RES PUBLICA

SOMMAIRE – INHOUD

In Memoriam: *Lt-Gl e.r. Beernaerts.*

Fédéralisme et politification,
par Pierre Duclos.

La technocratie, épouvantail et tentation du monde
moderne,
par Léo Moulin.

Le Monarque constitutionnel en Belgique,
par Robert Senelle.

Morale et politique internationale,
par L. Ledermann.

Chronique de bibliographie générale sur la vie et
les questions politiques de Belgique.

Comptes rendus.

VOLUME IV

1962 - 1

BUNDEL IV

1962 - 1

IMPRIME EN BELGIQUE
par
L'IMPRIMERIE DES SCIENCES, S. A.
75, avenue Emile de Beco
Bruxelles 5

*

Dir.: Jos. HILGERS
44, Berenshoede, Bruxelles 17

REVUE DE L'INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE
TIJDSCHRIFT VAN HET BELGISCH INSTITUUT VOOR POLITIEKE WETENSCHAPPEN

sociale. Phénomène de fait, mais aussi phénomène de droit, c'est-à-dire impliquant un *devoir* d'obéissance du sujet de l'ordre fédéraliste aux normes constitutives de ce dernier. L'explication que Scelle donne de ce devoir est la suivante : à la source de la validité de l'ordre fédéraliste est une norme du Droit des gens suivant laquelle toute convention librement conclue entre groupes sujets du Droit des gens produit des effets juridiques et mérite la garantie sociale dans la zone régie par cette convention. Il montre ensuite comment les groupes sociaux ont de plus en plus tendance à s'unir par des liens conventionnels en constituant des solidarités de plus en plus larges et par conséquent de plus en plus étayées, les supérieures garantissant l'existence des solidarités moins larges et moins élevées. Il montre enfin comment les solidarités ainsi constituées ont tendance à institutionnaliser leur fédéralisme, ce qui l'amène à présenter une véritable revue des diverses sociétés dans lesquelles il décèle du fédéralisme et finalement à définir les conditions communes de tout fédéralisme : superposition de deux ordres, autonomies, participation.

Peut-être G. Scelle s'est-il un peu facilité les choses par la manière dont il a nié la distinction fondamentale entre Etat fédéral et Confédération : il l'a niée simplement, semble-t-il, parce qu'il n'y a pas, pour lui, de souveraineté de l'Etat et qu'ainsi la totalité des formes fédéralistes n'est qu'un lent dégradé allant de l'Etat fédéral le plus strict à la Confédération la plus lâche. Ce qu'il explique sans doute moins clairement encore, c'est comment, partant du principe normatif imposant, selon lui, l'obéissance à la norme fédérale conventionnelle, il en arrive à justifier l'Etat fédéral dans lequel l'accord des volontés entre groupes sociaux sujets du droit des gens est finalement peu apparent. Cependant ses mérites sont grands. D'abord sa synthèse est, sur le sujet, la première à être aussi complète, aussi concrète. Ensuite elle est construite totalement en dehors de l'optique traditionnelle propre aux juristes : elle voit dans le fédéralisme un mode très large d'aménagement des rapports sociaux et non uniquement des rapports étatiques ou inter-étatiques.

Utilisant et adaptant fort à propos les vues de Duguit, leur faisant produire sans doute plus que ce dont ce dernier les croyait capables, porté par la vogue grandissante, après le premier conflit mondial, d'un droit international rajeuni et centré au-

tour de l'idée — pacifiste — d'organisation totale du monde, G. Scelle fait échapper le fédéralisme aux servitudes confortables mais rétrogrades du positivisme classique. Il franchit la frontière qui, traditionnellement, sépare le Droit de la Sociologie et pénètre profondément sur le domaine de cette dernière. Œuvre inventive et grande, car elle donne au fédéralisme une audience nouvelle dans l'opinion, si même certains de ses détails peuvent sembler aujourd'hui dépassés et discutables.

B. — Alexandre Marc.

La pensée de Scelle était le fait d'un homme de science, qui analyse et synthétise en termes objectifs une réalité historique. L'œuvre d'Alexandre Marc est d'une autre trempe. Nous parlons ici non de celle constituée par sa contribution à l'*Ordre Nouveau*, difficile à dissocier de celle des autres membres de cette équipe, mais des livres, « inspirés » a-t-on écrit récemment (22), qu'il a publiés depuis 1945 (23). A chaque fois il a fait franchir une nouvelle étape à la constitution du fédéralisme en tant que *projet*.

L'exemple de Proudhon est là pour démontrer qu'Alexandre Marc n'est pas le premier à « projeter », au sens le plus fort de ce terme, le fédéralisme. Mais, grâce à lui, le fédéralisme peut être de plus en plus conçu comme une réalité historique concrète, un système particularisé de civilisation avant de devenir une totalité à la fois idéale et structurelle. Sur la forme nouvelle de civilisation qui commence à nous apparaître sous son effort d'analyse, Alexandre Marc n'a cessé de jeter les lumières les plus vives, les plus fécondes. Il a été en outre toujours, et demeure, soucieux de faire aller de pair la construction doctrinale et la construction institutionnelle du fédéralisme ; c'est dire qu'il s'agit d'un militant, mais d'un type exceptionnel, d'un militant capable d'éclairer et d'appuyer son action sur une formation philosophique peu commune. D'où son effort persévérant d'approfondissement critique des bases du fédéralisme, de meurées, il faut le reconnaître, quelque peu incertaines chez Proudhon. Il est, comme celui-ci, apôtre d'une rupture absolue avec l'ordre unitaire et

(22) G.W. SCHMELTZ, *Bilan de l'Occident*, 1961, p. 391.
(23) 1947 : *Principes du fédéralisme* (en collaboration avec Robert Aron) ; 1948 : *A hauteur d'homme* ; 1955 : *Civilisation et sursis* ; 1959 : *Europe, terre décisive* ; 1961 : *Le déchaînement fédéraliste*.

« stato-national », de l'édification de rapports sociaux suivant des normes intégralement fédéralistes, c'est-à-dire rejetant toute concession à l'unitarisme et s'étendant à la totalité des rapports sociaux. Comme lui encore, guetté par un certain millénarisme : son *Déchaînement fédéraliste*, couronnement actuel de sa pensée, lui paraît vraisemblablement la restitution à ses contemporains, en termes de vérité, d'une réalité sociale dont les interprétations en vogue ne donnent que des images fallacieuses. La simple vérité, pour lui, est que seule, une attitude fédéraliste peut permettre l'adaptation réciproque de l'homme et de l'univers. Le réalisme commande donc de tout faire pour donner à cette attitude toutes ses chances historiques. Cela ne va pas sans problèmes...

Parmi les aspects originaux de cette œuvre, il faut faire figurer en premier lieu ici le souci avec lequel cet auteur a toujours cherché à équilibrer fermement la tendance dissolvante résultant de la reconnaissance des autonomies locales et la tendance unifiante résultant de l'attribution aux collectivités supérieures de tout ce qui ne peut être assumé par les collectivités plus petites. Peu de fédéralistes ont poussé à ce point le sens de l'interpénétration des divers niveaux sociaux mis en œuvre par la fédéralisation. Autre particularité : le fédéralisme de Marc conserve une grande fluidité ou adaptabilité grâce à l'existence d'un Conseil Suprême dans lequel et par l'action duquel le fédéralisme institué doit garder toute la plasticité, la spontanéité du fédéralisme conçu.

Il va de soi qu'en élevant le fédéralisme à la hauteur d'une véritable doctrine de salut social, une telle œuvre rend pratiquement sans intérêt l'opposition entre les deux conceptions du fédéralisme mises en évidence plus haut. Cette opposition est bien secondaire au regard de l'antagonisme majeur qui dresse, d'une part, toutes les sociétés unitaristes contre, d'autre part, toutes les sociétés fédéralistes.

C. — Dusan Sidjanski.

Face aux œuvres de G. Scelle et d'A. Marc, le livre publié en 1956 par D. Sidjanski (*Fédéralisme amphictyonique*) peut paraître assez mince. Toutefois son auteur nous semble avoir vu, plus clairement qu'aucun autre, la divergence intrinsèque dont souffre le fédéralisme, et proposé la meilleure formule capable jusqu'à ce jour de rapprocher, du

moins par leurs intentions, le fédéralisme des juristes et celui des philosophes.

Cette conciliation se fait, selon D. Sidjanski (24), dans une perspective empruntée à Hegel et sur le plan du développement le plus large de l'Histoire. L'histoire du Droit lui paraît animée d'un mouvement de dégagement et de « reconnaissance » des personnalités les unes par les autres. Ce mouvement, dit-il, est « amphictyonisme ». Quand les personnalités ainsi dégagées et reconnues sont des collectivités et non des individus, l'amphictyonisme est dit « fédéralisme ». Ce dernier est un moyen de rendre plus active, plus efficiente, la totalité globale fédéralisée, à partir de l'idée que la reconnaissance permet à la collectivité reconnue de faire apport de toute sa force à la collectivité qui, la reconnaissant, permet son existence.

Cette schématisation achemine à l'idée que les deux grandes structures fédéralistes, Etat fédéral et Confédération, sont deux formes différentes — mais pas jusqu'à la rupture — de la « reconnaissance » et du procédé de liaisons des collectivités les unes aux autres qui est indispensable si elles doivent continuer à constituer ensemble une totalité globale (25).

Même si, de ce fait, l'espèce de contradiction interne recélée dans le terme « fédéralisme » n'est pas réduite, elle est rendue beaucoup plus tolérable du fait de la mise en vedette d'un principe commun aux deux formes de fédéralisme.

§ 3. — Positions communes

Les tentatives qui viennent d'être relatées ne sont-elles pas le signe d'un mûrissement de l'opinion ? On peut le penser, rien qu'à en juger par la manière dont le problème du fédéralisme se trouve étudié dans d'autres ouvrages aussi significatifs que ceux de C.J. Friedrich, G. Burdeau, Ch. Durand, déjà cités *supra*, p. 5 n. 1 ou J. Buchmann, *A la recherche d'un nouvel ordre international* (1957). De toutes parts, la même impression domi-

(24) *Op. cit.*, notamment, pp. 9, 53, 91-93.

(25) En outre, elle fait justice d'une objection : non, le fédéralisme n'affaiblit pas la totalité fédéralisée puisque les collectivités reconnues font profiter celle-ci de leur activité, tandis qu'il n'en est pas ainsi des collectivités méconnues et mécontentes. « A l'efficacité fondée sur la contrainte », écrivions-nous en 1950, dans *l'Évolution des Rapports politiques depuis 1750*, « le fédéralisme ne substitue-t-il pas une autorité fondée sur un assentiment aussi unanime qu'il se peut ? » (p. 244).

ne : les diverses formes de fédéralisme sont tout aussi étroitement parentes l'une de l'autre autant que divergentes en des directions opposées. Le choix de la variante répondant à des besoins de fédéralisme historiquement définis dépendrait donc, observe C.J. Friedrich (26), uniquement du point de savoir si les objectifs locaux existant dans une totalité fédéralisée sont ou non « suffisamment forts et cohérents pour maintenir ou pour constituer en groupes autonomes les subdivisions ».

Notre ouvrage sur *l'Evolution des rapports politiques depuis 1750*, (P.U.F., 1950), dans son chap. X (l'intégration fédéraliste, solution rationnelle ?) reflétait, lui aussi, cette tendance à la systématisation globale de l'ensemble des expériences et aspirations fédéralistes, tendance évidemment puisée tout d'abord dans l'enseignement de G. Scelle. Aujourd'hui nous pensons que les tentatives ci-dessus et celles qu'elles ont inspirées ont considérablement débroussaillé les abords du sujet que nous nous sommes imposé. En joignant leurs enseignements à ceux résultant des débats entrepris dans le même temps sur la méthodologie des sciences sociales il paraît possible de dresser une liste de positions communes jetant de premières lueurs très précieuses sur la spécificité d'ensemble du fédéralisme (27).

A. — Une base de départ.

Dénombrons donc les points d'accord qui nous semblent acquis.

1. Le fédéralisme est *avant tout* une structure de la société (et non une philosophie, comme on le dit parfois) ; c'est comme tel qu'il tombe sous le sens, est *objet* d'expérience historique et, par conséquent, d'étude scientifique ;

2. Cette structure met en évidence certaines *diversités*, certains *clivages* que comporte la société et que le fédéralisme utilise en les consolidant ;

3. Cette mise en évidence est possible parce que le fédéraliste *croit* à l'existence de ces diversités, à leur opportunité et à leur légitimité : il les cherche.

4. Le fédéralisme repose donc sur un *pluralisme naturel* de la société ; sans ce dernier, il n'est pas concevable ni durable ; une pluralité de particularismes est sa condition fondamentale ;

5. Le fédéralisme repose aussi sur un *pluralisme*

institué, reconnu et projeté par le Droit, agent social de garantie des valeurs légitimes ;

6. Il est aussi *jugement de fait* sur la société : la société est fédéralisée ou fédéralisable ;

7. Il est aussi *jugement de valeur* : il *faut*, il est *juste* que la société soit fédéralisée ;

8. Il s'agit donc d'une structure qui traduit un *programme social et éthique tout à la fois*. Ce que le fédéraliste reconnaît bon et souhaitable c'est un monde dans lequel chaque homme est le centre d'un nombre incalculable de rapports dans le champ et par l'intermédiaire desquels il exerce sa liberté d'être responsable : centre de réception, d'émission, de transformation, d'informations, d'influences, de services, de biens, etc. ; certains de ces rapports sont jugés d'une nature ou d'une importance telle qu'ils font l'objet de régimes spéciaux qui tantôt les protègent contre les intrusions des autres collectivités (*autonomie*) tantôt permettent aux hommes engagés dans ces rapports d'influer sur le destin de l'ensemble des groupes (ou du groupe de groupes) engagés dans des rapports similaires (*participation*) ; ce dernier caractère donne donc au fédéralisme le caractère d'un pluralisme pas uniquement horizontal, mais *vertical*.

9. De ce fait, le fédéralisme est un *esprit* autant qu'une structure ; la structure y témoigne d'un esprit et l'esprit peut être à son tour inspirateur de formes compatibles avec son génie mais encore non apparues historiquement (car il ne saurait être enchaîné par l'histoire du passé) ; c'est ainsi que le fédéralisme peut passer *par surcroît* pour une *philosophie* sociale, morale, ou même une philosophie générale ;

10. L'esprit du fédéralisme est un esprit d'affirmation et de protection de *l'homme situé*, c'est-à-dire de la *personne* (individu particularisé muni de ses diverses responsabilités et les exerçant librement), de l'homme-personne ;

11. La société fédéralisée sera donc éminemment protectrice de la personne et des groupes dans lesquels et par lesquels elle est située ; elle sera d'autant plus protectrice que ces groupes se seront pas

(26) *Op. cit.*, p. 164.

(27) Une ébauche de cette liste figurait déjà dans notre chronique : *Fédéralisme des doctrinaires et fédéralisme des savants*, Revue française de Science Politique, 1956, pp. 902-905.

seulement *objets* de protection mais *agents* de leur protection en vertu aussi bien de leur autonomie que de leur participation ;

12. L'effet de libération de la personne produit par le fédéralisme sera d'autant plus complet et assuré que le rapport politique de type unitaire sera éliminé d'un plus grand nombre de domaines : à la limite, toute la société fédéraliste deviendrait un immense engrenement de participations multiples de groupes autonomes.

Ces diverses propositions exposent une situation très différente de l'unitarisme. Celui-ci est également une structure et un esprit mais qui ne protègent ni la personne ni les groupes : ils tendent, au contraire, à « départiculariser » les unités sociales élémentaires, à ne les protéger qu'en ce qu'elles ont de commun avec les autres, à les égaliser au plus grand nombre des autres. Dans ses variantes décentralisatrices (c'est-à-dire centralisatrices avec modération) ou totalitaires (pathologie de la centralisation), il conduit toujours l'homme à subir les ukases du pouvoir, soit avec révolte (contraire à la paix politique), soit avec indifférence ou lassitude (contraire à la dignité de l'homme, qui est dans sa responsabilité clairement conçue et consciemment assumée). Au contraire, pour reprendre un mot prêté par un journaliste à un illustre contemporain, le fédéralisme empêche l'homme de se « portugualiser » (28), de se désintéresser. Une humanité ainsi organisée serait-elle en « révolution » comme certains aiment le répéter ? Elle serait en tout cas sûrement en rénovation. Le fédéralisme apparaît donc bien comme le chef d'un monde nouveau, une forme distincte de civilisation (29).

B. — Persistance du problème fondamental.

Toutefois, la constatation de certaines convergences entre des doctrinaires et des professeurs, des militants et des savants, ne répond pas complètement à la question principale posée dans cet article. Elle ne réduit pas *ipso facto* à l'état de simples variantes d'une notion dernière et fondamentale du fédéralisme les définitions hamiltonienne et proudhonienne de celui-ci. Les développements précédents ne peuvent faire que la distribution du commandement et de l'obéissance ne soit très différemment assurée dans l'un et l'autre cas.

Bien plus : dans la première formule, le fédéralisme laisse subsister, sous le couvert de l'Etat fé-

déral, l'unitarisme dans l'Etat (un unitarisme tempéré) ; dans la seconde, le fédéralisme supprime la permanence de la hiérarchisation. Dans le premier cas, il y a bien encore *politique* mais il n'y a plus matière *spécifique* à étudier : fédéralisé, l'Etat demeure l'Etat, l'Etat personifié, foncièrement unitaire. Dans le second, il y a bien matière *spécifique* mais il n'y a plus société *politique*. Le rapprochement de ces deux positions ne pulvérise-t-il pas tout espoir de jamais démontrer l'unité fondamentale des deux fédéralismes ?

§ 4. — Fédéralisme et communauté de sécurité

Pourtant, nous croyons au contraire que le fédéralisme peut être complètement compris par utilisation d'une théorie extérieure à la science politique *stricto sensu* : cette théorie, qui appartient plutôt à la théorie générale de la science des sociétés, est la théorie de la communauté de sécurité ou de l'intégration sociale à laquelle une brochure de K.W. Deutsch, *Political Community at the international level* (30), a donné un relief particulier.

(28) J.R. TOURNOUX, *Secrets d'Etat*, Plon, 1960, p. 223.

(29) Une connaissance superficielle du fédéralisme et de ses conditions peut laisser croire que la relève des gouvernants par des hommes nouveaux, « fédéralistes », c'est-à-dire une banale prise de pouvoir par des équipes gouvernementales nouvelles, est finalement l'objectif essentiel du fédéralisme. Naturellement, pour beaucoup, le fédéralisme n'est pas grand-chose de plus. Naturellement aussi l'instauration de l'ordre fédéraliste ne peut aller sans élimination des hommes de l'unitarisme. Mais le fédéralisme n'est pas une banale substitution de princes les uns aux autres : il est un ordre neuf dans lequel le Rapport social, sous tous ses aspects, y compris le Rapport politique, échappe aux pratiques non fédéralistes. Il ne peut donc s'installer et durer que si ses hommes sont suffisamment formés à cette optique. Telle est sans doute la difficulté la plus grande qu'il doit vaincre. Elle n'est pas décourageante cependant : les Monarchomaques du XVI^e siècle ont lancé des idées qui ont abouti deux cent cinquante ans plus tard et le communisme marxiste a mis un siècle à devenir ce qu'il est. La persévérance dans l'éducation de l'opinion est le prix des révolutions.

(30) New York, Doubleday and Co, 1954. — Cette brochure tire son existence d'une étude entreprise alors par le Centre de recherches de l'Université de Princeton sur les institutions politiques mondiales concernant les problèmes fondamentaux liés aux efforts de l'humanité pour établir une organisation internationale pratique dans les circonstances contemporaines. C'est pourquoi l'auteur écrit fort justement : « Le problème fondamental de la politique et de l'organisation internationale est la création de conditions dans lesquelles des relations stables et paisibles entre états-nations soient possibles et probables » (p. 33). Mais il serait aussi exact de dire : le problème fondamental de la politique et de l'organisation *internes* est la création de conditions dans lesquelles des relations stables et paisibles entre *membres* des états-nations soient possibles et probables. La question est donc, dans les deux cas, de savoir comment des groupes d'hommes peuvent parvenir à l'état de « communauté de sécurité ». Et c'est pourquoi toutes les relations sociales et intersociales, qu'elles soient internationales ou internes, nous paraissent relever de la théorie de la communauté de sécurité.