance » (23). Il s'ensuit que « la science politique du Fédéralisme Comparé ne saurait proposer de technique d'unification *ne varietur* ni de constitution fédéraliste modèle » (24).

Ce refus du dogmatisme, H. Brugmans le traduit encore par une irréductible opposition aux utopies. Le lecteur pourrait plus aisément partager cette opinion, si celle-ci n'était suivie immédiatement de l'affirmation selon laquelle « le Fédéralisme n'envisage rien moins qu'une société de philosophes ou une République de citoyens vertueux » (25).

On relève aussi, dans ces paragraphes, une mention dont il nous paraît qu'elle eût mérité quelques développements. C'est l'allusion à la société fédéraliste, faite de « semblables » mais non « d'égaux » (26). Ici, H. Brugmans se borne à renvoyer, sans référence, à Jacques Maritain.

b) Recherche constante du compromis.

Le fédéralisme ne saurait se satisfaire du principe majoritaire. Comme « critère ultime » (27), à ce dernier, il oppose « l'entente » (28). Mais H. Brugmans ne précise pas le sens de ce dernier concept. Dès lors, on retiendra surtout ici l'image, empruntée à Georges Vedel, de l'Etat fédéral, société de sociétés, par opposition à l'Etat unitaire, société d'individus. Et l'on approuvera l'auteur sans réserve, lorsqu'il formule l'obligation, en termes fédéralistes, d'*organiser l'hétérogénéité* des

communautés de base, seule garantie qui reconnaisse leur « droit à l'avenir » (29).

c) Le critère institutionnel.

Ce critère surgit de l'application du principe qu'« une société hétérogène, libre et pluriforme, ne peut être gouvernée efficacement que si elle prend corps dans un ensemble d'institutions durables » (30).

d) Le principe hiérarchique.

Voici sans doute l'un des « critères » les moins convaincants. La définition de la hiérarchie fournie par l'auteur surprend : pour lui, c'est la capacité, pour une institution, de se faire obéir (31). Il nous paraît que le « principe hiérarchique » s'il existe comme « constante » de la pensée fédéraliste, mériterait une formulation plus stricte. On notera, en outre, que la démonstration de son applicabilité spéciale au fédéralisme reste à faire.

L'examen du « principe hiérarchique » a cependant le mérite d'amener l'auteur à expliquer que « le Fédéralisme est aussi une certaine conception du pouvoir » (32), remarque qui nous paraît heureuse et significative, encore qu'elle demeure inexpliquée.

e) La multiplicité des pouvoirs.

Si H. Brugmans reconnaît à suffisance le rôle du « check and balance », s'il distingue clairement que, pour être multiples, les pouvoirs pourraient encore n'être pas équilibrés — c'est-à-dire que la mise en équilibre, si elle postule au moins la pluralité, ne jaillit pas nécessairement de celle-ci — il nous paraît qu'il n'oppose point suffisamment au concept de multiplicité des pouvoirs celui d'équilibre des pouvoirs. C'est bien là pourtant, que réside l'essentiel de l'apport constitutionnel

(21) p. 20.

(22) *Ibidem.*

(23) p. 21.

(24) p. 22.

(25) p. 20.

(26) p. 21.

(27) p. 22.

(28) *Ibidem.*

(29) p. 23.

(30) p. 25.

(31) p. 26.

(32) p. 27.

américain et, notamment, le plus clair du fédéralisme jeffersonien.

f) La recherche de l'espace politique.

Cette recherche, H. Brugmans la définit avec bonheur comme la volonté toujours renouvelée « de créer les différentes institutions adéquates, correspondant par leurs compétences et leurs dimensions géographiques, aux différents problèmes qui se posent » (33). On perçoit immédiatement qu'il s'agit en fait d'appliquer le « critère dimensionnel » cher à Proudhon, ce critère politique qui permettrait de distinguer les compétences des diverses institutions selon l'incidence géographique et sociale des problèmes en cause. H. Brugmans voit dans la recherche de l'espace politique « l'un des effets les plus enrichissants du fédéralisme ; il insiste à juste titre sur « la nécessité d'assurer aux organes des différentes collectivités des bases financières indépendantes » (34) et d'en organiser le contrôle « par le peuple, avec lequel ils (doivent avoir) un lien direct ».

g) Le principe de représentativité.

Le concept de représentativité — septième constante de la pensée fédéraliste selon Brugmans — englobe deux éléments : d'abord « la compétence réelle de prendre des initiatives et des décisions, de voter des crédits et de les affecter » (35). Ensuite « l'obligation de rendre compte régulièrement à ses mandants » (36). Car la représentativité postule l'existence d'élections : « être représentant, c'est aujourd'hui : être élu » (37).

On regrettera ici que l'auteur n'ait pas mieux mis en relief la spécificité du rapport représentativité-fédéralisme. En effet, les éléments dont use Brugmans pour définir la représentativité en tant que constante de la pensée fédéraliste n'ont en réalité rien de spécifiquement fédéral. En schématisant, on peut affirmer que ces éléments appartiennent aujourd'hui à ce que l'on pourrait appeler le patrimoine moral de la démocratie. Fondamentalement, aucun régime démocratique contemporain, fût-il unitariste, ne repose sur des éléments qui se distinguent de ceux que relève Brugmans.

Il n'en reste pas moins qu'une certaine représentativité constitue l'une des clefs du fédéralisme. Mais semblable affirmation demande à être commentée, à

être précisée. À nos yeux, ce qui caractérise fondamentalement le concept de « représentativité » dans la pensée fédéraliste tient en ceci que cette dernière revendique la mise en œuvre du concept par le recours à divers mécanismes qui garantissent le respect de tous et de chacun, particulièrement des minorités, bref qui assurent la représentation optimale de la diversité socio-politique. En d'autres termes, il importe que la représentativité ne soit pas seulement assurée à l'échelle de l'État, considéré comme un bloc monolithique, mais qu'elle fonctionne à différents niveaux et dans différentes sphères. C'est dans cette mesure que la « représentativité fédéraliste » revêt un caractère spécifique, c'est en cela qu'elle se différencie d'autres formules démocratiques, c'est en cela aussi qu'elle va plus loin et plus profondément que la démocratie unitaire classique. C'est sans doute en se plaçant dans cette perspective qu'il faut comprendre les développements que H. Brugmans consacre à la « décentralisation administrative », en insistant notamment sur l'idée que « ce que les pouvoirs centraux d'inspiration jacobine — fascistes ou communistes — ne feront jamais, c'est de confier une réelle responsabilité, un budget propre aux autorités locales ou fonctionnelles en leur « abandonnant » ainsi une parcelle de souveraineté. Encore moins permettront-ils aux responsables locaux ou fonctionnels d'aller indépendamment devant les électeurs » (38).

Notons, enfin, qu'en plus des précisions sur le concept même de représentativité, on eût souhaité quelques développements relatifs à la mise en œuvre de ces principes, à l'examen des modalités qu'ils revêtent dans la pratique.

h) La subsidiarité.

Devant les prétentions du pouvoir central de l'État à étendre ses fonctions, devant sa volonté, souvent déguisée, de dégrader ou d'asservir toute autre collectivité, devant son ambition de devenir « le pouvoir unique » (39), la pensée et l'action fédéralistes se sont insurgées, en considérant que

(33) p. 35.

(34) p. 36.

(35) *Ibidem.*

(36) *Ibidem.*

(37) *Ibidem.*

(38) *Ibidem.*

(39) p. 40.

cette concentration du pouvoir étatique n'est « ni saine ni inévitable ». Avec Proudhon, qui voit dans la commune autonome le bastion des libertés, avec Franklin Roosevelt, héritier de la tradition jeffersonienne, qui considère les Etats de l'Union comme autant de « laboratoires » où doivent « s'élaborer les solutions des problèmes sociaux » (40), la pensée fédéraliste n'a cessé d'affirmer que « c'est d'en bas que monte le pouvoir » (41), que « c'est d'en bas qu'il faut d'abord chercher à résoudre les problèmes » (42). H. Brugmans insiste longuement — et à juste titre — sur les diverses raisons qui militent en faveur de l'octroi de pouvoirs aux communautés restreintes, en faveur de la démocratie à la base (43). Parmi les arguments plaidant pour cette thèse, il convient d'en retenir un tout particulièrement qui reflète fort bien le sens profond de l'option fédéraliste : quand se pose le problème de savoir s'il importe de confier telle tâche, d'attribuer telle prérogative aux pouvoirs centraux ou à d'autres organes, « la décision doit donc être prise en faveur de la communauté plus restreinte, plus proche du peuple, plus facilement contrôlable par l'opinion publique, moins sujette au gigantisme bureaucratique, plus malléable et plus humaine » (44).

Mais il va de soi que ce « principe de subsidiarité » connaît certaines limites. En aucun cas, on ne serait fondé à l'invoquer envers et contre tout, il ne peut être question d'y voir « une prime à l'esprit de clocher » (45) ou « un blanc-seing donné au particularisme » (46). Ces limites nous amènent à l'examen de ce que H. Brugmans appelle « un neuvième critère de régime fédéraliste » (47) : la fonction dichotomique.

i) La fonction dichotomique.

La doctrine de la « fonction dichotomique », selon l'expression d'Arnaud Dandieu, « tend essentiellement à distinguer, dans le domaine politique, entre les exigences subalternes de l'Etat et les besoins inéluctables et supérieurs des personnes, et des communautés au sein desquelles elles s'accomplissent » (48). Il en résulte que, s'il est vain et illusoire de confier à des collectivités autonomes des tâches qu'elles sont incapables de remplir, par contre il est essentiel de leur permettre d'assumer certaines fonctions, de leur permettre de « faire œuvre, non seulement utile, mais vivante et originale » (49). Maintenir un néces-

saire équilibre entre les attributions du pouvoir central et celles des collectivités de base, veiller à ce que la solution de chaque problème soit trouvée à un niveau aussi proche de l'homme que possible : tels sont deux objectifs majeurs du fédéralisme. Faire en sorte que cet idéal ne dégénère point en « particularisme sans horizon et finalement en égoïsme collectif » (50), faire en sorte que la société garde sa cohésion dans et par le respect des diversités, semblable tâche requiert une condition essentielle : le sens civique.

j) Le sens civique.

Privées du gigantesque appareil de propagande des pays totalitaires, les démocraties sont tenues de réaffirmer sans relâche leur cohésion et n'ont d'autres moyens, pour ce faire, que de cultiver ce que Montesquieu appelait *la vertu*, sorte de consensus situé « au-delà des diversités et des divergences, des complications et des controverses » (51). Pour raffermir cette solidarité sociale, pour maintenir cette cohésion, trois conditions au moins doivent être remplies, conditions que H. Brugmans met clairement en relief. Selon lui, le citoyen consentira certains sacrifices pour la communauté à laquelle il appartient :

s'il voit « dans sa *civitas* une communauté de destin qui engage et assure aussi son destin propre, sa sécurité personnelle, l'avenir de sa famille » (52).

s'il peut « participer, personnellement ou par les organisations dont il est membre, à l'élaboration de ce destin communautaire, lequel ne s'acquitte pas sans ni surtout contre lui » (53).

si « le groupe dans son ensemble reste attaché à un système de valeurs morales reconnues tacitement, et dont se réclament les autorités tout aussi bien que les individus. Il n'est pas de société sans éthique » (54).

(40) p. 41.

(41) p. 42.

(42) *Ibidem.*

(43) *Ibidem.*

(44) p. 43.

(45) p. 44.

(46) *Ibidem.*

(47) *Ibidem.*

(48) p. 45.

(49) *Ibidem.*

(50) *Ibidem.*

(51) p. 46.

(52) p. 48.

(53) p. 49.

(54) *Ibidem.*

H. Brugmans insiste longuement sur cette nécessité d'un idéal commun, soulignant au passage la crise de conscience des communautés modernes, rappelant que tout civisme « doit être traduit en acte, car il tend vers une œuvre à accomplir plutôt que vers une doctrine à répandre » (55). L'auteur conclut ce chapitre par une condamnation et par une question. Une question : « la rechristianisation de l'Europe, n'est-elle pas la condition préalable d'un nouvel élan civique ? » Une condamnation : celle du « relativisme moral et politique, (qui a) conduit au cynisme et au nihilisme » (56).

Cette conclusion clôt la partie de l'ouvrage consacrée aux « constantes de la pensée fédéraliste ».

3. LES « PERSPECTIVES » DU FÉDÉRALISME.

L'auteur aborde ensuite le problème des « perspectives du fédéralisme » en rappelant brièvement l'opposition irréductible des deux conceptions : régime pluriforme ou centralisme.

Analysant la réalité actuelle, H. Brugmans constate que les États autoritaires et centralistes « font le vide autour de leurs capitales » (57) et que « l'action municipale subit une éclipse presque partout et (qu')elle doit combattre vigoureusement pour ne pas sombrer dans la lutte contre la main-mise de l'État » (58). N'y a-t-il pas lieu de craindre que l'évolution se précipite ensuite de l'actuelle intégration européenne ? Celle-ci « ne va-t-elle pas aboutir, volontairement ou non, à une centralisation encore accrue, à une technocratie encore plus puissante, à des formes de gouvernements encore plus éloignées de l'opinion publique, à un contrôle parlementaire encore plus fictif, donc à une perte de substance toujours plus prononcée de la démocratie représentative » (59) ? Ceci pose, évidemment, le problème de l'avenir fédéraliste de l'Europe.

Si la construction européenne n'implique, selon l'auteur, ni la destruction des États nationaux ni celle des patries historiques, elle exige cependant beaucoup plus que l'institutionnalisation d'une certaine coopération internationale : à savoir la mise sur pied d'une véritable communauté politique.

Que sera cette communauté ? Sans en préciser l'aspect institutionnel, H. Brugmans en suggère la substance : « un régime nouveau, non point « un et

indivisible », mais pluraliste » (60). Cette réalité nouvelle devant obliger « les étatistes de tous les partis et de tous les pays de repenser tous les problèmes politiques, tous les problèmes de l'organisation sociale, en tenant compte de nouvelles dimensions qui seront venues s'ajouter aux catégories traditionnelles : l'Europe, l'Occident » (61). Et l'auteur d'exposer alors à partir des trois exemples des minorités ethniques et linguistiques, de l'organisation professionnelle et de l'aménagement du territoire, comment la construction européenne, par l'introduction de nouvelles dimensions socio-politiques, est de nature à résoudre certains problèmes qui stagnent dans le cadre des États centralistes.

4. CONCLUSION.

Au terme de son étude, H. Brugmans, après avoir souligné la brûlante actualité du fédéralisme — lequel est loin d'intéresser la seule Europe — insiste sur le fait que « les réformes fédéralistes seront toujours difficilement réalisables dans le cadre national traditionnel » (62). Et l'auteur conclut en affirmant que « la réforme fédéraliste et démocratique ne sera faite nulle part sans réforme morale correspondante » (63), cette dernière trouvant son inspiration dans la civilisation chrétienne. Ainsi, selon H. Brugmans, le fédéralisme est bien plus qu'une technique, autre chose qu'une philosophie politique : « l'expression politique, non pas de la foi, mais de la civilisation chrétienne » (64).

B. Pierre Duclos : Le fédéralisme institué.

Par opposition aux « critères et perspectives » de la pensée fédéraliste, Pierre Duclos a placé sa contribution au *Fédéralisme Contemporain* sous le signe de l'institution. S'ensuit-il qu'il se borne à dépeindre ou à énumérer les multiples constitutions fédérales ? Non pas. L'analyse de P. Duclos

(55) p. 52.

(56) p. 53.

(57) p. 56.

(58) p. 57.

(59) *Ibidem.*

(60) p. 58.

(61) p. 59.

(62) p. 66.

(63) pp. 67-68.

(64) p. 69.

couvre aussi bien le « champ intellectuel » que « le champ structurel » (65) du fédéralisme, et son premier objet est de mettre en relief « le parallélisme assez rigoureux qui se révèle entre l'évolution de la pensée fédéraliste et celle des institutions » (66).

Cette analyse procède en quatre étapes : exposé de la distinction classique entre fédéralisme interne et fédéralisme international, réaction de cette distinction à l'épreuve des faits, constatation d'une intelligence nouvelle du fédéralisme ; enfin, l'auteur complète son œuvre d'analyse par un effort de synthèse, en proposant une nouvelle formule d'interprétation.

I. LA DISTINCTION CLASSIQUE DU FÉDÉRALISME INTERNE ET DU FÉDÉRALISME INTERNATIONAL.

L'analyse traditionnelle du phénomène fédéral au XIX^e et au début du XX^e siècle se trouve viciée à la base par « la confusion de la notion (sociale) de nation et de celle (politique) d'Etat » (67). De cette confusion fondamentale découle une interférence permanente de l'international et de l'interétatique, interférence qui a conduit à son tour à la genèse d'un vocabulaire d'une regrettable et irrémédiable impropriété.

En effet, la doctrine classique, qui a pour caractéristique première de concevoir le fédéralisme comme « un aménagement de rapports étatiques » (68), ne s'explique donc pas comme la dissociation de *l'international* et de *l'intranational* — ce que voudraient la philologie et le bon sens — mais comme l'opposition de *l'intraétatique* et de *l'interétatique*. La nation n'est plus en ce domaine considérée en elle-même, mais telle qu'elle est représentée par les sujets habituels du droit des gens : les Etats.

Dès lors, le concept étatique hypothèque l'analyse de toute structure fédérale. « Fédéralisme international et fédéralisme interne apparaissent, certes, comme distincts l'un de l'autre » (69), mais cette distinction repose essentiellement sur « la situation que chacun d'eux fait à l'Etat, personne éminente et même parfaite du Droit Public ». Il se peut que l'Etat soit *englobé* (fédéralisme international) ou *englobant* (fédéralisme interne). « Etudier et comparer fédéralisme international et fédéralisme interne revient donc, concrètement, à étudier et comparer organisation confédérative et

organisation fédérative, confédération et Etat fédéral » (70).

De ce point de vue, qui domine le XIX^e siècle, l'ouvrage classique du juriste français Le Fur, *Etat fédéral et confédération d'Etats* (1896) fournit l'expression la plus parfaite. Le titre pourrait laisser croire qu'il ne s'agit que d'une analyse partielle du processus fédéral : il n'en est rien. Pour Le Fur, comme pour ses contemporains, la distinction fédéralité-confédéralité ne se conçoit que comme une « Summa divisio rerum » : tout fédéralisme est nécessairement, par hypothèse, l'un ou l'autre.

Ainsi « quand le siècle commence, le fédéralisme semble figé dans une série de propositions et de définitions qui l'apprécient à partir du degré de ressemblance avec un Etat qu'il confère à la collectivité fédéralisée » (71). Les faits, écrit Pierre Duclos, devaient prouver que ce stade ne correspond que très imparfaitement aux réalités fédéralistes actuelles.

2. LE FÉDÉRALISME INTERNE À L'ÉPREUVE DES FAITS.

a) Le fédéralisme interne.

« Dans une organisation de fédéralisme interne, qui comporte une seule souveraineté, celle de l'Etat fédéral, vrai pouvoir central, ce pouvoir se suffit à lui-même (étant admis au reste qu'il est constitué par participation des unités locales, en tant que telles, aux institutions et aux procédures d'où émanent les décisions applicables à l'ensemble fédéré) ; l'Etat fédéral est indépendant de ses membres au triple point de vue législatif, exécutif et judiciaire ; il peut, s'il veut, agir directement sur les ressortissants des Etats particuliers ; il possède compétence exclusive en ce qui concerne les attributions essentielles de l'Etat, dont la plupart des attributions internationales » : ainsi Pierre Duclos synthétise-t-il la perception, par Le Fur, du fédéralisme interne (72).

(65) p. 183.

(66) p. 181.

(67) p. 76.

(68) *Ibidem.*

(69) *Ibidem.*

(70) p. 78.

(71) p. 80.

(72) p. 79.

Nul n'ignore que la prolifération des Etats de type fédéral constitue une des principales caractéristiques de la communauté internationale actuelle. Mais cette extension de l'atlas fédéral ne suggère qu'en apparence la diffusion du principe fédératif lui-même. En effet, celui-ci se concrétise, au niveau des structures, par une institutionnalisation protectrice du dualisme des composantes et du pouvoir central. Or, l'évolution des Etats fédéraux se marque par la traversée de vicissitudes qui, toutes, contribuent à la corrosion de ce dualisme.

b) Vicissitudes.

1° *L'exclusion du dualisme.*

Deux procédés peuvent y conduire : l'instauration de la primauté de l'un des éléments dans le texte constitutif lui-même (cas de l'Inde, où le pouvoir central se voit accorder le pouvoir de modifier unilatéralement les compétences des composantes), ou l'érosion de l'équilibre par l'effet des réalités politiques. Cette deuxième hypothèse existe « lorsque l'ordre juridico-politique est en quelque sorte entièrement absorbé en un parti ou un homme qui, l'un ou l'autre, constitue l'autorité devant laquelle tout s'incline » (73). Selon l'auteur, l'Union Soviétique, la Yougoslavie, la République fédérale d'Allemagne, fournissent, à des degrés divers, d'excellents exemples de ce type d'interférence.

2° *L'accroissement des attributions du pouvoir central.*

Duclos considère comme « la plus notable des transformations survenues dans les Etats fédéraux les plus classiques au cours de la première moitié du XX^e siècle » (74), le mouvement qui tend « à la suppression des centres accessoires et secondaires du pouvoir dans l'Etat, au regroupement de l'autorité en un centre unique si possible, à l'omnipotence du centre sur l'ensemble de la vie politique » (75).

On voit ainsi que les Etats fédéraux n'ont pas échappé aux effets de ce fléau moderne : la centralisation. Divers auteurs ont voulu voir dans cette évolution le signe certain soit de l'instabilité du fédéralisme soit de son inexorable aboutissement à un unitarisme. Duclos s'élève avec autant de force que de pertinence contre cette interprétation erronée. Ce qui évolue, dit-il, ce n'est pas

tant le fédéralisme lui-même que le fédéralisme dualiste : ces phénomènes ne produisent pas tant une évolution du *principe* qu'une évolution de sa *forme* classique. Ainsi apparaissent de nouveaux facteurs de segmentation.

3° *Diversification de la segmentation.*

Principe. « Au début du siècle, les Etats fédéraux semblaient ne pouvoir grouper que des sociétés élémentaires à caractère historique et global suffisamment prononcé pour que chacune d'elles soit conçue et se comporte en fait comme le siège d'une civilisation ou tout au moins d'une tradition locale, distincte et homogène : Etats-membres, cantons, provinces, les éléments fédérés sont, aux Etats-Unis, en Suisse, au Brésil, des sociétés territoriales complètes, porteuses d'une culture propre et dotées d'une sorte d'épaisseur ; ce sont des sociétés complexes, circonscrites sur le terrain, sur la carte, dans la masse de l'Union ou de la nation. Aucune société dépourvue de tels caractères ne semblait pouvoir accéder à la qualité d'unité élémentaire d'une fédération.

» Ce dernier principe paraît remis en question à notre époque. Certes, la segmentation fédéraliste implique toujours la reconnaissance de frontières à chaque segment fédéré ; mais, aujourd'hui, ces frontières peuvent ne coïncider nullement avec une ligne géographique quelconque : elles peuvent être économiques ou sociales, au sens restreint du mot ; en clair, il semble que des communautés de toutes sortes — nationales, professionnelles, religieuses, syndicales, culturelles, etc. — puissent être et soient déjà parfois des unités élémentaires du fédéralisme interne » (76).

Applications. L'auteur commente alors l'application de ce principe à des entités économiques (Conseils de producteurs en Yougoslavie, sovnarkhozes en URSS, dualisme social au Liban, etc.). P. Duclos consacre même quelques pages au problème algérien et à celui des communautés rivales de l'île de Chypre. Ces pages, en perdant leur actualité, ont gagné en profondeur, car elles témoignent de cette grande vérité qu'il n'y a de fédéralisme que vécu. L'auteur conclut en soulignant la nature *pluraliste* du fédéralisme interne

(73) p. 89.

(74) p. 83.

(75) *Ibidem.*

(76) pp. 93-94.

contemporain, par opposition à la conception dualiste de la doctrine classique.

4° *Altérations de la participation.*

Duclos définit la participation comme « le droit donné à chacune des collectivités fédérées... de contribuer, au même titre et en même temps que la majorité du peuple de l'union fédérale tout entière, à la formation des décisions concernant l'ensemble de la fédération » (77). La doctrine fédéraliste la considère à juste titre comme une garantie aussi bien pour le pouvoir central que pour les composantes. La participation s'articule classiquement dans les structures étatiques par l'instauration d'un bicamérisme.

Comme la segmentation, la participation connaît, dans les fédéralismes modernes, à la fois le déclin de sa forme classique — par suite de l'instauration de bicamérismes de plus en plus imparfaits, (tel celui de la République fédérale d'Allemagne), ou de la déliquescence des systèmes anciens — et l'apparition de formes originales, telle la représentation de communautés sur le plan administratif (Liban, Chypre).

c) *Conclusions.*

Au terme de la première partie de son exposé, Pierre Duclos en vient tout naturellement à mettre en évidence cette première constatation : les unités élémentaires des fédéralismes modernes apparaissent de moins en moins comme des États au sens classique du terme. Dès lors, dit-il, l'alternative est simple. On peut « ou bien estimer que, faute de véritables États fédérés, l'organisation décrite ne mérite plus d'être rattachée au fédéralisme interne : en effet, là où il n'y a plus d'États fédérés, il ne peut y avoir non plus d'État fédéral et l'équation fondamentale (Fédéralisme interne = Fédéralisme intraétatique = État fédéral) ne trouve plus à s'appliquer... ou bien considérer que le fédéralisme interne peut exister sans État fédéral et sans États fédérés, qu'il est une organisation sociale nullement liée à l'existence de l'État et que ses formes modernes manifestent essentiellement une certaine crise de la forme classique de l'État » (78).

De cette alternative, l'auteur rejette le premier élément, qui repose à l'évidence sur une pétition de principe, et adopte le second. Il s'en explique par une brillante démonstration. Les formes moder-

nes de ce qui fut l'État fédéral, écrit-il, « l'empêchent encore souvent de devenir simplement un État unitaire très décentralisé. Dans la mesure où les unités élémentaires bénéficiaires de la décentralisation constituent autant de foyers résistant effectivement à l'unitarisme et disposent de moyens d'entretenir cette résistance, il peut y avoir fédéralisme interne sans État fédéral, fédération sans État (au sens traditionnel de ce terme) » (79).

3. LE FÉDÉRALISME INTERNATIONAL À L'ÉPREUVE DES FAITS.

a) *La perspective classique.*

Au début du XX^e siècle, la Communauté internationale comprend deux catégories d'entités juridiques à caractère territorial : « d'un côté des États puissants, indépendants, entreprenants, indomptables...; d'autre part, des peuples, dont certains avaient forme et même prérogatives juridiques d'États souverains, mais que les États du premier groupe tendaient à traiter comme des terrains extérieurs pour leur activité économique (marchés) ou militaire (bases).

» Entre ces deux moitiés du monde, pas de commune mesure. La première dominait la seconde ; ses membres ne concevaient entre eux que des relations d'alliance temporaire ; les efforts entrepris en 1899 et en 1907 (Conférences de la Paix) pour rendre plus effectif l'empire du Droit sur les États avaient échoué » (80).

A l'exception d'un petit nombre d'organismes, de nature et d'objet presque exclusivement techniques, les relations internationales sont abandonnées au bilatéralisme et, par lui, au bon vouloir des États.

Aussi peut-on dire que le fédéralisme international était « au point le plus bas qu'il ait jamais connu ». Le Fur le prouve, en le définissant : « le pouvoir central ne se suffit pas à lui-même : insuffisamment organisé, il est fréquemment obligé d'avoir recours à l'autorité des États confédérés dont il devient ainsi tributaire ; de plus, sa compétence est restreinte, les confédérés se réservant en général la plus grande part des attributions

(77) p. 103.

(78) pp. 107-108.

(79) p. 108.

(80) p. 109.

qui découlent de la souveraineté et leur exercice direct tant à l'égard de leurs régnicoles que des tiers » (81).

Cette définition, c'est celle de la Confédération d'Etats.

b) Vicissitudes.

1° Développement d'un fédéralisme planétaire.

Trois forces concourent principalement à ce développement. La première est l'apparition de formes confédérales mondiales (Société des Nations d'abord, Organisation des Nations Unies ensuite), formes qui apparaissent elles-mêmes comme animées par un dynamisme interne qui tend manifestement à l'accroissement continu du fédéralisme international, et dont les modifications structurelles de ces organismes cristallisent les différentes étapes.

Ensuite, la prolifération extraordinaire des institutions internationales de tout type fournit à ce mouvement une véritable infrastructure sociale.

Enfin, l'expérience particulièrement heureuse de décolonisation que constitue le Commonwealth participe encore de cette transformation.

Pierre Duclos consacre à cette évolution de longs commentaires. On comprendra que nous ne puissions les reproduire ici. Par contre, il nous paraît nécessaire de mettre en relief les trois constatations qui permettent à l'auteur de mesurer la portée de l'extension du fédéralisme international. Ces constatations ont trait respectivement à son institutionnalisation, à son hétérogénéité, à son universalisme.

Quant à l'universalisme, P. Duclos se réjouit d'en voir l'application systématique à l'Organisation des Nations Unies. En effet, il affirme sa croyance dans le fait que « selon toute vraisemblance, un fédéralisme international mettant en présence un nombre d'Etats de plus en plus élevé a des chances d'adopter des comportements infiniment plus fluides, moins sclérosés, plus favorables à la paix et au bien-être général qu'un fédéralisme international groupant de très grandes unités, et plus encore des Empires » (82).

D'autre part, écrit-il, « il est capital, en dépit de l'irritation que peut parfois causer telle initiative, de propagande plutôt que de diplomatie, que l'unité du milieu international et, corrélative-

ment, du Droit qui lui est applicable soit conçue, respectée et préservée malgré des divisions idéologiques profondes, par le fait de l'unicité de l'institution internationale » (83).

P. Duclos se déclare donc particulièrement satisfait de voir l'universalisme des Nations Unies protéger l'hétérogénéité fondamentale de leurs composantes.

Mais la plus importante — à nos yeux — des constatations de P. Duclos touche au processus même de l'institutionnalisation. « La vocation spéciale qu'une institutionnalisation impose à un groupe d'hommes affirme-t-il, entraîne un renforcement quotidien, un enracinement toujours plus profond et plus fructueux de l'idée servie par l'institution » (84). De là, la succession de l'expérience O.N.U. à l'échec de la SDN, de là les efforts sans cesse anéantis, mais toujours recommencés, vers l'organisation de la paix et du respect de l'homme.

2° Dépassement du confédéralisme.

L'exemple type de cette évolution générique du fédéralisme international nous est fourni évidemment par l'expérience de l'intégration européenne. Cette expérience, Pierre Duclos l'intitule « l'amalgame européen » (85) parce que sa caractéristique essentielle consiste en un « mélange de fédéralisme international et de fédéralisme interne » (86).

Le principe conducteur de l'intégration reste la règle d'or de la relation interétatique classique : l'intergouvernementalisme : « seul l'accord de l'unanimité des Etats membres peut produire un effet directeur ou gouvernemental quelconque à l'égard de l'ensemble de la zone couverte par chacune de ces organisations » (87). La communauté européenne demeure donc bien, par là, une classique société d'Etats.

Mais l'évolution a apporté à ce principe de nombreux et importants *tempéraments*, c'est-à-dire des « modalités que les traités européens imposent à l'exercice par les Etats de leur pouvoir souverain » (88) et qui « les amènent à exercer cette

(81) p. 79.

(82) p. 114.

(83) *Ibidem.*

(84) *Ibidem.*

(85) p. 132.

(86) p. 133.

(87) p. 134.

(88) *Ibidem.*

liberté en collège, après confrontation dans un même lieu des divers points de vue nationaux et surtout à associer à cet exercice des éléments sociaux qui jusqu'alors n'y accédaient pas » (89). Ces tempéraments à la règle de l'unanimité intergouvernementale existent aussi dans les statuts du Conseil de l'Europe ou de l'U.E.O. Ils foisonnent et tendent à devenir eux-mêmes la règle dans l'organisation communautaire.

Enfin, au-delà de ces tempéraments, existent de véritables *exceptions*, c'est-à-dire, selon P. Duclos, les aptitudes statutairement reconnues de certaines autorités européennes « à prendre des décisions immédiatement valables à l'encontre des Etats et sans l'approbation de ces derniers » (90). A ce stade, on constate la subordination de l'appareil étatique à une autorité supérieure. Tel est le cas déjà pour certaines stipulations de la Déclaration internationale des droits de l'homme. Mais cette subordination apparaît le plus clairement au stade de la fonction communautaire, dans son aspect exécutif et judiciaire. Le terme, nécessairement impropre dans la vision de M. Duclos, de « supranationalité » n'a d'ailleurs pas d'autre origine.

Dans les conclusions qu'il tire de cette partie de son analyse, P. Duclos constate d'abord que « l'Europe, à l'heure actuelle, hésite entre le fédéralisme interne et le fédéralisme international ou plutôt en cumule les traits d'une façon originale, issue de l'empirisme beaucoup plus que d'un projet préconçu » (91). Il rattache alors cette constatation à la théorie de la politification et remarque que « l'organisation internationale produit ici, exceptionnellement, un effet partiel de politification » (92), mais il s'agit là de « procédés de politification de remplacement » (93).

3° *Extraétatisation du fédéralisme international.*

Ici encore trois tendances profondes du dynamisme des relations internationales paraissent à P. Duclos contenir, au moins en germe, la promesse d'une autre mutation du fédéralisme classique. Il nous a paru bon, pour cette raison, de les rassembler en un seul sous-titre.

Pierre Duclos rappelle d'abord le développement, souvent méconnu, des organisations (internationales) non gouvernementales (N.G.O. selon le vocable anglais). P. Duclos accorde une légitime importance à ce développement, qui lui paraît de taille à créer une véritable infrastructure

de la relation interétatique : « à l'heure actuelle, lit-on, un fédéralisme social double donc et sous-tend le fédéralisme auquel donnent lieu les relations interétatiques » (95).

L'auteur classe dans la même catégorie, les aspirations des collectivités locales européennes à la personnalité politique et, à cette occasion, il retrace l'action du mouvement dit « des communes d'Europe » et particulièrement celle de la Conférence des Pouvoirs locaux, aujourd'hui articulée, comme on sait, dans la structure du Conseil de l'Europe. « En toute logique, écrit-il, le mouvement communal européen ne peut s'interpréter que comme un effort des communes, éléments subordonnés et contrôlés de l'organisation administrative, pour s'affranchir de leur Etat respectif sur certains points » (95).

Enfin, l'auteur ajoute à ces développements récents l'épisode de la régionalisation de l'un des mouvements européens : le Mouvement Fédéraliste Européen (M.F.E.).

**

M. Pierre Duclos reporte au chapitre final les conclusions qu'il tire de cette partie de son analyse. Nous l'imiterons, nous bornant à insister, avec l'auteur, sur l'importance fondamentale des diverses formes dont ce chapitre révèle l'existence au sein du monde moderne des relations internationales. Notre temps vit dans ce domaine l'enfantement de nouvelles sociétés. Celles-ci vont modifier, modifient déjà les façons de vivre apparemment les mieux établies. Et leur action ne fera que s'accroître. En effet, les rapprochements par-dessus les frontières entre simples particuliers « internationalisent de façon authentique le milieu humain, plus sûrement que le rapprochement très calculé, souvent très artificiel et surtout très temporaire, des Etats » (96). Dès lors, le juriste et le politologue constate la mutation d'un concept de base : l'idée de « monde » disparaît,

(89) p. 135.

(90) p. 136.

(91) p. 141.

(92) p. 136.

(93) *Ibidem.*

(94) p. 120.

(95) p. 144.

(96) p. 117.

pour faire place — enfin — à celle d'une véritable « humanité ».

4. UNE INTELLIGENCE NOUVELLE DU FÉDÉRALISME.

Après avoir décrit la quasi-mutation du fédéralisme, après avoir souligné l'écart entre les exposés classiques du début du XX^e siècle et la dynamique des institutions contemporaines, P. Duclos s'interroge sur le renouvellement de la pensée fédéraliste, sur l'apparition d'une « intelligence nouvelle du fédéralisme » (97), allant de pair — sans toutefois en constituer l'élément moteur — avec cette transformation du fédéralisme mise en lumière dans les chapitres précédents.

Les sources de ce renouveau de la pensée fédéraliste sont multiples, et c'est à juste titre que M. Duclos n'en retient que les plus importantes. On notera d'abord la perpétuation d'une tradition antérieure au XVIII^e siècle ; trois penseurs s'illustrèrent à cet égard, Althusius, Burke et Royer-Collard. Grâce aux deux derniers, tout un courant pluraliste survit à la vague unitariste issue de la Révolution française. Mais l'apport majeur est, sans conteste, celui de Proudhon. Avec lui, en effet, le courant fédéraliste va prendre un nouvel essor et s'enrichir de façon décisive. Ainsi que l'écrit P. Duclos, le publiciste franc-comtois « a chargé d'un sens sociologique aigu et concret, d'un sens pénétrant de la société et de ses fins supérieures, la connaissance de ce difficile sujet d'études qu'est le fédéralisme » (98). Ainsi se trouve préparé et accéléré l'avènement de l'analyse sociologique — troisième source de la compréhension nouvelle du fédéralisme. Sur le maintien d'une tradition pluraliste et sur l'apport proudhonien vient se greffer une véritable révolution méthodologique dont Comte et Durkheim sont les principaux artisans. Cette méthode nouvelle traite les rapports sociaux dans une optique inédite. L'ordre politique est analysé en tant que tel, sans que les partis pris philosophiques et les projets de réforme viennent compromettre l'effort de connaissance explicative. Dès lors, le fédéralisme est — en quelque sorte — « démystifié », il cesse de se définir par rapport à l'État et devient « un simple mode d'existence des groupes sociaux, différent de cette forme opposée qu'est l'unitarisme » (99).

Une œuvre magistrale traduit cette évolution doctrinale : l'œuvre de Georges Scelle. Désormais, le fédéralisme est placé « dans la lumière de la sociologie et de l'histoire » (100), il accède à l'unité et à l'universalité puisqu'il constitue « une tendance générale à l'organisation des collectivités intersociales » (101). Certes, nombre d'autres penseurs vont contribuer à l'élaboration de cette intelligence nouvelle du fédéralisme dont parle P. Duclos. Mais il est indéniable que personne depuis Proudhon n'a, autant que l'éminent internationaliste français, participé à cette rénovation. C'est dans l'ombre de celle-ci que s'amoncellent les efforts plus récents. De même, ce que P. Duclos appelle « la floraison contemporaine de fédéralisme », à savoir les travaux de Sidjanski et de Wheare et les conséquences que le politologue moderne doit tirer quant au fédéralisme, des apports majeurs de Georges Burdeau et Carl Friedrich, participent tous d'une connaissance améliorée du phénomène fédéral. Mais « il n'est aucun qui, parlant de nos jours de fédéralisme, ne soit, souvent sans le savoir, profondément tributaire de la pensée novatrice de Georges Scelle » (102).

5. UN FÉDÉRALISME FORMULAIRE.

« L'analyse sociologique anéantit l'idée suivant laquelle le monde social ne serait qu'un monde d'États » (103). Dès lors, écrit Pierre Duclos, les catégories classiques apparaissent nécessairement de plus en plus « comme artificielles et même artificieuses » (104). Aussi convient-il de retourner aux sources, pour fournir du fédéralisme un schéma qui en rende plus intelligible chacune des formes spécifiques.

Pour construire ce schéma, P. Duclos va s'appuyer sur le concept et sur la théorie de la *communauté de sécurité*, théorie d'essence américaine que Pierre Duclos aménage dans ses analyses du phénomène de « politification ». Dès 1962, on trouve une première description de ce fédéralisme

(97) p. 152.

(98) p. 157.

(99) p. 160.

(100) p. 163.

(101) *Ibidem*.

(102) p. 164.

(103) p. 184.

(104) p. 183.

renové dans « Fédéralisme et Politification » (105). Mais, le *fédéralisme institué* nous vaut une formulation plus complète (106).

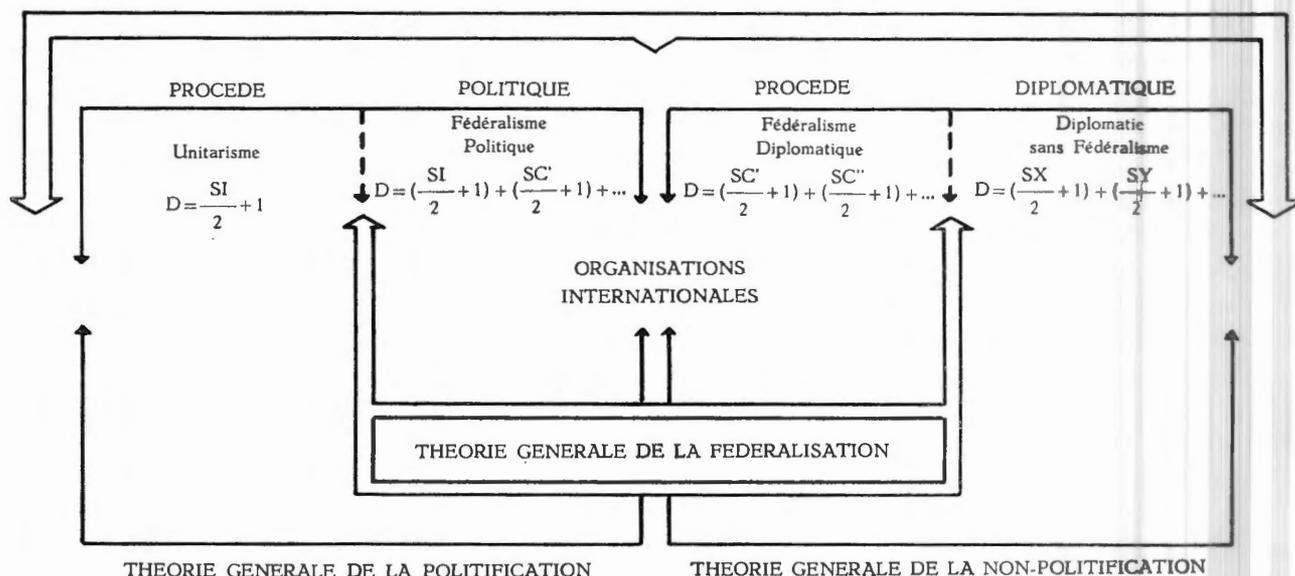
A l'intérieur d'une « théorie générale de la communauté de sécurité », M. Pierre Duclos pratique la distinction des procédés de gouvernement en *procédés unitaristes*, selon lesquels la décision est l'œuvre de la majorité des voix des intéressés, et *procédés fédéralistes*, qui « respectent les diversités et les divergences existant à l'intérieur des rapports sociaux... et incorporent leurs expressions dans les procédures de formation des décisions communautaires » (107).

Il distingue alors deux variantes parmi ces pro-

cedés, selon que « la décision résulte de l'accord de la majorité des citoyens dans leur ensemble avec la majorité de chacune (ou éventuellement de plus de la moitié) des collectivités se prononçant en tant que telles » (108) — et c'est le *fédéralisme de type politique* — ou que « la décision résulte de l'accord des diverses collectivités se prononçant en tant que telles sans addition avec la volonté de l'ensemble des citoyens » (109) — et c'est le *fédéralisme de type diplomatique*.

Toutes ces catégories trouvent alors leur place dans le tableau suivant, rassemblant synthétiquement les relations essentielles des trois théories de la politification, de la fédéralisation et de la communauté de sécurité.

THEORIE GENERALE DE LA COMMUNAUTE DE SECURITE



D = la décision politique au sens large, formelle ou non;
 SI = la somme des individus constituant le corps politique considéré;
 SC', SC'' = les sommes des voix propres à chacun des groupements sociaux entre lesquels se répartit l'ensemble des individus I;
 SX, SY = les sommes des voix propres à chacun des groupements sociaux, ces derniers n'étant pas prédéterminés de façon permanente, ce qui exclut toute institutionnalisation du groupe en cause.

III — CONCLUSIONS

La collaboration intellectuelle, si elle a ses grands, connaît aussi ses servitudes. Un certain défaut de cohérence du résultat est souvent de celles-ci. Le présent ouvrage n'échappe pas entièrement à cet écueil, et c'est pourquoi nous croyons devoir distinguer entre l'œuvre propre de H. Brugmans et celle de M. Duclos.

Le fédéralisme apparaît presque exclusivement,

pour le premier, sous la forme du fruit de la pensée fédéraliste. Or, nous avons noté (110) tout le

(105) *Res Publica*, vol. IV, (1962)-1, p. 5-27; cf. surtout les pages 19 et suivantes.

(106) Pierre Duclos continue du reste à perfectionner cette formulation. L'exposé qu'il en a donné, en juillet 1963, au Collège Universitaire d'Etudes Fédéralistes à Aoste, faisait déjà apparaître une nouvelle variable.

(107) p. 186.

(108) *Ibidem*.

(109) *Ibidem*.

(110) Cf., introduction.

flou de cette notion ; on ne s'étonnera donc pas de la relative imprécision des « critères et perspectives du fédéralisme ». A vrai dire, H. Brugmans ne décrit pas le fédéralisme : il le ressent. Mystique du fédéralisme, H. Brugmans ne raisonne pas en termes purement scientifiques, mais en valeurs de foi. L'ardeur du croisé s'accompagne parfois — comme il se doit — d'une certaine partialité. On exagérerait à peine en écrivant que le fédéralisme tend à devenir, sous la plume de M. Brugmans, le cheval de Troie d'une nouvelle forme de cléricisme. Pourtant, la sensibilité poétique de l'auteur permet aussi la perception, aiguë et fondamentalement correcte, de nombre de vérités insoupçonnées ou mal connues. Celles-ci sont parfois de nature affective, ainsi l'importance et la signification de l'apparition « sur les murs des villes wallonnes... (du) mot magique de Fédéralisme » (111). Mais parfois aussi, ces vérités touchent à l'essentiel comme celle-ci : « les Européens seront bientôt, et de plus en plus, condamnés à vivre sous un régime nouveau, non point « un et indivisible », mais pluraliste. Ils seront, pour le moins, et nationaux et européens, alors que déjà, certaines fonctions de leur vie publique — notamment dans le domaine de la défense — échappent non seulement à la souveraineté nationale, mais même à l'Europe qui n'est qu'une partie de la Communauté atlantique » (112).

Dans cette mesure même, par cette façon si personnelle de rendre le fédéralisme plus accessible à l'intelligence sensible, l'apport d'Hendrik Brugmans s'affirme comme un apport positif.

C'est dans une tout autre perspective que doit s'apprécier la belle synthèse de Pierre Duclos. Certes, ici aussi, on trouverait à formuler quelques reproches ou quelques regrets. Une certaine méconnaissance de la réalité américaine, à laquelle pourtant on se réfère fréquemment, gêne le lecteur : celui-ci s'étonne de la qualification « inter-étatique » (113) de la Tennessee Valley Authority, et plus encore de voir faire de Porto Rico un membre à part entière de l'Union (114). Une certaine méconnaissance aussi des problèmes du Commonwealth, où l'évolution pourtant si sensible de la législation anglaise n'empêche pas l'auteur de se référer à « l'égalité de statut des particuliers ressortissants du Commonwealth » (115) pour parler plus loin de « l'ex-Commonwealth » (116). Par ailleurs, quelques imprécisions — d'ailleurs

mineures — sautent aux yeux : ainsi l'Organisation Internationale du Travail n'est pas « l'ancien Bureau International du Travail » (117), de même on ne peut classer parmi les organisations mondiales le Comité Central pour la Navigation du Rhin (118). Regrettons aussi que l'auteur, en évoquant la « Russie Soviétique » (119), dont il caractérise du reste à merveille le régime et la structure, n'ait pas jugé bon de soulever, dans ce cas précis, le problème de la suppression des composantes étatiques par le pouvoir central.

Mais ce ne sont là que des points de détail. Les reproches les plus graves tiennent à la « localisation géographique » des sources de l'auteur, d'une part, et, à sa vision du phénomène colonial, de l'autre. Ce dernier interfère à plusieurs reprises, en effet, avec l'analyse menée par M. Duclos ; on a vu plus haut avec quelle précision. Celui-ci en vient même à conclure, en laissant percer un sentiment de surprise ou de regret, que « le double destin des Empires britannique et français témoigne que, dans la pensée des peuples ex-colonisés, la plus grande aversion règne envers un fédéralisme interne les unissant à leurs ex-colonisateurs et que même le fédéralisme international, dans les mêmes conditions, a peu de chances » (120). Il n'y a, selon nous, rien d'étonnant à cela. L'expérience coloniale n'infirme nullement les vertus du fédéralisme ; au contraire, elle les confirme négativement. Si le fédéralisme n'a pas surgi des liens coloniaux, s'il ne pouvait pas en surgir, c'est que le colonialisme, par la relation d'autorité qu'il superpose à une relation d'égalité, est la négation même du fédéralisme, et que le propre du phénomène colonial est de vicier les relations sociales, politiques, humaines qu'il entache. A ce point de vue, et c'est le reproche qu'en définitive nous retiendrons surtout à l'encontre de M. Duclos, sa vision demeure trop étroitement européenne. Que l'on nous comprenne bien : cette restriction n'enlève rien au bien-fondé de la théorie exposée ; mais devant le grand, le riche apport qu'elle nous

(111) p. 17.

(112) pp. 58-59.

(113) p. 99.

(114) p. 122.

(115) p. 125.

(116) *Ibidem.*

(117) p. 115.

(118) *Ibidem.*

(119) p. 90.

(120) p. 132.

fournit *malgré* cette réserve, on se prend à rêver ce qu'elle aurait pu être si une analyse aussi substantielle des fédéralismes extraeuropéens l'avait complétée.

L'apport majeur de M. Duclos reste, selon nous, sa formulation — au sens plein du terme — du nouveau fédéralisme. Ici encore, on pourra faire des réserves. D'une part, cette formulation ne traduit que la *formalité* stricte de la constitutionnalité apparente. D'autre part, son postulat de démocratie linéaire laisse peu de place au jeu des groupes de pression, des groupements d'intérêt et des hommes eux-mêmes. On en dira sans se tromper qu'une analyse de ce genre perd en profondeur humaine ce qu'elle gagne en précision. Néanmoins, rien n'exclut qu'une amélioration constante de cette formulation ne puisse éliminer dans l'avenir tout ou partie de ces inconvénients. Et, par-dessus tout, il n'en reste pas moins que l'art formulaire de M. Duclos nous permet de dépasser l'hermétisme classique de l'opposition absolue « Etat fédéral-confédération d'Etats » pour

réunir, dans une perspective idéale, les formes si souvent opposées, et parfois apparemment dénaturées, du fédéralisme moderne. Cette ouverture vers le neuf, cette descillation de l'esprit donnent à la synthèse de M. Duclos une valeur sans pareille dans l'intelligence nouvelle du fédéralisme.

*
**

Ainsi, « Le Fédéralisme contemporain » remplit à merveille ce but des auteurs, « aider à rendre le fédéralisme plus accessible à l'intelligence » (121). A elle seule, cette intelligibilité témoigne de l'importance de l'œuvre pour la science politique elle-même, cette science « qui accomplit sa fonction de manière satisfaisante dès lors qu'elle contribue à rendre une époque plus intelligible pour ceux qui la vivent » (122).

(121) p. 74.

(122) p. 189.

