

# Fédéralisme et Union Européenne

Louis Le Fur, Paris

Une observation hâtive pourrait faire croire à un recul du fédéralisme après l'adoption de la forme unitaire en ces dernières années par deux Etats fédéraux, l'Union sud-africaine après sa révision de 1909, et l'Allemagne avec sa constitution actuelle. Mais dans d'autres continents, cette forme de gouvernement a continué sa marche ascendante; son intérêt pratique et théorique ne diminue donc pas, bien au contraire. L'Australie et la Nouvelle-Zélande sont devenues des Etats fédéraux; le Pacte de la Société des Nations adoptait une des deux grandes formes de fédération, et tel est aussi le cas des divers projets d'Union continentales ébauchés en Europe et en Amérique. La Russie soviétique se dit aussi fédéraliste, bien que pour elle en réalité il s'agisse plutôt d'un fédéralisme économique que politique. Enfin, il est question de l'adoption de cette forme de constitution pour deux Etats gigantesques, la Chine et les Indes, qui à eux deux totalisent presque la moitié de la population du globe.

I. — Les caractéristiques de cette forme de gouvernement, sur lesquelles après de longues discussions, on est aujourd'hui assez généralement d'accord, sont au nombre de deux: il y a fédéralisme lorsque, en premier lieu, il existe dans un Etat une décentralisation marquée, non pas seulement en matière administrative, mais aussi en matière législative et même constitutionnelle; et lorsque, en second lieu, cette décentralisation accordée (en fait le plus souvent simplement maintenue) par le gouvernement central, est garantie par un procédé particulièrement énergique, la participation de l'Etat-membre comme tel à la formation de la volonté souveraine. Bien entendu cette décentralisation ne doit pas être poussée assez loin pour nuire à la solidarité de l'ensemble, à la communauté notamment d'intérêts économiques et à la conscience de cette solidarité.

Dans cette répartition politique des compétences, il n'y a pas plus de fractionnement de l'unité et de la souveraineté de l'Etat qu'il n'y en a dans la répartition fonctionnelle qui résulte de l'existence des

pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire à l'intérieur d'un Etat unitaire. En fait, cette répartition territoriale des compétences se retrouve dans tous les Etats fédéraux. On ne peut citer un Etat fédéral où elle n'existe pas; en sens inverse, dès qu'elle apparaît dans une union d'Etats — comme il en fut un moment question entre la Grande-Bretagne et ses colonies au cours de la guerre de 1914—1918 — tout le monde est d'accord pour y voir une institution fédéraliste. Si donc avant son apparition, il n'y a pas de fédéralisme, et s'il existe au contraire dès qu'elle se manifeste dans un groupe d'Etats, c'est bien cette institution qui constitue la caractéristique essentielle et le critérium de l'Etat fédéral.

C'est ce que reconnaissent au fond la plupart des juristes modernes, y compris même ceux qui paraissent s'écarter de cette conception. M. G. Scelle qui, dans son *Précis du Droit des Gens*, insiste beaucoup sur le fédéralisme, aboutit en somme au même résultat. La plus grande divergence entre sa théorie du fédéralisme et celle qu'on peut aujourd'hui considérer comme classique, divergence qui dépasse de beaucoup le problème du fédéralisme, c'est en tant que disciple de Léon Duguit, sa négation radicale de la personnalité et de la souveraineté de l'Etat. Ces deux négations sont directement contraires à la réalité des faits et au droit positif des Etats; la seconde a de plus l'inconvénient de rendre impossible toute distinction entre Etat fédéral et Confédération d'Etats, et même aussi entre Etat et province ou colonie décentralisées, à ce point que G. Scelle est obligé de nier le caractère juridique de l'Etat!

La seule théorie vraiment originale qui ait été émise en matière de fédéralisme est celle de l'Ecole de Vienne à ses débuts. Son fondateur ne voit dans le droit qu'une logique formelle; il applique à la question du fédéralisme sa théorie générale des ordres normatifs superposés; il y a d'après lui, dans l'Etat fédéral, non plus deux ordres juridiques distincts, conformément à la théorie traditionnelle, mais bien trois: l'ordre juridique des Etats particuliers, celui de la fédération, et au-dessus de tous deux, l'ordre juridique total ou constitutionnel, auquel seul appartient la souveraineté.

Cette conception ne convient à aucune des constitutions fédérales existantes; tout au plus pourrait-elle cadrer à peu près avec celle aujourd'hui disparue de l'Autriche indépendante. G. Scelle a fait de cette conception une critique décisive, en remarquant qu'un ordre juridique est l'expression des rapports sociaux d'une collectivité déterminée; or ici on en voit bien deux sortes, la collectivité fédérale et les collectivités particulières, mais on n'en voit nulle part une troisième qui serait distincte des deux autres et qui en fait ne reposerait que sur le vide.

Aussi l'école de Vienne s'est-elle très vite divisée sur la question de l'Etat fédéral. Kunz et Verdross ont présenté des théories qui, avec

certaines nuances, se rapprochent beaucoup plus de la doctrine aujourd'hui généralement acceptée. Ils distinguent entre l'Etat au sens international qui est seul souverain, et l'Etat au sens national dont l'autorité n'est que déléguée; la Confédération d'Etats est une association d'Etats souverains tandis que l'Etat fédéral est une union d'Etats au sens national. Comme on l'a fait remarquer, ce critérium prétendu nouveau n'est au fond qu'une forme plus subtile de la théorie qui distingue entre Etats souverains et non souverains.

Un auteur français, M. G. Scelle, tout en admettant que la théorie viennoise revient, tout comme la théorie classique à affirmer la participation de l'Etat-membre à la formation de l'Etat fédéral, lui reconnaît «l'immense mérite de bâtir la théorie du fédéralisme sur la base de la *primauté du droit des gens*, c'est-à-dire en partant de la communauté internationale et non plus de l'Etat»; pour toute l'école de Vienne maintenant après certaines hésitations, la souveraineté appartient uniquement à l'ordre international.

A mon sens cette doctrine, loin d'être plus exacte en ce qui concerne l'Etat fédéral, constitue au contraire une erreur, et cette erreur est la suite nécessaire de la théorie moniste de cette école. C'est la primauté du droit en général qu'il faut affirmer dans tous les cas, non pas toujours celle du droit international, que la communauté internationale aurait pour mission de déclarer souverainement et de faire exécuter. Transposer à la communauté internationale cette souveraineté absolue à laquelle a si longtemps prétendu l'Etat, ce serait retomber dans les mêmes erreurs que les démocraties modernes lorsqu'elles ont fait passer au peuple, c'est-à-dire à la majorité des citoyens représentés par celle des Chambres, l'ancienne souveraineté absolue de l'empereur ou du roi.

La souveraineté n'est pas nécessairement une et illimitée; elle n'est que le droit, pour celui qui en est investi, de décider en dernier ressort des choses de sa compétence et de les faire exécuter, conformément au droit objectif, c'est-à-dire au bien du groupe qu'il régit, but de tout droit. Cette définition cadre beaucoup mieux avec le droit positif de notre époque que celle qui confère à la communauté internationale le droit absolu de se déterminer librement et de fixer en dernier ressort la compétence de l'Etat. Affirmer aujourd'hui la souveraineté absolue de la communauté internationale, après l'échec patent de la Société des Nations, semble une cruelle ironie. En droit objectif ou rationnel, cette affirmation n'est pas plus exacte qu'en droit positif; le droit de décider en dernier ressort (souverainement) est réparti entre les diverses personnes juridiques conformément aux nécessités de la vie sociale; il y a alors, non pas souveraineté exclusive de l'Etat ou de la communauté internationale (monisme), ni même répartition de la souveraineté entre eux

deux (dualisme), mais en réalité pluralisme, comme nous allons avoir bientôt à le constater.

Mais alors objectera-t-on, c'est donc qu'il y a coexistence possible de plusieurs souverainetés; n'est-ce pas là une contradiction dans les termes? Il est nécessaire ici de bien préciser. Personne aujourd'hui ne soutient plus la théorie du Moyen-âge sur le pouvoir mondial de l'Empereur, — pouvoir simplement temporel d'ailleurs et qu'il partageait déjà avec le Pape, pour tout le monde chrétien. Chacun admet la possibilité de coexistence de souverainetés multiples s'exerçant sur des territoires différents; logiquement il est tout aussi facile d'admettre la coexistence de souverainetés s'exerçant sur un même territoire en matières différentes. Ce point est d'une importance capitale pour la bonne conception de cette notion fondamentale du droit public qu'est la souveraineté, et c'est sur lui que je voudrais insister maintenant.

Il est essentiel pour cela de bien distinguer entre puissance publique et souveraineté. Trop souvent, même chez les juristes, on est porté à confondre ces deux notions, et c'est à la suite de cette confusion qu'on étend à la puissance publique l'idée d'indivisibilité qui n'est vraie que de la souveraineté.

II. — La souveraineté consiste dans le droit de décider définitivement sur un point donné, avec faculté de faire exécuter par la force la décision prise. Elle est donc par nature indivisible; il serait contradictoire de supposer deux autorités investies en même temps et sur un même point du droit de décision en dernier ressort. Mais ce qui est parfaitement divisible, ce sont les attributions de la puissance publique, qu'elles s'exercent ou non avec ce caractère de la souveraineté; la souveraineté peut être attachée à un nombre illimité d'attributions de la puissance publique, et peut être même à des attributions d'un autre ordre. Il est nécessaire d'insister sur ce point, car cette notion de souveraineté, ses adversaires eux-mêmes le reconnaissent, constitue par son admission ou son rejet la base fondamentale du droit public tout entier, interne et externe.

C'est une notion à la fois indispensable et dangereuse. Elle est indispensable et la nier serait en contradiction avec la réalité, car on peut créer successivement divers pouvoirs se contrôlant les uns les autres, mais il faut bien s'arrêter quelque part: *quis custodiet ipsos custodes?* Aussi ceux qui nient la souveraineté la recréent-ils immédiatement sous un autre nom: indépendance, pouvoir discrétionnaire ou compétence non liée.

La souveraineté est malheureusement aussi une notion dangereuse. Ce danger se manifeste fatalement lorsqu'on confond souveraineté et puissance publique et qu'on fait de cette dernière un pouvoir indivisible

et illimité. L'expérience des siècles montre qu'il est facile aux rois et aux peuples d'abuser d'une souveraineté ainsi comprise, et cela serait tout aussi facile ou même davantage encore à une communauté internationale puissamment organisée qu'à l'Etat. Mais il n'est pas d'institution utile dont on ne puisse abuser; chez les anciens Romains existait déjà l'adage *strictum jus, stricta injuria*, et ce n'est pas la possibilité d'abus qui doit faire rejeter une notion nécessaire.

Il faut donc bien partir de cette idée que la souveraineté c'est le pouvoir le plus élevé, *suprema potestas*, parce que dans une collectivité déterminée ce pouvoir ne peut pas ne pas exister dans une autorité déterminée. De même que l'homme est à la fois corps et esprit, la souveraineté suppose deux choses, un pouvoir de fait et un pouvoir de droit. Le droit théorique de prendre une décision serait un titre nu, *nudum jus*, sans le pouvoir de la faire exécuter.

Mais si la souveraineté est le pouvoir le plus élevé, elle n'est jamais un pouvoir absolu; le droit de commander en dernier ressort ne s'exerce jamais qu'à l'intérieur de certaines limites. Nulle autorité n'a le droit de tout faire arbitrairement; il n'existe pas humainement de droit de ce genre et Dieu même ne peut rien faire qui soit contraire à sa sagesse infinie. Les démocraties modernes sont volontiers plus absolutistes que ne l'était au XVI<sup>e</sup> siècle Jean Bodin. Ce juriste, souvent représenté comme le théoricien de l'absolutisme, n'hésite pas à affirmer la soumission de tout pouvoir humain aux lois divines et naturelles: «Quant aux lois divines et naturelles, tous les princes de la terre y sont sujets et n'est en leur puissance d'y contrevenir, s'ils ne veulent être coupables de lèse-majesté divine, faisant la guerre à Dieu, sous la grandeur duquel tous les monarques du monde doivent faire joug et baisser la tête en toute crainte et révérence»<sup>1)</sup>. Bodin va jusqu'à déclarer que «le droit naturel de propriété prime même le droit politique de souveraineté». Cela revient à proclamer intangibles certains droits de l'individu, ceux que l'Etat est tenu de respecter dans l'intérêt général lui même, à part les cas exceptionnels justifiant le droit d'expropriation.

Peut-être même faut-il aller plus loin et reconnaître avec l'un des juristes qui a le mieux compris cette notion de la souveraineté, M. de la Bigne de Villeneuve, dans son *Traité général de l'Etat*, que le droit de prendre en dernier ressort des décisions qui pourront le cas échéant être exécutés par voie de contrainte, n'est pas l'apanage exclusif de la puissance publique<sup>2)</sup>. En dehors du pouvoir constituant, le seul vrai souverain d'après la Stufenbauthéorie, les pouvoirs constitués décident

<sup>1)</sup> Cf. J. Bodin, *Les six livres de la République*, I, VIII.

<sup>2)</sup> De la Bigne de Villeneuve, *Traité général de l'Etat*, t. Ier, chapitre consacré à la souveraineté, spécialement pp. 456 à 525.

en dernier ressort dans les limites de la constitution. C'est le cas non seulement du législateur, mais du chef de l'Etat dans les limites de sa compétence, et aussi des Cours de justice, dont les plus hautes, celles qui statuent en dernier ressort, portent précisément le nom de Cours souveraines. A un degré inférieur, les autorités décentralisées de la commune et de la province ou colonie décident elles aussi en dernier ressort dans les limites de la loi; les juridictions inférieures, y compris même les juges de paix, statuent en dernier ressort sur le point de fait quand leur jugement n'est pas sujet à appel. Enfin, en dehors de la puissance publique, les autorités représentant le pouvoir spirituel (là du moins où il est organisé hiérarchiquement, comme dans l'Eglise catholique), ou la famille — qu'on se rappelle le *paterfamilias* romain — ou encore le groupement corporatif, là où il est organisé, décident en dernier ressort, même au point de vue du droit positif, dans les limites de la loi constitutionnelle ou ordinaire de chaque Etat. Il existe, et c'est en cela que consiste le pluralisme, un droit des groupes et même de l'individu, qui est opposable à celui de l'Etat, comme l'est en un autre sens celui de la communauté internationale quand il en existe une organisée au-dessus de lui.

Cela prouve, et en ce sens je vais plus loin encore que M. de la Bigne, qui présente la souveraineté comme un pouvoir absolu (il ajoute d'ailleurs que pouvoir absolu n'est pas plus synonyme de pouvoir omnipotent que de pouvoir arbitraire), que la souveraineté, pouvoir de décider en dernier ressort, est au fond comme tout pouvoir une notion relative. Quand on y réfléchit, on se rend compte qu'il serait d'ailleurs difficile qu'elle fût autre chose, puisqu'il n'y a pas de pouvoir humain qui soit absolu. C'est un fait d'expérience que, dans les monarchies les plus absolues, comme l'ancienne Turquie, le pouvoir théoriquement illimité est en fait tempéré par la crainte du tyrannicide.

Non seulement la souveraineté n'est pas absolue, mais contrairement à l'opinion générale, elle comporte des degrés. Elle n'est en effet qu'un superlatif relatif, et toute relation comporte des degrés possibles. Il existe en réalité deux sortes de souverainetés, la souveraineté de droit et la souveraineté de fait, et même trois, car la première peut elle-même se fractionner en souveraineté du droit objectif (ou naturel, rationnel, idéal) et souveraineté du droit positif, qui ne concordent pas toujours dans un Etat mal gouverné. En revanche droit positif et souveraineté de fait vont en principe ensemble, sauf dans les cas de révolution ou de coup d'Etat, où la plus grande force peut passer du pouvoir ancien à une autorité nouvelle. La situation la plus favorable au point de vue de l'intérêt public est évidemment l'union de ces trois formes de souveraineté; la souveraineté est bien alors, conformément à la définition qui en a été donnée précédemment, le droit pour le titulaire actuel du pou-

voir de décider librement, dans les limites du droit objectif et conformément au but de l'Etat.

Il faut bien, sous peine de rupture de l'unité du groupe devenu inapte à une vie indépendante et obligé de s'en remettre à la décision d'une autorité extérieure, que ce droit de décision en dernier ressort existe quelque part dans une collectivité autonome. Là est l'explication du droit reconnu à l'Etat, en tant qu'il constitue sur son territoire le plus haut degré de souveraineté, de fixer la compétence des autres personnes juridiques, individus ou groupes et autorités secondaires. L'autorité supérieure appartient normalement au groupe le plus élevé, l'Etat, et ne connaît d'autre limite en droit positif que la constitution. La «compétence de la compétence» n'est pas seulement une vérité de droit positif, mais aussi une vérité de droit objectif quand l'Etat exerce en vue du bien commun son pouvoir de décision pour départager les intérêts en conflit. Si au contraire il l'exerce arbitrairement et contrairement à l'intérêt général, il contrevient à sa mission, il abuse de son pouvoir de fait; il n'y a plus là qu'un acte de force. Quand l'abus est poussé trop loin, il peut justifier la résistance des citoyens: c'est le cas des révolutions, coups d'Etat et guerres civiles; c'est alors la force qui décide, non pas toujours conformément au droit positif et à l'intérêt général.

Le rôle d'une bonne réglementation positive, ordonnance, loi ou constitution, est d'effectuer la synthèse nécessaire en mettant d'accord ces trois formes de souveraineté, et pour cela de «dire» le droit positif de la façon la mieux adaptée aux besoins du pays. Le but du fédéralisme est précisément de faciliter ce résultat. Dans les Etats étendus, ou même dans les Etats moyens ou petits, mais dont la situation politique et économique des membres est très différente (comme c'était le cas en Suisse pour les cantons urbains et les cantons ruraux), à la séparation des pouvoirs fonctionnelle, longtemps considérée comme la plus grande garantie des particuliers et des peuples, parce que selon la formule de Montesquieu, le pouvoir seul arrête le pouvoir, le fédéralisme ajoute une séparation des pouvoirs territoriale qui facilite encore la décentralisation et donne aux divers membres le droit de participer à la formation de l'Etat central.

Dans les deux cas de séparation des pouvoirs, territoriale ou fonctionnelle, le point essentiel consiste à éviter de rompre l'unité et la force d'action, dans les limites de sa compétence, de l'association politique la plus haute, qui est aujourd'hui l'Etat et qui le sera sans doute longtemps encore. Cette unité et cette force d'action peuvent être atteintes par la séparation de fonctions ou de pouvoirs comme par le fédéralisme, et c'est la grande raison pour laquelle la séparation des pouvoirs est aujourd'hui abandonnée par les régimes totalitaires.

Avec la forme fédéraliste, deux solutions sont possibles quant à l'organisation et à la répartition des compétences: la solution individualiste, qui se prononce en faveur des Etats-membres et apparaît donc comme une solution nationaliste, — et la solution sociale ou collective, qui correspond à un stade différent, où la volonté de solidarité se manifeste avec plus de force. A ces deux solutions correspondent les deux formes classiques du fédéralisme au sens large du mot, la Confédération d'Etats et l'Etat fédéral. Le choix entre ces deux solutions ne peut être dicté que par l'opportunité politique. La première forme est en général une solution d'attente, incapable de donner complète satisfaction au besoin d'interdépendance politique ou économique là où cet intérêt est bien compris et voulu par les gouvernants et gouvernés; il peut être prudent de commencer par elle; mais souvent des perfectionnements rapides apparaissent comme nécessaires. Tel fut le cas aux Etats-Unis où la première constitution qui n'avait pu dépasser la forme de la Confédération d'Etats ne dura même pas dix ans.

Ce sont ces perfectionnements nécessaires que la Société des Nations n'a pu réaliser malgré de nombreuses tentatives: pacte d'assistance mutuelle de 1923, protocole de Genève de 1924, tous deux rejetés par la Grande-Bretagne; en dernier lieu accords de Locarno. Elle n'a pu dépasser la forme primitive du fédéralisme, qu'elle avait ressuscitée d'une façon peut-être encore moins satisfaisante que dans les anciennes confédérations. Aussi devait-elle avoir encore moins de succès et de durée. Une telle tentative d'union effective et de création d'un pouvoir central réalisée sans aucun abatement de souveraineté des membres, était contradictoire en elle-même et vouée à l'échec, comme devait l'être plus tard la tentative d'Union européenne d'Aristide Briand.

Il serait injuste de parler ici d'un insuccès de la forme fédérale car l'insuccès a été dû précisément à ce qu'on ne l'a pas appliquée d'une façon effective. En fait, dans les Etats qui l'ont adoptée, elle s'est montrée parfaitement capable d'assurer leur prospérité pendant de longues périodes, plusieurs siècles pour la Suisse et l'Allemagne, et la constitution des Etats-Unis a déjà dépassé un siècle et demi.

III. — Ce que l'on peut constater, c'est qu'en notre siècle, qui recherche volontiers les synthèses, il se produit un rapprochement certain entre les deux formes unitaire et fédéraliste. Ce rapprochement résulte non seulement de l'abandon de la forme fédéraliste rudimentaire, celle de la Confédération d'Etats, au profit de la forme fédérale proprement dite où, comme dans l'Etat unitaire, la majeure partie des attributions de la puissance publique — la souveraineté comme on a longtemps dit — appartient à l'Etat central, mais d'un autre fait encore: chacune des deux formes, fédéraliste et unitaire, tend à prendre à l'autre



ce qu'elle a de bon; pour éviter les inconvénients d'une trop grande diversité de lois, la plupart des Etats fédéraux tendent vers l'unification législative en certaines matières, pour le droit commercial notamment, et aussi pour la législation des transports, pour celle des taxes douanières, supprimées entre Etats membres et reportées à la frontière commune; le plus souvent aussi, les nouvelles constitutions fédérales rejettent la création de droits garantis intangibles.

En sens inverse, les Etats unitaires qui ont souffert des abus de la centralisation tendent à les atténuer en pratiquant dans une certaine mesure la déconcentration ou la décentralisation; parfois, comme dans la constitution estonienne de 1937, en même temps qu'aux universités et à des corps professionnels, ils accordent à des provinces prises comme telles une représentation politique, quelquefois même une représentation égale dans l'une des Chambres législatives; la constitution se rapproche ainsi sur un point essentiel des institutions fédérales.

Ce rapprochement est parfois poussé assez loin pour qu'il devienne difficile de savoir si l'on se trouve en présence d'un Etat fédéral ou d'un Etat unitaire: tel fut déjà le cas au siècle dernier pour la constitution de la Colombie après la révision de 1866; ce le fut davantage encore pour l'avant dernière constitution allemande, celle de Weimar, dont le caractère fédératif ou unitaire a été très contesté. Peut-être cette fusion des deux grandes formes constitutionnelles, chacune prenant à l'autre ce qu'elle paraît avoir de meilleur, sera-t-elle la solution de l'avenir.

Ce que l'expérience des derniers temps semble prouver, c'est que dans certains Etats fédéraux les considérations qui avaient fait adopter la forme fédérative, besoin de sécurité ou volonté de plus grande solidarité, semblent s'effacer quelque peu — peut-être d'ailleurs parce qu'elles ont reçu en partie satisfaction — devant des considérations d'un autre ordre: luttes de partis, poussée démocratique, mouvement d'opinion en faveur de la protection de la classe ouvrière ou de la création de nouveaux services publics. Les luttes de partis politiques et les questions syndicales ou corporatives présentent aujourd'hui en beaucoup de pays plus d'intérêt que les questions de «morcellement de souveraineté» (en réalité de puissance publique) sous forme de décentralisation, de séparation des pouvoirs ou de fédéralisme. Dans plusieurs Etats fédéraux, l'Allemagne de Weimar, l'Australie, les Etats-Unis même, le racisme, les questions sociales et la politique de parti préoccupent beaucoup plus les pouvoirs publics, y compris le Sénat ou Chambre des Etats, que les intérêts des Etats particuliers.

Mais s'il existe une tendance au rapprochement des deux formes unitaire et fédérale à l'intérieur de l'Etat, où l'idée fédéraliste s'est trouvée quelque peu débordée par le mouvement social, en revanche à d'autres points de vue, cette idée a pris un renouveau d'intérêt et son

avenir apparaît plus brillant que jamais en ce qui concerne les projets d'union entre Etats, qui sont à l'ordre du jour dans les divers continents.

Le fédéralisme est tout indiqué en effet pour donner satisfaction à un besoin de plus grande solidarité entre Etats. Il en sera ainsi aussi longtemps qu'il y aura des intérêts divergents à concilier, la réalisation d'une unité complète sous la forme du super-Etat étant cependant encore impossible. Avec la conscience de plus en plus grande de leur interdépendance économique que prennent les diverses nations, surtout à l'intérieur d'un même continent, la nécessité pour elles de certains accords économiques, culturels et politiques apparaît de plus en plus nettement; c'est-à-dire qu'à notre époque l'intérêt que présente la conception fédéraliste passe de l'Etat à la communauté internationale.

Chacun sait maintenant qu'il n'est pas possible, spécialement en matière économique, d'arriver à un résultat sérieux dans un Etat isolé; l'Etat qui augmente les salaires ou diminue les heures de travail cesse de pouvoir lutter utilement contre la concurrence de ses voisins, qui se sont refusés à prendre les mêmes mesures. D'où la nécessité d'une entente entre Etats, entente sinon universelle, du moins entre Etats voisins, ceux d'un même continent par exemple.

En Europe spécialement, après les milliers de kilomètres de frontières nouvelles — environ six mille! — créées par les traités d'après-guerre et les hautes barrières douanières dont s'étaient aussitôt entourés les nouveaux Etats, on sent partout aujourd'hui l'urgence d'échapper à une politique d'autarcie funeste au continent tout entier, y compris les Etats qui suivent cette politique, parfois d'ailleurs à leur corps défendant.

L'échec de la Société des Nations, qu'il avait peut-être été trop ambitieux de vouloir dès le début faire universelle, et quelques années plus tard, l'échec de l'Union européenne d'Aristide Briand ont fait douter du succès possible de projets de ce genre. Et cependant la nécessité en apparaît si évidente que partout on parle de tenter dès la fin de la guerre une reconstruction de l'Europe.

Mais il faudra bien se garder de retomber dans la grave erreur de la Société des Nations et plus tard de l'Union Européenne de Briand qui, toutes deux, avaient négligé le point de vue économique. La Société des Nations n'a rien fait pour atténuer la différence du standard de vie des deux Europes, l'Europe industrielle du nord-ouest et l'Europe agricole du sud-est condamnée à la misère, en présence des prix inférieurs d'Amérique ou d'Australie. Il y avait là une erreur qu'il importe de ne pas renouveler.

Il faut aussi éviter à tout jamais ces véritables crimes contre l'humanité que sont la destruction de milliers d'animaux et de dizaines de milliers de tonnes de blé ou de maïs, pendant qu'en d'autres lieux une

partie de la population est sous-alimentée. Ces faits scandaleux se passaient surtout en Amérique, mais ils se voyaient aussi en Europe, en Angleterre, en France et au Danemark notamment.

Ce qu'un Etat agricole veut obtenir, c'est tout comme la classe ouvrière dans les pays industriels, des conditions de vie meilleure, et avant tout une plus grande sécurité, l'assurance de prix qui ne risquent pas de tomber brusquement du fait d'une récolte abondante dans un autre continent. Ni la France, elle aussi en grande partie pays agricole, ni la Grande-Bretagne n'ont jamais pu ni voulu donner à l'Europe du sud-est cette garantie que l'Allemagne, en meilleure situation à ce point de vue, a pu lui offrir.

Aussi son succès en Bulgarie, en Roumanie, en Yougo-Slavie, a-t-il été considérable. Sa monnaie, basée sur la production et dont tant d'économistes avaient annoncé la chute, a aujourd'hui un pouvoir d'achat supérieur à celui de la plupart des Etats voisins.

Plus l'union européenne comprendra de membres, et plus il sera facile, grâce à un clearing multilatéral, de se passer du recours à la monnaie. Ce n'est pas là une hypothèse, l'Allemagne a déjà obtenu à ce point de vue des résultats remarquables.

Mais tout ceci ne va-t-il pas en fin de compte jouer en faveur de l'Etat qui possède le plus grand potentiel économique, lui permettant ainsi de mieux assurer l'écrasement industriel de ses rivaux ?

Non, car alors il soulèverait partout des résistances qui arrêteraient tout progrès. Comme l'ont montré des travaux récents de MM. Gerstner et Krauth notamment, l'Europe est parfaitement susceptible de former un tout économique harmonieux.

La France et l'Allemagne en particulier, loin d'être des ennemis économiques irréductibles, se complètent mutuellement. Non seulement la France pourra développer considérablement son agriculture, jusqu'ici, sauf sous le ministère Méline, presque toujours sacrifiée et dont les rendements sont inférieurs à ceux de l'Allemagne malgré un sol et un climat bien meilleurs, mais à ses fabricants et à ses industriels également, il sera possible d'assurer des débouchés avec des prix fixés pour une période déterminée. On ne reverra plus l'Allemagne acheter au Chili par grandes quantités des vins plus chers et moins bons que les vins français, ni la France faire venir des charbons d'Indo-Chine alors qu'elle a à sa porte le charbon allemand. Au lieu de multiples Etats séparés par de hautes barrières douanières, il faut créer « l'espace économique européen » avec l'Afrique comme complément.

Une semblable solidarité économique est de l'intérêt non pas d'un seul des Etats d'Europe, mais de tous.

C'est ici qu'il sera nécessaire de faire preuve d'un grand sens politique. La Société des Nations, pendant les vingt ans de son existence,

a toujours oscillé entre deux partis extrêmes: le maintien de la souveraineté sans restriction des Etats, qui était la tendance générale des gouvernements, et au contraire la création d'un véritable super-Etat seul investi de la souveraineté et en déléguant une partie aux divers Etats. Telle était la tendance fréquente des juristes et des publicistes partisans de la Société des Nations. C'était notamment celle des deux grandes Ecoles contemporaines rappelées au début de cette étude. Or c'était ce que ne voulaient ni ne pouvaient admettre les Etats membres, sous peine de disparaître comme Etats indépendants.

C'est entre ces deux tendances extrêmes qu'il eût fallu trouver une *via media*, une solution qui aurait répudié d'un côté comme de l'autre, pour la Société des Nations elle-même comme pour ses membres, toute volonté de souveraineté absolue; on se serait ainsi rapproché de l'idéal exprimé par Mirabeau, que le droit soit le seul souverain du monde. Il n'y a pas de droit positif possible là où il n'y a ni loi ni juge ni sanction, et tel était encore le cas de la Société des Nations dès qu'elle se trouvait en présence d'une mauvaise volonté formelle de certains de ses membres. Mais entre les anciennes confédérations d'Etats sans pouvoir effectif (et la Société des Nations en avait encore moins que beaucoup d'entre elles) et certains Etats fédéraux modernes, si proches de l'Etat unitaire qu'on pouvait les confondre avec lui, comme l'Allemagne de Weimar, il est certainement possible de trouver un juste milieu. La mise au point de cette forme nouvelle de fédéralisme appliquée non plus à un Etat déterminé mais à plusieurs Etats, à tout un continent peut-être (n'est-ce pas déjà le cas pour l'Australie?) telle sera la tâche de l'avenir; une fois réalisée, il faut espérer qu'on arrivera enfin, sinon à supprimer complètement, du moins à raréfier beaucoup ces guerres dévastatrices entre Etats qui ont pris à notre époque la place des guerres privées de l'époque féodale et qui, si elles devaient continuer, mettraient fin à tout progrès de l'humanité.