

# FÉDÉRATION

L'ordre vivant

•

~~—~~ SIDJANSKI

Les critères du fédéralisme

•

Marius PELTIER

La conception soviétique des syndicats

•

M. KONCZEWSKI

L'union et la défense morale de l'Occident

•

J. BOULANGÉ

Mistral et le régionalisme

•

Roger BODART

Charles Plisnier : la rencontre de Jérusalem

•

Colette PREVOT

Fromentin

•

Paul CHANSON

Le mouvement fédéraliste et l'action familiale

•

FEDERALISME ET SYNDICALISME

(suite de l'enquête de Robert ARON)

•

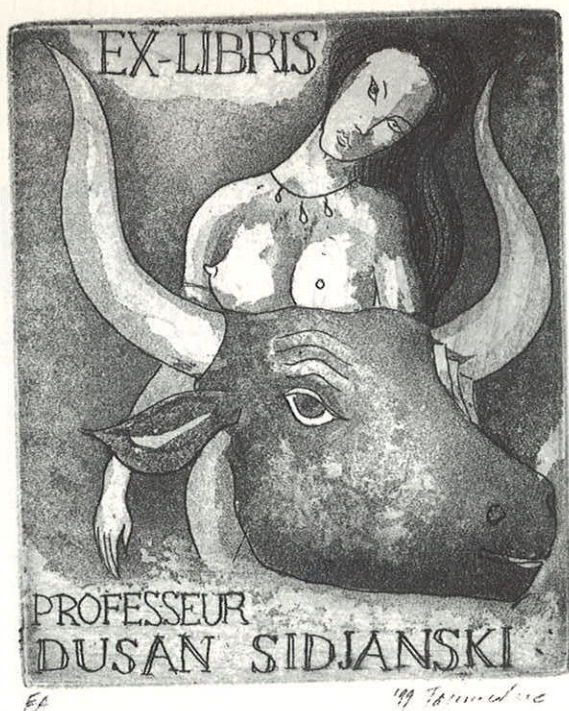
De Droite et de Gauche

par Claude HARMEL — Jean ROUNAULT — Albert SOLD

•

LES LIVRES

REVUE MENSUELLE



de  
Renommée Mondiale



# FÉDÉRATION

revue de l'ordre vivant

Onzième Année

REDACTION

205, boulevard Saint-Germain, PARIS-VII<sup>e</sup> (LIT. 50-53)

Le numéro : 130 francs

## COMITÉ DE RÉDACTION

M. Daniel HALÉVY, de l'Institut  
MM. Gabriel MARCEL, de l'Institut — Robert ARON  
Hyacinthe DUBREUIL  
Bertrand de JOUVENEL — Maxime LEROY  
Thierry MAULNIER — Paul SÉRANT  
Georges VEDEL — André VOISIN  
Louis SALLERON  
*Rédacteur en chef*

ADMINISTRATION - ABONNEMENTS - PUBLICITÉ

94 rue Auber, PARIS-IX<sup>e</sup> (OPÉ. 81-00) C.C.P. PARIS 5.993-09

Un an : France et Union Française : 1.000 fr. — Union postale : 1.250 fr.  
Abonnement de soutien : 2.000 fr. — Abonnement d'honneur : à partir de 5.000 fr.  
(Pour tout changement d'adresse, prière de joindre 30 fr. en timbres)

SUISSE : 15 fr. suisses - M. Raymond SILVA, 6, r. de Contamines - GENEVE  
(Le numéro : 1 fr. 80 s.)

CANADA : 5 dollars - M. Nicolas ZAY, 5.810, chemin Decelles, MONTREAL P.Q.  
(Le numéro : 65 cents)

## FEDERATION

par une poignée de chrétiens, nous retourne dès maintenant un message qu'il importe de ne pas perdre.

\*\*

Quel rapport, demandera-t-on, entre l'anecdote de Chungking et Fédération ?

Je le sens mieux que je ne saurais l'exprimer. Toutefois, je rappellerai que ces éditoriaux s'inscrivent sous le beau titre, choisi par Max Richard, de l'ordre vivant.

Il me semble que c'est bien de l'ordre vivant que je viens de parler.

C'est dans cette conviction, en tous cas, que je signe ces lignes en remerciant tous les lecteurs qui ont bien voulu m'encourager par leur approbation, ou même par leurs critiques, pendant ces trois années où j'ai assuré la rédaction en chef de cette revue. Je passe maintenant à d'autres travaux, qui seront probablement les mêmes. C'est André Voisin, infatigable, qui me succède, ajoutant ce fardeau à tous ceux qu'il porte déjà.

Louis SALLERON.

Causes caus: 1° Ethniques  
I 2° géographiques  
3° économiques  
4° Dangers et périls  
Commun  
5° facteurs institutionnels

CASTANOS - SIDJANSKI

6° autres facteurs →  
union

II C. finales: centre d'attraction idéologique → idées-fondées

## LES CRITÈRES DU FÉDÉRALISME ET LE CONCEPT AMPHICTYONIQUE

Commun →  
interpr. et application + homogène.

L'INTENTION du présent article est de donner un bref aperçu critique des principaux critères qui ont été proposés pour permettre de distinguer les ordres fédératifs des autres ordres juridiques, d'établir la portée de ces critiques et d'essayer, pour conclure, de situer le fédéralisme dans le cadre général du droit en le rattachant au mouvement amphictyonique.

Le foyer autour duquel se sont formées la plupart des théories classiques de l'Etat, et notamment de l'Etat fédératif et de la confédération d'Etat, est la notion de la souveraineté. Cependant, le progrès et l'imposition croissante du droit international ont réduit la souveraineté au dilemme suivant : ou bien la souveraineté conserve son sens premier du pouvoir suprême déterminateur de sa propre compétence, et se condamne à l'impossibilité d'expliquer les faits juridiques nouveaux, tout en devenant, du même coup, la négation de l'existence du droit international (1); ou bien elle accepte d'élargir ses cadres primitifs, se déforme en se constituant en une notion relative et perd de son utilité.

Dans la théorie du fédéralisme, cette alternative se réduit soit à la conception qui nie la possibilité de l'existence réelle de l'Etat fédératif et qui contredit à la réalité même (2), soit au partage de la souverai-

(1) Cf. la théorie bien connue de l'autolimitation et sa critique dans S. Castanos, *Critique du droit international public moderne*, Recueil Sirey, Paris 1953, pp. 27 à 33.

(2) Cf. la conception de Calhoun et Seydel, qui en partant de l'idée de la souveraineté absolue, une et indivisible, aboutit à l'irréalité de l'Etat fédératif : en effet, la souveraineté doit revenir soit à l'Etat central, soit aux Etats membres ; or, les Etats ne peuvent pas vouloir souscrire un « contrat-suicide » ; en faisant un traité en vue de la création de l'Etat fédératif, les Etats gardent nécessairement leur souveraineté : l'Etat central ne peut donc pas exister.

neté en distinguant entre la substance de la souveraineté et l'exercice de la compétence souveraine, distinction subtile qui n'explique rien, puisque, par définition, la souveraineté est la faculté d'exercer le pouvoir suprême et souverain (3).

Mais du moment où l'on renonce à la notion de la souveraineté en tant qu'ordre absolument suprême, on est dans l'impossibilité de différencier radicalement l'Etat des autres communautés juridiques. La distinction ne peut être faite ni d'après le contenu de ces différents ordres juridiques, ni d'après leurs fonctions : la seule différence est le stade de développement auquel sont parvenus, à l'heure actuelle, ces ordres juridiques. En raison de ces faits, les auteurs récents qui nient la souveraineté étatique au nom de la souveraineté de la communauté internationale insistent sur l'impossibilité d'établir ou de découvrir un critère qualitatif qui permet de distinguer infailliblement et substantiellement les ordres juridiques. « Il n'y a pas de différence qualitative, de nature, mais seulement des différences quantitatives, de degré, entre les différentes formations juridiques, en partant de la simple communauté que constitue la convention de droit privé et en passant par l'association, la commune, la province autonome, l'Etat fédéral, l'Etat unitaire, la Confédération d'Etats pour arriver enfin à la communauté internationale. L'Etat n'échappe pas à cette position de chaînon intermédiaire d'une série de formations juridiques rigoureusement continue et aux transitions insensibles » (4).

Néanmoins, dès que l'on aborde le problème du fédéralisme sous cet angle si ouvert, il y a lieu de se demander, non sans raison, quelle est la distinction première entre l'ordre international global, l'ordre conventionnel et l'ordre fédératif. Dans tous ces cas, nous avons affaire à des systèmes de normes juridiques superposés aux sujets dont ils régissent la conduite (5). La formation de l'ordre juridique total (international) est essentiellement inorganique et décentralisée à l'extrême, malgré sa tendance organique ; cela est hors de doute. Mais on a prétendu que la réunion de plusieurs gouvernements étatiques lors de la conclusion d'un traité forme un organe législatif international : il semble qu'il y ait un pouvoir législatif qui serait composé de tous les organes qui dans chaque Etat prennent part à la confection et à la ratification des traités. Il s'agit là d'un « organe commun », mais il n'y a pas de fédéralisme car la convention (loi) émane de la collaboration indépendante et commune de tous les organes étatiques, mais

(3) Cf. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 3<sup>e</sup> édit., 5 vol. Paris 1927, t. I, pp. 475 et ss.

(4) H. Kelsen, *Les rapports de système entre le droit interne et le droit international public*, Recueil des Cours, t. 14, 1926, p. 261.

(5) Déjà Triepel estimait comme inconcevable une règle de droit qui n'ait pas un pouvoir au-dessus des sujets auxquels elle s'applique. (*Droit international et droit interne*, trad. R. Brunet, A. Pedone, Paris, Oxford, 1920, pp. 76-78).

non pas d'un organe fédératif spécialisé. A cet ordre juridique super-étatique (nous nous référons à l'ordre juridique qui est nécessairement superposé et supérieur aux sujets dont il conditionne le comportement légal) ne correspond pas à proprement parler un organe distinct des organes étatiques : il y a bien superposition d'ordres juridiques, mais pas encore de superposition d'organes respectifs ; si la convention établit une nouvelle règle de conduite pour les Etats, elle ne produit pas de délégation de compétence à un nouvel organe ou un déplacement réel de compétence. Ainsi, si dans les deux cas nous avons la création d'un ordre juridique superposé, le fonctionnement de l'ordre conventionnel au sens réduit du terme est assuré par des organes qui ne lui sont pas propres — « organes communs » —, alors que dans l'ordre fédératif il y a substitution progressive de cette forme de fonctionnement réel de compétence. Ainsi, si dans les deux cas nous avons la création de degrés normatifs (6). Ce premier essai de cerner de plus près les ordres fédératifs nous permet de constater que l'instauration d'un ordre fédératif entraîne nécessairement la création d'un nouveau champ de compétence, commun aux ordres partiels (membres), et la superposition de nouveaux organes investis de ces nouvelles compétences. Cette indication ne peut certes pas être comptée au nombre des critères du fédéralisme, mais elle n'en est pas moins utile en tant qu'une condition sine qua non des ordres fédératifs en général.

\*  
\*\*

PARMI les caractéristiques du fédéralisme qui ont le plus retenu l'attention des auteurs figure la loi dite de participation. Cette loi, en se pliant à quelques formalités de doctrine, a acquis le droit de cité (7). C'est à propos de cette loi que L. Le Fur a pu dire qu'« en dehors de cette idée de participation des membres de l'Etat fédéral à la souveraineté, il est impossible d'établir une distinction juridique précise entre l'Etat fédéral et les autres formes d'Etats qui présentent avec lui quelques analogies » (8). La seconde partie de la définition de l'Etat fédératif de L. Le Fur témoigne encore davantage de cette préoccupation : « elles (collectivités publiques d'une nature particulière) se distinguent des autres collectivités non-souveraines en ce qu'elles sont appelées à prendre part à la formation de la volonté de l'Etat, participant ainsi à la substance même de la souveraineté fédérale » (9). Nous rencontrons cette même idée transposée chez M.

(6) Pour plus de détails, voir G. Scelle, *Cours de droit international public*, Cours de Doctorat, Paris, 1947-1948, pp. 128-132.

(7) Elle se retrouve sous forme d'organisation spécifique des organes de l'ordre commun dans la théorie de M. Kelsen (*Teoria general del Estado*, trad. L. Legaz Lacambra, Ed. Nacional S. A., Mexico, 1951, pp. 286-288).

(8) *La Confédération d'Etats et l'Etat fédéral*, thèse, Paris 1896, p. 675).

(9) Le Fur, *op. cit.* 679.

Scelle qui n'accepte, cependant, l'expression de participation à la formation de la volonté de l'Etat fédératif que comme une métaphore : « ce qu'il faut dire, c'est que les gouvernants et agents des Etats membres collaborent avec les gouvernants et agents de l'Etat fédéral, à créer des situations juridiques qui sont valables pour la collectivité fédérale globale, et, notamment, participent aux modifications de la constitution, à la répartition des compétences ». (10).

A ce sujet, il faut remarquer que la participation n'est nullement une caractéristique propre à l'Etat fédératif, mais qu'elle est le trait dominant de toutes les modalités du fédéralisme en général. Ce trait se retrouve, et à un degré encore plus accentué, dans toutes les organisations dites à forme confédérale, organisations munies d'organes centraux, conseils ou diètes, investis par les membres de compétences propres qu'ils exercent sur toute l'étendue de la communauté d'après la procédure fixée par la constitution commune. La forme et la procédure de ces organes dépendent de l'intensité qui unit les parties au tout ; au lien lâche correspondra la procédure à l'unanimité, qui assure le maximum de participation, mais engourdit le fonctionnement de l'organe ; à mesure que l'intimité croît, la procédure revêt les différentes formes de majorité tendant à restaurer l'équilibre entre la participation et la fonction.

A cette remarque se rallie la critique que Gierke a formulée contre la loi de participation conçue comme un signe spécifique du fédéralisme. Gierke observe que la participation se réalise également dans un Etat unitaire, qui peut l'accorder à des provinces ou même à des communes (11). Cette observation théorique a eu sa confirmation dans l'organisation des provinces prussiennes dans la Constitution du Reich de 1919. Ces provinces, en fait, prennent part aux décisions des organes étatiques.

Ainsi, la loi de participation ne peut pas fournir un critère du fédéralisme. Cependant, en abandonnant son caractère de *signum specificum*, elle constitue une idée directrice utile pour l'étude du fédéralisme. A ces fins, notons que cette loi peut jouer à des divers degrés dans tous les ordres juridiques, y compris les ordres fédératifs, mais que dans ces derniers elle doit nécessairement se vérifier au niveau des collectivités-membres (12). Même à ce degré elle ne constitue pas un caractère exclusif des ordres fédératifs (Gierke) et ne peut être utilisée que comme une condition négative commune aux divers ordres fédératifs : pour qu'il y ait fédéralisme, il est indispensable que la loi de

(10) *Précis de droit des gens*, Recueil Sirey, Paris, 1932, p. 198.

(11) O. Gierke, *Laband's Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft*, Schmoller's Jahrbucher, v. VII, 1883, 4<sup>e</sup> partie, p. 65.

(12) La participation des particuliers existe sous une forme plus ou moins juridiquement garantie dans la plupart des communautés juridiques (systèmes électoraux, représentatifs, etc.).

participation se vérifie entre les collectivités-membres ; cette loi semble se rattacher à la direction fondamentale du fédéralisme bien qu'elle ne lui soit pas propre à l'exclusion des autres ordres juridiques : mais alors que son absence de ces autres ordres juridiques n'affecte pas nécessairement leur existence, elle devient décisive dès qu'il s'agit d'ordres fédératifs (13).

\*  
\*\*

UN autre critère a été proposé à l'appui du premier : l'autonomie constitutionnelle, pour trancher la question de la différenciation entre l'Etat unitaire et l'Etat fédératif ; l'organe constitutionnel ou législatif des Etats membres est compétent en matières relatives à la constitution de sa communauté ; en outre, les réformes ou amendements constitutionnels des Etats membres peuvent être accomplis par des Etats membres eux-mêmes et dans le cadre fixé par la constitution de l'Etat fédératif (14). C'est en vertu de cette autonomie constitutionnelle des Etats membres, limitée par les principes de la constitution fédérale, que, selon M. Kelsen, l'Etat fédératif se distingue d'un Etat unitaire décentralisé et organisé en provinces autonomes ; si les provinces sont considérées comme telles et non comme Etats, ce n'est pas seulement parce que leurs compétences, notamment la compétence législative, sont relativement restreintes, mais aussi parce que ces provinces ne disposent pas d'autonomie constitutionnelle, c'est-à-dire parce que leurs constitutions sont prescrites par la constitution de l'Etat et ne peuvent être modifiées que moyennant la réforme de la constitution de l'Etat ; dans ce type d'Etat décentralisé, la législation en matières constitutionnelles est complètement centralisée, alors que dans l'Etat fédératif, elle conserve un certain degré de décentralisation (15).

En réalité, la distinction entre un Etat fédératif et un Etat décentralisé est aussi impossible à définir que celle qui sépare un Etat fédératif d'une confédération d'Etats. En effet, certains auteurs ont objecté que cette autonomie constitutionnelle peut aussi bien exister dans certaines provinces autonomes, du moins dans ce sens que leur constitution (statut) ne peut être modifiée sans leur consentement. Si, en règle générale, la constitution est octroyée à la province par la constitution de l'Etat, du moins celui-ci n'est pas toujours libre de la modi-

(13) Il n'y a pas lieu de s'occuper, ici, de l'analyse des formes de participation particulières à l'Etat fédératif : a) la participation indirecte soit la double participation représentative et, en général, la participation des organes locaux à la formation et à l'activité des organes centraux ; b) la participation directe qui se réalise par la collaboration des Etats membres à la révision de la constitution globale.

(14) Cf. *La Constitution des Etats-Unis d'Amérique*, ch. IV, sec. 4.

(15) Cf. H. Kelsen, *Derecho y Paz en las relaciones internacionales*, Mexico, 1943, p. 158.

a) particip. indirecte → organe législatif  
b) particip. directe → coopération des E. m. à la révision

FEDERATION

fier sans la collaboration de la province ; quelquefois, même, toute modification est subordonnée au consentement de cette dernière (16). Cependant, il faut remarquer qu'alors que la province agit passivement, l'Etat membre possède une initiative active. Il jouit, généralement, de la faculté de réformer sa propre constitution, dans le cadre tracé par la constitution commune, tandis que la province ne peut que refuser son consentement et empêcher que l'Etat n'accomplisse la réforme de sa constitution (statut). Mais ce critère n'est pas décisif et exclusif, même sous cette forme, car, dans la pratique, il n'est pas impossible de rencontrer des provinces ayant une autonomie constitutionnelle considérable. A ce propos, M. Scelle a pu constater qu'en fait cette autonomie est, plus ou moins, garantie selon les constitutions fédérales et qu'elle l'est parfois davantage pour certaines provinces décentralisées (17).

Néanmoins, cette tendance générale des ordres fédératifs doit être prise en considération. Il est vrai que la réalité sociale offre des combinaisons infiniment variables ; mais, dans cette continuité inconstante, l'observateur a besoin de certains fils conducteurs qui lui permettent de faire des distinctions pratiques en harmonie avec les faits qu'il cherche à expliquer en les organisant. Dans cet ordre d'idées, il ne serait pas inutile de noter que, tandis que l'autonomie constitutionnelle apparaît subsidiairement dans les provinces autonomes, elle semble être, au contraire, essentielle au fédéralisme : la province autonome peut exister juridiquement sans l'autonomie constitutionnelle, alors que le fédéralisme, privé de cette autonomie, serait du fédéralisme amputé ou ne le serait pas du tout (18).

UN autre critère que l'on a parfois essayé de suggérer est celui de la possession d'attributions exclusives établies et garanties par la constitution fédérale aux organes des collectivités-membres (19). Cette indication précieuse se refuse, cependant, à être érigée en critère. Elle repose sur une distinction par trop formelle et ne permet pas, de toute évidence, de différencier les Etats membres de certaines provinces autonomes (20).

En dehors de ces essais pour distinguer l'Etat fédératif de l'Etat décentralisé, d'autres ont été entrepris en vue de la différenciation entre

(16) Cf. M. Mouskhelichvili, *La théorie juridique de l'Etat fédéral*, A. Pedone, Paris, 1931, p. 222 (avec l'exemple des *Länder* de l'Autriche) et 228-229.

(17) Cf. G. Scelle, *op. cit.*, p. 199.

(18) Cette distinction est fondée sur le rapprochement de ces deux concepts juridiques qu'on est convenu d'appeler « province autonome » et « Etat fédératif ».

(19) Cf. Ch. Durand, *Les Etats fédéraux, Etude de droit constitutionnel positif*, Paris 1930, p. 350.

(20) Cf. G. Scelle, *op. cit.*, p. 199-200.

3° Exécutive — 524 —  
 a) désignation de l'exécutif : collège fédér. conf. → + de part. p. →  
 1) E. m. + féd. indiv. aussi

CRITERES DU FEDERALISME

les divers ordres fédératifs et, notamment, entre l'Etat fédératif et la confédération d'Etats. Parmi les principaux critères proposés, figurent le partage des compétences et le critère dit d'immédiateté.

Les solutions du partage des compétences entre l'organe central et les Etats membres varient à l'infini selon les cas spécifiques et dépendent de l'intensité des relations de solidarité qui unissent les membres. Dans un Etat fédératif, la compétence en matière de relations internationales revient, le plus souvent, à l'organe central. Autrement dit, l'organe central a compétence pour conclure des traités, pour exercer le droit de représentation et pour recourir aux sanctions internationales. Mais, dans ce domaine également, il y a des illustrations dans les deux sens, de sorte que la compétence internationale n'est, non plus, un critère qui permette de distinguer sûrement l'Etat fédératif d'une confédération d'Etats (21).

Le critère d'immédiateté a été souvent mis en relief. On a remarqué que les organes fédéraux exercent une autorité directe sur les sujets de tous les Etats membres pris dans leur ensemble. Ce trait est propre à la configuration particulière de l'Etat fédératif, qui se présente tantôt sous son aspect unitaire (l'ensemble des sujets), tantôt sous son aspect composite (les collectivités membres). Les exigences que l'Etat fédératif impose aux individus constituent l'objet des obligations juridiques que l'Etat fédératif établit directement par des lois fédérales ; ainsi, les normes centrales (lois fédérales) obligent et autorisent les individus directement sans médiation aucune des normes locales (lois des Etats membres) (22). Dans une confédération d'Etats, les lois confédérales ne seraient pas immédiatement obligatoires pour les sujets des Etats membres, mais, seulement, par l'intermédiaire des lois de ces mêmes Etats membres.

A ce propos, il faudrait encore noter que l'un et l'autre systèmes se rencontrent à des degrés divers dans les deux formes fédératives (23). En outre, il est intéressant de voir que M. Kelsen, tout en qualifiant cette immédiateté de caractéristique de l'Etat fédératif, a admis les deux possibilités d'obligations médiate et immédiate, même en droit international général. Il a constaté que la question de savoir s'il est nécessaire ou non, pour obliger les sujets des Etats, de commencer par transformer les règles de droit international en règles de droit interne, dépend, exclusivement, du droit positif considéré. Il se peut qu'il y ait, a-t-il remarqué, une sorte de conversion globale du droit international en droit commun : c'est le cas lorsque la constitution déclare les normes de droit international partie intégrante du droit étatique. De même, un traité peut s'interpréter de deux façons : ou comme obligeant simplement les Etats contractants à promulguer

(21) Cf. G. Scelle, *op. cit.*, p. 193.

(22) Cf. H. Kelsen, *op. cit.*, p. 165.

(23) Cf. G. Scelle, *op. cit.*, loc. cit.

4° Administrative : — 525 —

a) E. Fed. adm. propre  
 b) dédoublement  
 c) mixte  
 USK

a) traité  
 b) repré.

## FEDERATION

des lois et règlements conformes à ses dispositions — procédure d'homologation — ou, au contraire, comme voulant obliger directement les sujets et, par conséquent, rendre toute transformation superflue — cas de la constitution qui assimile les traités internationaux à la loi (24). Mais cette dernière considération acquiert des proportions encore plus grandes, lorsque l'obligation ou la responsabilité s'individualisent et portent directement sur les individus, sans égards aux dispositions constitutionnelles, comme ce fut le cas au procès de Nuremberg ou comme ce l'est dans la Convention européenne des Droits de l'Homme (25). De cette manière, ce critère perd son caractère exclusif et, partant, sa valeur discriminatoire.

Vu l'inopérance des critères pris séparément, certains auteurs les ont associés pour les rendre efficaces. C'est ainsi que dans sa définition de l'Etat fédératif, L. Le Fur a réuni le double aspect de l'Etat fédératif (un et multiple) et la loi de participation. En partant de cette définition, qu'il considère comme précieuse mais insuffisante, M. Mouskhelichvili a mis l'accent sur l'autonomie constitutionnelle ainsi que sur la participation des collectivités membres à l'élaboration des décisions fédérales (26). Cependant, même sous cette forme synthétique, les définitions du fédéralisme n'ont pas su acquérir la valeur d'un critère. En effet, nous avons eu l'occasion de constater que tant la participation que l'autonomie constitutionnelle se retrouvent dans la structure juridique de certaines provinces autonomes. Faut-il en conclure à l'impossibilité d'établir un critère du fédéralisme ?

\*  
\*\*

CETTE question nous ramène au problème de la méthode juridique. Lorsque la réalité sociale secrète une nouvelle situation ou combinaison juridique, l'observateur est appelé à la qualifier juridiquement. C'est ainsi que dans les exemples précédents, nous avons examiné un certain nombre de qualifications juridiques se rapportant à diverses

(24) Cf. H. Kelsen, *Les rapports de système entre le droit interne et le droit international public*, p. 315.

(25) Comp. H. Donnedieu de Vabres, *Le Procès de Nuremberg devant les principes modernes du droit pénal international*, Recueil des Cours, t. 70, 1947, v. 1, p. 485 : « Or, il est indéniable que ces principes de la légalité des délits et des peines et de la responsabilité indirecte ou collective sont battus en brèche par la décision du Tribunal militaire international ». Ajout : Conclusion et particulièrement p. 576 : « Il (le Tribunal) prend ouvertement parti pour le droit international nouveau qui a pour sujet, non seulement l'Etat, mais l'individu ».

Comp. la Convention européenne des Droits de l'Homme, qui institue une Commission et une Cour européenne des Droits de l'homme et dote l'individu d'un droit de recours méta-national.

(26) Mouskhelichvili, *op. cit.*, p. 261 : « L'Etat fédéral est un Etat caractérisé par le degré le plus élevé et par une forme spéciale de la décentralisation ; il se compose des collectivités-membres qu'il domine ; cependant, celles-ci possèdent l'autonomie constitutionnelle et prennent part à la formation de la volonté fédérale ; elles se distinguent par là de toutes les autres collectivités publiques inférieures ».

situations de droit. Chaque auteur a cherché à établir, par hypothèse, des définitions ou des catégories permettant de saisir certains cas que nous sommes convenus de dénommer Etat fédératif ou confédération d'Etats. Avec l'apparition de nouvelles situations similaires mais nullement identiques, la catégorie antérieure subit une épreuve et s'avère généralement insuffisante à expliquer les caractères imprévus de la nouvelle situation (27). Dans cette circonstance, l'observateur se place devant une alternative : il reconnaît la relativité de ces catégories et essaie de les adapter à la nouvelle situation ou établit de nouvelles catégories ou bien, en attribuant une valeur quasi absolue aux catégories juridiques, il s'efforce de les garder intactes et aboutit à l'impossibilité de comprendre les faits nouveaux. L'exemple de cette dernière méthode nous a été fourni notamment par la théorie de Calhoun et de Seydel. Il n'est plus besoin d'insister sur la nécessité d'adopter la première des méthodes précitées.

Mais il ne suffit pas d'admettre que les catégories sont relatives et ne doivent remplir qu'un rôle d'instrument de recherche. Il faut encore prendre en considération le fait que du choix initial des catégories ou définitions dépendent immédiatement les résultats que l'on obtient. Ainsi, par exemple, M. Kelsen, en appliquant les catégories de centralisation ou de décentralisation, arrive à la conclusion qu'il n'existe pas de différence essentielle non seulement entre les différents types du fédéralisme — Etat fédératif, Confédération d'Etats, et autres unions internationales — mais encore entre toutes les formes juridiques. L'avantage de cette construction est qu'elle fournit une vue générale et cohérente de tous les ordres juridiques. Son désavantage est la conséquence du choix des catégories. En effet, en adoptant *a priori* une mesure purement quantitative, on ne peut saisir, par définition, que des distinctions quantitatives qui existent entre les divers ordres juridiques. *A fortiori*, tout ce qui est qualité ou contenu d'une norme juridique ne peut être perçu à travers le prisme d'une mesure exclusivement quantitative. Par une autre voie, M. Scelle aboutit à des considérations similaires qui semblent dues à l'insuffisance discriminatoire du fait de la solidarité sociale, fait sur lequel repose toute sa construction juridique.

La relativité des catégories, définitions et critères juridiques ne peut plus être mise en doute. La valeur de ces lignes directrices varie en proportion directe avec leur capacité d'explication et d'adéquation au contenu spécifique des normes juridiques. Dans le premier sens, on distingue ces moyens de classification selon leur utilité immédiate, alors que dans le second on se réfère plutôt à leur portée idéale — en rapport avec l'idée ou contenu du droit — et on les qualifie d'harmo-

(27) V. J. Spiropoulos, *Théorie générale du droit international*, Paris, 1930, p. 14-16.

## FEDERATION

niques ou de disharmoniques. Nous y retrouvons en fait les deux phases ou rapports qui relient tout fait juridique à l'essence du droit, d'une part, et au milieu où cette essence doit se concrétiser, d'autre part. L'unité de ces deux phases de la dynamique juridique est scule à pouvoir doter de toute sa signification réelle un fait juridique. Cette manière d'approche existe dans les autres sciences sous forme d'interdépendance rigoureuse entre la théorie et la pratique. Dans l'étude de cette réalité, les catégories et les définitions qui nous servent de guide n'ont pas de valeur en eux-mêmes mais seulement par rapport aux résultats explicatifs et constructifs qu'ils nous fournissent ; ils ne sont que des vues partielles et amputées qui n'ont de sens réel que lorsqu'elles sont rattachées au tout dont elles ne sont qu'une expression fragmentaire. Conséquemment, le fédéralisme ou tout autre concept juridique qui recouvre un fait social, n'a de signification réelle que lorsqu'il est rapporté à son origine idéale et à sa portée fonctionnelle. Autrement dit, toute étude juridique devrait prendre en considération les contenus idéels sur lesquels repose le système juridique total et dont l'influence est perceptible à tous les degrés de l'édifice juridique, d'une part, et, d'autre part, les réalisations effectives de ces projections idéelles dans un milieu donné.

Dans cet aperçu, nous nous limiterons à essayer de rattacher le concept abstrait du fédéralisme à son origine idéale. A ce propos, personne ne contestera que le fédéralisme forme une catégorie spéciale de la science juridique et qu'en tant que tel il doit nécessairement être contenu dans l'idée générale du droit et dans le contenu du droit.

Le droit est essentiellement une organisation sociale de la valeur ou la réalisation sociale de la morale (28). L'idée du droit pénètre dans les faits par une conquête progressive de l'espace humain, en établissant les relations trans-subjectives entre un moi et un autre moi (29).

(28) La morale doit être considérée comme l'équilibre intégral adéquat des forces agissantes dans la personne (la valorisation de la personne moyennant la puissance d'action en accord avec elle-même et son essence), alors que le droit, sa prolongation sociale, est l'équilibre intégral et organisé des forces actives d'une unité sociale (l'harmonisation valorisée des puissances sociales).

(29) Le droit repose, d'une part, sur l'essence de la nature humaine — soit la *tendance ininterrompue de l'homme vers l'accomplissement de sa fin* — et, d'autre part, sur la *réalisation en acte de cette essence dans un milieu déterminé* (Vittoria, Del Vecchio). A la différence des normes morales, les normes juridiques présuppose l'altérité en établissant les relations interindividuelles. Ce rapport implique la distinction entre un *contenant* et un *contenu*, entre un pensant et un pensé, mais le pensant reconnaît dans le pensé un autre pensant. Ces rapports nouent le sujet reconnaît dans le pensé l'existence d'un autre sujet. Ces rapports ne se analysent en la relation transsubjective d'un moi et d'un autre moi : le sujet s'oppose objectivement aux autres et se reconnaît comme appartenant à un ordre de relations avec les autres : il y a conscience de soi en forme objective, par laquelle la subjectivité se projette en une coordination (Del Vecchio) ; cette coordination n'en reste pas moins limitée par l'idée de l'altérité : l'expansion désirée du sujet et la tendance individuelle vers la réalisation définitive conduiront au dépassement de ce stade et à la communion massive des moisi.

En fondant ces relations sur la *reconnaissance mutuelle*, le droit offre à l'homme la possibilité de tendre vers l'accomplissement de sa fin en association avec ses semblables (30). Effectivement, le progrès suivi par le droit au cours de l'histoire est dans un rapport constant d'analogie entre les « sujets » du droit et la reconnaissance de la qualité de personne ou de semblable accordée à ces sujets. « *S'il a fallu beaucoup de temps pour que l'étranger fut considéré comme un homme à l'égal d'un concitoyen, le fait d'avoir reconnu à l'ordre social étranger, au même titre qu'à l'ordre national, la qualité d'ordre juridique, représente un progrès encore plus important* ». Le domaine de la compétence du droit s'élargit quand et autant que s'élargit la notion de la reconnaissance réalisée dans le monde.

Dans son effort de réalisation, l'homme développe sa personnalité selon deux tendances principales que les sociologues analysent d'après deux plans : solidarité mécanique et solidarité organique (Durkheim). Cet effort de progression de l'individu réalise simultanément, du fait de ces solidarités compénétrantes, l'augmentation de la valeur de son unité sociale. L'affirmation des personnalités diversifiées crée des relations qui se projettent en une collaboration de l'un et du multiple de telle sorte que la réalisation totale ne s'accomplit que par l'épanouissement de chacun et de tous. Dans ce cadre (spécialisation et interdépendance), on recherche selon la loi du rendement maximum à assigner la tâche adéquate à toute personne et de rendre possible son développement optimum au degré qui lui correspond. C'est la tâche que remplit le droit dans une société. Le fédéralisme qui se rattache au domaine du droit, constitue une modalité spécifique ou une économie particulière selon laquelle s'organise juridiquement les forces actives d'une société déterminée.

Le droit réalise son concept en s'insérant dans les faits, par une adéquation progressive à travers le temps et l'espace, et moyennant les liaisons inter-individuelles, inter-groupales et autres. En raison de la difficulté — en rapport direct avec l'étendue spaciale — que rencontre le principe à se faire adopter par les faits, la norme, à son origine, s'étend sur un champ restreint ; les unités plus ou moins amples se forment isolément, par une nécessité d'économie juridique irréductible, et parcourent leur temps historique séparément jusqu'au moment où la conscience de la valeur objective des normes déborde les premières limites physiquement assignées et communique dans une configuration supérieure. C'est le mouvement unificateur du droit qui accomplit l'évolution sociale par superposition étagée ; au cours de cette progression les unités originelles et réduites tendent à nouer

(30) La justice permet aux hommes d'agir de concert (cf. Platon, *La République*, livre I).



des rapports avec d'autres unités et à constituer de nouvelles entités sociales englobant les groupes primitifs. Ce mouvement a été signalé par le Doyen Duguit, qui en donne les principales formes dans l'ordre chronologique : la *horde*, où les hommes vivent ensemble, réunis les uns aux autres par les besoins de la défense et de la subsistance communes ; la *famille*, groupe plus intégré, parce qu'à la solidarité née de la défense et de la subsistance communes s'ajoutent les liens du sang et la communauté de religion ; la  *cité* , groupement de familles ayant une origine, des traditions et des croyances communes ; enfin, la  *nation* , forme par excellence des sociétés modernes civilisées, dont la constitution est due à des facteurs très divers, communauté de droit, de gouvernement, de langue, de religion, de traditions et d'histoire (31) ; à ce dernier stade, il faudrait ajouter un postérieur et supérieur, celui de la  *communauté internationale*  qui, suivant le même processus historique d'élargissement, se dirige vers le dépassement de l'Etat et de la Nation et vers leur association dans une nouvelle configuration. Cette évolution des formes sociales, depuis la horde primitive jusqu'à l'association d'Etats, est une ébauche historique schématisée du phénomène amphictyonique ou fédératif général du droit. Mais cette généralisation appelle une remarque fondamentale : Elle se réfère essentiellement à l'influence croissante de diverses causes sur l'intégration historique des unités sociales. Sous sa forme extérieure, elle invite à la confusion entre l'évolution du concept de l'homme et du droit, et les causes contingentes qui peuvent aussi bien provoquer l'intégration que la désintégration d'une unité sociale à un moment donné de son histoire. Cependant, sous le couvert de ces termes qui évoquent la prédominance d'une certaine cause, on perçoit la trame du concept. Elle s'exprime dans l'évolution des relations entre individus et groupements d'individus qui, de rapports de sujet à objet, passent au niveau de relations transsubjectives — de sujet à sujet — qu'elles cherchent à dépasser dans une union plus intime et plus ample. A ce progrès accompli dans les relations entre les hommes correspond une élévation de la conscience de l'individu en lui-même et de son groupe (action interférente). Cette évolution du contenu des relations inter-individuelles et intersociales qui conduit à un élargissement de l'organisation juridique et à la constitution de nouvelles unions interindividuelles ou intersociales est ce que nous dénommons, à proprement parler, le mouvement amphictyonique.

Dans la première phase de l'évolution de l'idée du droit, la reconnaissance de qualité de personne n'est accordé qu'à un seul individu ; le monde antique élargit ce cercle en établissant une reconnaissance *inter se* ; ce n'est qu'avec l'avènement du Christianisme que toutes

(31) Cf. Duguit, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris 1923, pp. 8-9.

les limites imposées à la reconnaissance seront levées : le mouvement unificateur de droit évoluera désormais à la lumière de l'idée de reconnaissance. L'imposition progressive de l'idée du droit s'accomplit essentiellement sous forme d'un mouvement amphictyonique général qui présuppose et contient tant la reconnaissance des individus que celle des unités sociales. Lorsque le progrès a lieu au degré des unités sociales, il tend à revêtir les caractéristiques du phénomène que nous qualifions de fédéralisme. Dans ce cadre général, le fédéralisme se présente comme une espèce du genre amphictyonique et contient la reconnaissance des unités membres au sein de l'union. La conscience de ce rapport entre collectivités reconnues éclaire toute l'ambiance fondamentale du fédéralisme et lui confère la valeur substantielle d'une règle de droit.

Cette considération générale projette une nouvelle lumière sur le fédéralisme juridique : elle fait comprendre la nécessité de la participation et de l'autonomie ; la reconnaissance y devient sensible dans l'adhésion des membres et dans leur union éminemment libre ; dans ce milieu, le fédéralisme tend à réaliser une union qui assure le plein épanouissement des collectivités membres en vue de la meilleure économie des forces de l'union ; à ces fins, il cherche à garantir la constitution propre des collectivités membres (c'est-à-dire leur développement adéquat dans une structure juridique correspondante), ainsi que de les associer le plus efficacement aux activités de l'union. Le but du fédéralisme est avant tout d'établir une nouvelle unité concrète et supérieure, dans laquelle les unités membres trouveront leur expression totale au profit du bien commun (32). C'est dans ce sens que le fédéralisme accomplit une œuvre d'intégration. Cette *tendance* inhérente à toute construction amphictyonique est omniprésente dans toutes les forces du fédéralisme. Elle constitue son fondement.

C'est seulement à la lumière de cette direction fondamentale du fédéralisme que nous essayerons d'en donner une définition juridique approximative qui pourra servir d'instrument de recherche.

Le fédéralisme, réalisation particulière du mouvement amphictyonique, présuppose et contient l'idée de la reconnaissance des unités membres au sein de l'union, qui se projette en le jeu conjoint de la loi de participation, de l'autonomie (notamment de l'autonomie constitutionnelle), au degré des unités membres, et de leur garantie sous forme d'organisation spécifique des organes et du partage de compétences permettant de prendre des décisions communes obligatoires

(32) L'unité particulière est appelée à développer sa propre détermination dans le mouvement amphictyonique, tout en dépassant sa particularité (simple différenciation) et en l'affirmant dans une unité générale et concrète.

## FEDERATION

supportées par le champ d'action commun aux membres et supérieur et postérieur à leur compétence particulière (nationale) (33).

Les éléments qui figurent dans cette *approximation relative* (34) ne pourront jouer efficacement que sous forme d'interdépendance rigoureuse et en fonction du milieu où ils sont appelés à se produire, d'une part, et en fonction de l'idée générale du droit, d'autre part.

Le fédéralisme réalise socialement la valeur et exprime le droit à un certain degré de relations sociales : il est essentiellement « juridique » et ne peut être séparé de l'idée du droit. Espèce du genre amphictyonique, il est une promesse de progrès grâce à un équilibre intégral et dynamique où les unités membres trouvent leur expression maximale à l'intérieur et au moyen de l'union hyperthétique.

(33) cf. notre *Théorie de l'union internationale*, Revue hellénique de droit international, n° 2, Athènes, 1953, p. 15.

(34) Ainsi, par exemple, l'idée de la reconnaissance ne doit pas être prise *stricto sensu* et appliquée formellement (cf. la question de savoir si les États membres sont des États, problème formel qui dépend de la définition *a priori* de l'État) : ce n'est qu'une direction fondamentale (ambiance idéale) qui projette sa lumière tel que nous le concevons.

*La supériorité et l'infériorité normative.*

Marius PELTIER

## LA CONCEPTION SOVIÉTIQUE DES SYNDICATS

LES syndicats, le syndicalisme, évoquent chez les Français, de façon quasi automatique, l'idée de revendication, de lutte, de défense d'intérêts de classe et de grève. Les uns en ont très peur, les autres s'y accrochent âprement ; tous sont d'accord pour leur attribuer un rôle important, et le concept syndical est lié de façon inévitable aux termes de société capitaliste et bourgeoise.

Il paraît intéressant d'étudier la façon dont la notion syndicale a évolué dans la société qui se dit en marche vers le communisme, de voir comment le combat mené par les organisations professionnelles en U.R.S.S., sans diminuer d'intensité, a changé d'objet, et de savoir ce que le Parti, avant-garde du prolétariat, peut attendre des syndicats hors de l'U.R.S.S.

L'étude objective de la conception soviétique des syndicats est ainsi de nature à donner un aperçu des manières opposées dont le travailleur peut être utilisé pour une même idéologie ; elle permet de démonter quelques rouages de la machine communiste et de l'examiner de l'intérieur, ce dont trop peu d'esprits occidentaux se soucient généralement.

Nous nous proposons ici, en nous fondant sur des textes et sur des faits, d'esquisser un schéma de cette étude, justiciable cependant de longs développements.

\*  
\*\*

L'EXISTENCE des syndicats en U.R.S.S. est organiquement consacrée par l'article 126 de la constitution du 5 décembre 1936, qui proclame que : « Conformément aux intérêts des travailleurs et dans le but de développer l'activité politique des masses populaires, il est garanti aux citoyens soviétiques le droit de s'unir dans les organisations communes : unions professionnelles, etc .. »