

JULIUSZ BARDACH (Varsovie)

en collaboration avec

HUBERT IZDEBSKI (Varsovie)

L'Etat fédéral et le principe fédératif en histoire

Introduction

En tant que notion relevant de la sphère des systèmes politiques, le fédéralisme peut se prévaloir d'un âge avancé. Le terme de fédération était employé, comme nous le savons, dans l'Antiquité romaine pour désigner des organismes politiques surnommés *polis*, *civitas*, Etat. Johannes Althusius, écrivain politique du début du XVII^e siècle, écrivait dans son œuvre *Politica* que tout régime politique est une hiérarchie d'unions fédérales, commençant par un village et la guilde pour aboutir à un empire. Edward Freeman, un des pionniers de l'approche comparative en histoire, propagea une notion éternelle de fédéralisme dans son livre, publié à l'époque de la guerre de Sécession, intitulé *History of Federal Government from the Foundation of the Achaian League to the Disruption of the United States*. Cette notion, renfermant tant de contenus historiques, désignée aussi par d'autres termes, s'est montrée très vivace tout au long du processus historique, en prenant un corps toujours nouveau.

Dans la science du XIX^e siècle, et aussi dans la science contemporaine sous l'influence, avant tout, de spécialistes du droit constitutionnel la conviction s'affermait, que le fédéralisme en tant que doctrine politico-juridique ainsi que l'Etat fédéral sont propres à l'époque du triomphe des principes libéraux du constitutionnalisme bourgeois. Dans notre milieu Hans Mommsen distingue nettement entre le principe d'union (*bündische Prinzip*), qui a joué un grand rôle dans l'histoire de l'Allemagne et le fédéralisme proprement dit.

Le problème de l'union d'Etats, de l'Etat composé sous l'ancien régime et du fédéralisme ne se pose pas pour la première fois à un Congrès international des sciences historiques. Déjà au VI^e Congrès d'Oslo, l'éminent historien polonais d'institutions politiques, Stanislas Kutrzeba s'est

occupé de ces phénomènes sous l'ancien régime dans son rapport intitulé *L'union et l'incorporation dans des institutions politiques d'Europe*.

Ensuite, au VII^e Congrès qui se tenait à Varsovie en 1933, Otto Hoetzsch a fait une communication intitulée *Föderation (föderativer Gedanke) und fürstliche Gewalt (Absolutismus) in der Verfassungsgeschichte Osteuropas von 16. bis 18. Jahrhundert*. Dans ce texte, Hoetzsch mettait l'accent sur l'union dans un Etat composé (*Zusammengesetzte Staat*) de territoires à un passé historique différent.

32 ans plus tard au Congrès de Vienne de 1965 R. A. Kann dans sa communication *Federalism and the Federal State in History* a présenté la doctrine politique dite fédéraliste de Bartolus et Jean Bodin, mais quant aux réalités politiques il limitait son exposé aux temps postérieurs à la fondation des Etats-Unis d'Amérique. C'est signaler les difficultés auxquelles nous nous heurtons en plongeant dans un passé plus éloigné du domaine proposé à notre exploration.

Premièrement, il nous faut établir les dimensions spatiales et chronologiques de nos investigations. Quant à l'espace, elles sont fixées. Nous allons étudier notre sujet dans un contexte global. Telle était clairement l'intention du Comité International des Sciences Historiques, se traduisant par la composition du groupe de rapporteurs nationaux. Aux travaux de cette équipe ont pris part les savants représentant des Etats fédérés dans le passé et à présent, à savoir de l'Australie (A. G. L. Shaw), du Canada (Christopher Armstrong et Robert Boily), des Etats-Unis d'Amérique (Harry M. Scheiber), de la Hollande (J. C. Boogman), de la République fédérale d'Allemagne (Hans Mommsen), de la Suisse (Peter Stadler), de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques (Yourij A. Poliakov avec la collaboration de C. P. Agayane), de la Yougoslavie (Yanko Pléterski). Ils ont présenté, après concertation préalable des principes généraux, des rapports publiés *in extenso* dans un fascicule spécial de la revue des historiens polonais du droit „Czasopismo Prawno-Historyczne” (*Annales d'histoire du droit*), consacrée aux problèmes du fédéralisme. Dans ce fascicule se trouvent également une dissertation sur l'évolution de la conception de l'Etat dans la Chine antique, par Krzysztof Gawlikowski; une étude de synthèse sur le fédéralisme hispano-américain au XIX^e siècle, par Eliás Pino Iturrieta (Venezuela), un article commentant les tendances fédéralistes contemporaines en Belgique, par Frits Gorlé, et une esquisse de la problématique théorique du fédéralisme par Wiktor Suchecki¹. Tous ces textes ont servi de base au présent rapport, qui est donc le fruit d'efforts communs.

¹ „Czasopismo Prawno-Historyczne”, T. 32: 1980 n° 1, contenant: W. Suhecki, *Morphology and Dynamics of Federalism*; K. Gawlikowski, *The Origins of the Name „Middle State”*; J. C. Boogman, *The Union of Utrecht. Its Genesis and Consequences*; H. N. Scheiber, *Centralization of Power and Development of the American Federal System, 1789-1979*; E. Pino Iturrieta, *El Federalismo*

Nous avons essayé d'aborder le thème dans ses dimensions chronologiques les plus larges. Toutefois, l'époque contemporaine a été traitée bien plus largement que l'antiquité et l'ancien régime. C'est la vitalité que le fédéralisme a montré au cours des deux derniers siècles qui en est la cause. Les rapporteurs nationaux se sont du reste nettement concentrés sur cette époque. Notre rapport se compose de trois parties. D'abord, nous allons essayer de définir les notions dont nous nous servirons plus loin. Ensuite, en nous appuyant sur les rapports nationaux, nous brosserons le plus brièvement possible l'histoire de différents organismes fédératifs. La troisième partie, consacrée aux prémisses, structures et dynamique du fédéralisme, sera un essai comparatif aboutissant à quelques conclusions générales².

I. Notions préliminaires

Le terme de fédération prit naissance à Rome. Depuis le Ve siècle avant notre ère, Rome concluait — nous en reparlerons — deux sortes d'alliances avec des unités politiques voisines: plaçant celles-ci sur un pied d'égalité (*foedera aequa*) ou non (*foedera iniqua*) avec Rome, ces dernières étant plus proches du protectorat voire de l'incorporation. La situation des alliés (*joederati*) était donc diversifiée. On voit que la notion de fédération comme les autres notions ayant la même étymologie n'était pas, dès le début, univoque. Il convient aussi de faire remarquer que jamais cette notion n'apparaissait toute seule, mais accompagnée

hispanoamericano en el siglo XIX. Sólo un camino para tomar el poder; P. Stadler, *Fédéralisme en Suisse*; H. Mommsen, *Gouvernementaler Föderalismus und Repräsentativverfassung in Deutschland und Österreich*; C. Armstrong, *Federalism, Continentalism and Economic Development in Canada*; M. R. Boily, *Le cas canadien, Un processus de fédéralisation en éclatement*; A. G. L. Shaw, *Federation in Australia*; F. Gorié, *La réforme de l'Etat en Belgique*; I. A. Poliakov, en collaboration avec C. P. Agayane, *The Soviet Federation*; J. Pleterski, *Die Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien, Ihre Entstehung und Verfassungsform*.

² Des ouvrages consacrés aux problèmes généraux du fédéralisme il faut citer surtout: O. Berger et al., *Le fédéralisme*, Paris 1956; H. Brugmans, *La pensée du Fédéralisme*, Leyde 1969; H. Brugmans et P. Duclos, *Le fédéralisme contemporain, Critères, institutions, perspectives*, Leyde 1963; C. J. Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York 1963, éd. franc. Bruxelles 1971; A. W. Macmahon éd., *Federalism. Mature and Emergent*, New York 1955; E. McWhinney, *Comparative Federalism. States Rights and National Power*, Toronto 1962; W. E. Oates, *Fiscal Federalism*, New York 1972; S. M. Ravin, *Teoriya sovetskogo federalizma*, Leningrad 1962; W. H. Riker, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston 1964; W. Suchecki, *Teoria federalizmu* [Théorie du fédéralisme], Warszawa 1968; I. M. Vajl' et al., *Sovremennyy burzhuaznyy federalizm*, Moskva 1978; R. L. Watts, *Multicultural Societies and Federalism*, Ottawa 1970; K. C. Wheare, *Federal Government*, 4^e éd. New York 1963.

d'autres termes ou de termes plus anciens, comme *liga civitatum* dans l'antiquité, union personnelle et union réelle, union d'Etats (*Staatenbund*), confédération — termes partant des principes différents, mais se rapprochant de celui de fédération au cours de leur évolution historique. Mentionnons aussi autonomie régionale, notion d'une actualité particulière.

La grille de notions utilisée de nos jours convient le mieux aux formes fédératives qui se sont développées depuis la fin du XVIII^e siècle, imprégnées d'influences des institutions des Etats-Unis d'Amérique. Nous nous rendons parfaitement compte des difficultés qu'il y a de l'appliquer aux époques plus anciennes connaissant d'autres notions, souvent mieux adaptées aux réalités présentées. D'un autre côté, la grille de notions mise au point par la science contemporaine, est un instrument de recherche auquel on ne saurait renoncer. Nous pensons aussi que l'on peut appliquer dans les études sur le fédéralisme l'approche "de l'histoire à méthode régressive, l'historien remontant du présent au passé, l'expérience actuelle lui fournissant la grille d'interprétation nécessaire"³.

En dehors des changements dans le temps du concept de la fédération, dans l'acception la plus large du terme, il faut attirer l'attention sur le fait que cette notion intéresse diverses disciplines qui l'appréhendent sur divers plans. L'historien, et aussi le politologue, seront enclins à qualifier de fédération les divers types d'unions entre Etats et leurs parties composantes, tandis que le juriste ne verra de fédération que dans un Etat composé, et défini comme tel par la loi constitutionnelle. Enfin, soit dit entre parenthèses, dans l'histoire de la pensée politique il n'y avait pas qu'Althusius qui ne rattachait pas les notions de fédéralisme uniquement aux organismes d'Etat. Pierre-Joseph Proudhon également employait cette notion pour désigner les unions d'organisations de production ou des groupements de communes. Quant à nous, nous nous limiterons évidemment à la fédération désignant des organismes à caractère purement politique, voire étatique.

La notion la plus large que nous emploierons est "principe fédératif". Il se traduira:

1. Par les idées politiques prônant la nécessité d'unir des organismes politiques séparés ou d'attribuer une autonomie déterminée à des parties d'un organisme étatique jusque-là unitaire.
2. Par les institutions d'un système politique, correspondant aux principes du fédéralisme. Nous les appellerons institutions fédéralistes, solutions de type fédéral, régimes fédéraux; nous parlerons aussi d'organis-

³ G. Thuillier et J. Tulard, *Problèmes de l'histoire de l'Administration*, „Revue Internationale des Sciences Administratives”, T. 38; 1972 p. 131. Cf. aussi J. Ellul, *Est-il légitime d'utiliser des concepts en histoire?*, „Annali della Fondazione Italiana per la Storia Amministrativa” A. 3: 1966, p. 23.

mes fédéraux, etc. Une place particulière y occupe la fédération au sens propre du mot.

En partant de relations internationales, la fédération nous apparaîtra comme une association d'Etats abandonnant une part de leur souveraineté au profit des organes communs représentant la fédération dans son ensemble. Dans ce contexte, il y a lieu de distinguer entre la fédération et la confédération. La question est compliquée du point de vue sémantique également, quand on pense que la Suisse, qui depuis 1848 est une fédération, porte toujours le nom officiel de Confédération helvétique.

On admet que la confédération est une association d'Etats qui, en instituant des organes communs pour des domaines déterminés (politique étrangère, défense nationale), ne renoncent pas à leur souveraineté, ce qui implique la facilité de dissolution de la confédération ou de sa transformation en unions fédératives plus durables. On souligne en général que, contrairement à la confédération, la fédération a un caractère plus stable et qu'elle est une institution de longue durée. Il s'ensuit que les compétences communes d'une fédération peuvent s'étendre à de vastes domaines de la vie sociale et économique. La science allemande, connue pour sa précision, résume les différences entre la confédération et la fédération en distinguant entre l'union d'Etats (*Staatenbund*) — confédération et l'Etat fédéral (*Bundesstaat*).

A l'opposé de la fédération, et *a fortiori* de la confédération, nous avons l'Etat unitaire où la plénitude de la souveraineté se concentre dans ses organes centraux. L'Etat unitaire se caractérise donc par une uniformité d'organisation de l'appareil du pouvoir, indépendamment du fait de savoir s'il s'agit d'un Etat centralisé ou décentralisé.

Contrairement à la confédération, qui est une catégorie du droit international, la fédération relève du domaine du droit public interne. Cela résulte tant du contenu de la fédération que du fait qu'il existe des fédérations nées à l'issue des transformations de l'Etat qui, primitivement unitaire, se transforme en fédération sous l'effet de causes diverses dont nous parlerons plus loin.

Il nous faut maintenant nous tourner des notions employées dans l'histoire contemporaine vers le passé. Là, nous avons au premier plan les notions d'union et d'incorporation, notions universellement utilisées en Europe au moyen âge et à l'époque moderne. La notion d'union qui s'était développée d'abord dans le droit canon, embrasse une vaste gamme de liens entre Etats. Leur trait caractéristique, même là où les liens sont très lâches, c'est le monarque commun. En fonction du degré de solidité de l'union ainsi que du champ d'institutions et d'affaires communes, nous distinguons: a) l'union personnelle, où la personne du monarque commun et, par conséquence, l'alliance politique constituaient les seuls liens unissant deux Etats distincts. Une telle union n'était pas durable et se rompait facilement. Il en était autrement

avec, b) l'union réelle. Un minimum de différence permettant de distinguer l'union réelle de l'union personnelle ce sont les règles communes de la dévolution du trône ou l'élection commune, ce qui impliquait la solidité de l'union. D'autres éléments de l'union réelle pourraient être suivant les cas des institutions représentatives communes, des offices centraux communs, la monnaie et la douane communes, etc.

Parmi les unions réelles de l'ancien régime il faut distinguer l'union d'états qui résultait d'un accord entre les états d'un Etat et le monarque et les états (ou seulement avec le monarque) de l'autre. Quand un corps représentatif commun était le lien principal il s'agissait d'une union parlementaire, forme particulière d'union réelle.

Le langage politique contemporain emploie lui aussi la notion d'union pour désigner certaines fédérations et unions entre les anciennes colonies et la métropole et aussi pour désigner les groupements d'Etat liés entre eux par des institutions économiques (union douanière, monétaire, économique). Bien que ces dernières ne nous intéressent pas ici, il ne faut pas oublier qu'elles peuvent influencer sur les transformations des Etats qu'elles englobent en organismes de type fédéral.

Dans le passé, le trait caractéristique d'une union était crée la plupart du temps — du moins au moment de sa formation — par l'égalité formelle de ses membres. En revanche, les incorporations étaient marquées par l'inégalité, à moins qu'elles ne dussent aboutir — or elles ne devaient pas y aboutir nécessairement — à la liquidation de l'indépendance politique des unités politiques incorporées. Les unions réelles et les incorporations aboutissaient à la formation de formes qualifiées de la façon la plus générale d'Etats pluralistes. Ce terme, très imprécis, n'en rend pas moins toute la complexité de divers liens et dépendances que l'on rencontre dans l'histoire.

Les formes diverses de liens fédéraux représentent le plus souvent des synthèses pragmatiques sinon des conglomerats de notions exposées ci-dessus. De là les difficultés que rencontre le chercheur qui se penche sur la problématique historique de l'Etat fédéral et du principe fédératif. Il faut ne pas l'oublier.

II. Les origines, la croissance et les réalisations du fédéralisme

A. Antiquité

Les liens tels que ligues, unions, confédérations étaient fréquents dans l'antiquité et au moyen âge. Presque chaque organisme politique était impliqué dans divers groupements d'un ordre supérieur. Leur multitude et leur diversité résultaient des besoins de la vie, aussi se formaient-ils spontanément et leur motivation théorique, ne concernant du reste que les formes les plus évoluées, intervenait *ex post*, venant ra-

tionaliser l'état de choses existant. La création de ces groupements était dictée par des considérations économiques et par les besoins de défense. En même temps, ils traduisaient les tendances hégémonistes des unités politiques les plus fortes.

Dans l'antiquité hellénique rappelons la Confédération de Délos fondée en 478 av. J.-C. au cours des guerres médiques en tant que système d'alliances militaires d'Athènes avec les différentes cités. Du temps de Périclès, elle ne comptait pas moins de 202 cités. Les tentatives de sécession des *poleis* étaient matées par Athènes qui avait une position d'hégémone au sein de la Confédération en y assumant la suprématie administrative et la haute juridiction et en percevant les impôts (*feros*) au profit de la Confédération. Athènes cherchait à renforcer son hégémonie par la fondation de colonies militaires sur le territoire des cités. La Confédération de Délos dissoute après la défaite d'Athènes dans la guerre du Péloponnèse (404 av. J.-C.), ne fait pas exception dans l'histoire de la Grèce antique. Au cours des luttes opposant Athènes à Sparte, fut fondée la Ligue béotienne du côté de Sparte, et ensuite, formée contre l'hégémonie de celle-ci, la Ligue de Thèbes qui remporta, en 371 av. J.-C. une victoire décisive sur Sparte. A la même époque dut se constituer la seconde Confédération sous l'hégémonie d'Athènes, qui se désagrégea après 23 ans d'existence. Vers la fin du III^e siècle av. J.-C. se forme, au cours de la lutte contre Sparte, la Ligue achéenne.

Dans la Péninsule d'Apennins il y eut la Fédération latine, union des villes (*civitates*) de Latium avec à sa tête, Alba Longa et plus tard, au V^e siècle av. J.-C., Rome, qui s'est acquise une prépondérance économique et politique. Les membres de la Ligue latine étaient liés par un accord politico-militaire qui les obligeait à renoncer à avoir leur propre politique étrangère et à participer aux guerres menées par Rome. Le mécontentement des cités de Latium devant l'hégémonie croissante de Rome aboutit à une guerre (340 - 338 av. J.-C.) terminée par la victoire de la République romaine, la dissolution de la Ligue latine et la subordination de *Latium* à Rome. Rome laissa dans certaines cités leurs municipalités locales, en accordant à leurs habitants des droits plus ou moins étendus. D'autres furent placées sous l'administration directe des fonctionnaires romains. Il y avait enfin des cités qui conservèrent leur statut d'alliée de Rome en passant avec elle des alliances offensives et défensives.

Le trait caractéristique de ces ligues ou fédérations antiques était formé par l'aspect républicain des *poleis* ou des *civitates* qui les composaient, ce que remarque John Gilissen, en l'imputant à leur caractère maritime, commercial qui incitait à adopter des systèmes politiques plus libéraux et plus démocratiques adéquats à une économie d'échange⁴.

⁴ J. Gilissen, *La notion d'empire dans l'histoire universelle*, „Recueils de la Société Jean Bodin”, t. 31 : *Les grands empires*, Bruxelles 1973, p. 765 et suiv.

Territorialement petites, ces unités ne pouvaient faire face à des adversaires plus forts qu'en s'unissant. Les tendances à l'hégémonie rencontraient, comme nous l'avons dit, des résistances, ce qui n'empêcha pas Rome de devenir le plus grand empire du monde antique.

A côté de Rome, et plus tôt qu'elle, existait l'empire chinois. Ses habitants l'appelaient l'empire du Milieu, appellation qui, comme le démontre K. Gawlikowski, devait désigner la Chine comme centre de la civilisation. C'est pourquoi, l'empire du Milieu était représenté comme étant situé au centre de plusieurs cercles concentriques faisant figure d'Etats plus ou moins dépendants en fonction de leur éloignement du centre qu'était la Chine. Cette construction spécifique de l'Etat composé est étrangère, par son idéologie également, aux formes d'union d'Etats du bassin méditerranéen.

B. Moyen Age et Ancien Régime

Dans les Etats composés du haut moyen âge il y avait un puissant facteur d'hégémonie découlant du caractère monarchique du pouvoir et aussi d'un rôle plus marqué que la force jouait lors de leur formation⁵.

Il en fut ainsi avec l'empire carolingien dont le caractère quasi universel pour l'Occident fut sanctionné par le couronnement de Charlemagne en 800. Il en était pareillement sur les grands territoires d'Europe centre-orientale où la Grande Moravie (IX^e — début du X^e siècle) et un peu plus tard la Russie de Kiev avaient, elles aussi, un caractère composite. L'Etat de Kiev était de surplus hétérogène du point de vue ethnique, car à côté de l'élément dominant slave, il comportait aussi des ethnies finno-ougriennes, ainsi que l'élément normand, peu nombreux mais dynamique.

En Europe occidentale, les Etats féodaux composites se sont formés sur la base territoriale de l'empire carolingien. La *renovatio imperii* en 962 fut une double, et depuis la première moitié du XI^e siècle une triple royauté, réunissant en personne de l'empereur les couronnes d'Allemagne (*regnum Teutonicorum sive Francorum*), d'Italie et, depuis 1033, de Bourgogne. On peut y voir à la fois un prototype d'union réelle. Et bien que dans la politique et la doctrine de Frédéric I^{er} et Henri VI Hohenstaufen se fussent dessinées des tendances à concevoir l'Empire d'Occident comme un *dominium mundi*, cependant face aux royaumes particuliers français, anglais et autres, professant la doctrine selon laquelle le *rex est imperator in regnum suo*, l'empire médiéval se présentait dès l'origine comme une union de trois royaumes. Ce n'est qu'après la naissance, à la fin du XII^e s., du *Reichsfürstenstand* et en-

⁵ Cf. J. Gilissen, o.c., pp. 832 suiv.

suite de la Bulle d'or de Charles IV de 1356, qu'il s'est transformé en une confédération de duchés ecclésiastiques et séculiers ainsi que de villes libres impériales avec à leur tête un empereur électif. Ce dernier "n'est, écrivait R. Folz, que le président d'une fédération des territoires et ne possède de pouvoir réel que dans la mesure où il dispose de domaines patrimoniaux (*Hausmacht*) assez considérables pour lui fournir les moyens d'action de sa politique" ⁶.

Après la mort de Sigismond de Luxembourg ce sont les Habsbourg qui se succédèrent, toujours par élection, sur le trône du Saint Empire Romain de la Nation Germanique, comme il était officiellement appelé depuis 1512 jusqu'au moment de son démembrement au XIX^e siècle.

Après les guerres de religion, le Saint-Empire devint, sous le couvert de *Bündische Prinzip*, une lâche confédération d'Etats la plupart du temps absolus, jouissant en fait de la plénitude de droits souverains. Les institutions communes se limitaient à la personne d'empereur — représentant du *Reich*, du *Reichstag* — représentation des principautés et des villes impériales et enfin à deux hautes cours: le *Reichskammergericht* et la *Reichshofrat*.

Les unions, personnelles ou réelles, dont la forme la plus fréquente étaient des unions dynastiques, étaient un phénomène quasi universel au moyen âge en Europe. Elles ont contribué dans une mesure non négligeable à la naissance de plusieurs Etats européens dans leur forme contemporaine ⁷. L'union du Comté de Catalogne et du Royaume d'Aragon (1137) ainsi que celle des Royaumes des Castille et de León (définitivement en 1230) à l'époque de la Reconquête, ont abouti à l'union (1479) des Royaumes d'Aragon (avec Catalogne), de Castille et de León à l'issue du mariage contracté dix ans plus tôt entre Ferdinand d'Aragon et Isabelle de Castille. Cette union, avec des particularités conservées par les différentes provinces et fondées sur les *fueros*, a posé les bases de l'Espagne contemporaine ⁸.

A côté des unions dynastiques on peut parler des unions conclues par les états au pouvoir et qui revêtaient, la plupart du temps, la forme d'union parlementaire. Il en fut ainsi avec l'union polono-lituanienne, amorcée à la fin du XIV^e siècle par le mariage du grand duc de Lituanie, Vladislav Jagellon avec Hedvige d'Anjou — reine de Pologne, afin de pouvoir s'opposer à la puissance militaire de l'Ordre Teutonique qui me-

⁶ R. Folz, *Le Saint Empire Romain germanique*, „Recueils Jean Bodin”, t. 31, pp. 309 - 355 et le travail classique de G. von Bellow, *Der deutsche Staat des Mittelalters*, Leipzig 1914.

⁷ Cf. E. Loussé, *Organisação et representação corporativas*, Lisboa 1962, p. 149 - 165; K. Górski, *Estates and Unions of Countries at the Example of Prussia and Poland in the 15th and 16th Centuries* [in:] *Communitas, Princeps, Corona Regni. Studia selecta*, Warszawa—Poznań—Toruń 1976, p. 117 - 123.

⁸ R. Gihert, *La sucesión al trono en la monarquía española*, „Recueils Jean Bodin” t. 21: *La monocratie, deuxième partie*, Bruxelles 1969, p. 447 suiv.

naçait les deux pays⁹. Quoique, au moment de la conclusion du mariage entre Jagellon et Hedvige on ait admis l'incorporation de la Lituanie à la Pologne, l'évolution ultérieure aboutit à la reconnaissance de l'égalité des deux pays, une prémisse du succès de l'union polono-lituanienne, consacrée par l'acte d'union réelle proclamée par les parlements des deux pays à Lublin en 1569. Pour la noblesse du Grand Duché, l'aspiration à une union réelle était liée à celle d'acquérir les droits et privilèges dont jouissait déjà la noblesse polonaise. L'Etat polono-lituanien avec un seul roi et une seule diète, mais avec deux administrations et deux systèmes de droit était fondé sur la communauté d'intérêts de la noblesse. Aussi a-t-il subsisté jusqu'aux partages à la fin du XVIII^e siècle.

Moins solide s'avéra être l'union signée à Kalmar en 1397 — donc contemporaine à l'union polono-lituanienne — par le Danemark, la Suède et la Norvège. Dirigée contre la Hanse, l'union de Kalmar était fondée sur l'égalité juridique des trois Etats qui la composaient. Pourtant, les tendances à la domination de la part de la noblesse danoise soulevaient l'opposition des villes et des paysans libres de Suède. La répression frappant les citadins de Stockholm (le „bain sanglant” de 1520) eut des conséquences néfastes pour l'union et aboutit à la séparation de la Suède (1536).

Un sort différent de celui de l'union polono-lituanienne a connu l'union entre la Pologne et la Hongrie, réalisée pour la première fois en 1370, lors de l'accession au trône polonais du roi angevin Louis II de Hongrie, et renouvelée en 1434. Une présence intermittente jusqu'en 1526 des Jagellon sur le trône de Hongrie n'a pas contribué à accroître des tendances en faveur de l'union ni chez l'une ni chez l'autre partie, bien qu'il y ait eu des analogies très poussées dans les structures sociales des deux pays, et notamment la prépondérance de la noblesse. La Pologne ne trouvait pour elle aucun intérêt vital dans la région du Danube, tandis que les Hongrois se rendaient compte qu'ils ne pousseraient pas la Pologne à lutter contre la Turquie. En fin de compte, les deux épisodes de l'union polono-hongroise n'eurent pas de suite. Par contre, l'union de la Bohême et de la Hongrie sous le règne d'un autre Jagellon avait ouvert, par la voie de mariage, l'accès à ces deux trônes aux Habsbourg.

Le noyau de la concentration territoriale des Habsbourg fut l'archiduché d'Autriche auquel ils joignirent une partie de l'ancien royaume de Bourgogne et, depuis 1526, les couronnes de Bohême et de Hongrie. Toutes ces acquisitions aussi bien que celles de Charles Quint ont été obtenues grâce au jeu de combinaisons matrimoniales dans lequel excellaient les Habsbourg, comme le disait ce quatrain connu :

⁹ Cf. J. Bardach, *L'Union de Lublin, ses origines et son rôle historique*, „Acta Poloniae Historica”, T. 21: 1969, pp. 69 - 92.

Bellae gerant alii
Tu, felix Austria, nube.
Namque Mars aliis
Dat tibi regna Venus.

Ainsi fut élargi la *Hausmacht* des archiducs d'Autriche dont la monarchie composite et plurinationale représentait la plus forte concentration territoriale de l'Empire germanique aux XVI^e - XVIII^e siècles. C'est elle qui a donné naissance à la monarchie dualiste d'Autriche-Hongrie.

La plus proche du modèle confédéral était „l'alliance éternelle” défensive conclue contre les Habsbourg par trois cantons forestiers suisses: Schwyz, Uri et Unterwalden (1291)¹⁰. Au XIV^e s., à cette union — appelée aussi *Bund* et *Eidgenossenschaft* — ont adhéré quelques villes (Lucerne, Berne et Zurich) et territoires (Zoug et Glaris). Composée de 8 cantons, la Confédération helvétique fut reconnue en 1389 par les Habsbourg en tant qu'unité autonome de l'Empire. Dans les siècles suivants, par adjonction de nouveaux cantons, la Confédération a englobé 13 cantons. Les conditions spécifiques du pays montagneux étaient favorables à la conservation par les cantons de leurs particularités, y compris constitutionnelles, et ont empêché le système féodal de se développer. Grâce à cela l'ensemble de la population libre participait, du moins formellement, à la vie politique. Dans les cantons forestiers, les décisions sur les affaires publiques appartenaient à l'assemblée générale de tous les gens libres et dans les villes aux conseils municipaux dominés par le patriciat. Ces assemblées élaient des députés au parlement du *Bund* (*Tagsatzung*).

Les guerres de religion entre les cantons catholiques et protestants troublaient, voire menaçaient, l'existence du *Bund*. Néanmoins la Confédération s'est maintenue sous cette forme jusqu'en 1798. A côté des cantons, faisaient partie de la Confédération helvétique des unités alliées comme évêché de Bâle et la ville de Genève ainsi que les territoires soumis à la Confédération, qui ne déléguaient pas des députés au *Tagsatzung*, mais étaient tenus de se conformer à ses résolutions. On serait tenté de déceler dans ces formes une influence de la féodalité sur une organisation politique, qui par principe était conçue comme étant opposée aux rapports féodaux.

On reconnaît en général pour le premier organisme moderne de type confédéral les Provinces Unies des Pays-Bas¹¹. Elles s'étaient formées

¹⁰ Cf. K. Meyer, *Der Ursprung der Eidgenossenschaft*, Zürich 1941; J. Müller, *Geschichte der schweizerischen Eidgenossenschaft*, B. 1-3, Zürich 1942, W. Martin, *Histoire de la Suisse*, 7 éd. Lausanne 1974.

¹¹ Cf. J. Boogman, *Die holländische Tradition in der niederländischen Geschichte*, „Westfälische Forschungen” T. 15: 1962; S. Groenveld et H. L. Ph. Leeuwenberg éds., *Die Unie van Utrecht. Wording en werking van een verbond en een verbondsacte*, Den Haag 1979.

à la suite d'une révolte contre la domination espagnole, déclenchée en 1572 par la province commerciale de la Hollande et celle de la Zélande, toutes deux déjà en majorité protestantes. De l'autre côté se trouvaient les couches conservatrices.

Les liens unissant les provinces luttant contre le pouvoir étranger se sont renforcés par l'union d'Utrecht (1579) conclue par la Hollande, la Zélande et l'Utrecht, à laquelle allaient adhérer les autres provinces.

Les organes communs des sept Provinces Unies étaient les Etats-Généraux — représentation des états des provinces, le Conseil d'Etat — gouvernement de l'Union, ainsi que le commandement de l'armée de terre et de la flotte. Ce commandement se trouvait entre les mains des princes d'Orange qui étaient en même temps les *stathouders* (gouverneurs) de la Hollande, la province la plus grande et la plus puissante. Les liens se renforçaient aussi par le fait que les autres provinces nommaient le *stathouder* de la Hollande à un poste analogue chez elles. En fin de compte, les autorités provinciales de la Hollande dont la part dans le trésor commun était supérieure, au XVII^e siècle, à 58% des revenus, avaient une position prépondérante dans le gouvernement de l'Union. Dans la Hollande même, un rôle particulier jouait la riche ville d'Amsterdam. J.C. Boogman, en soulignant la difficulté, qu'il y a d'ajuster les réalités historiques complexes à un modèle théorique, fait remarquer que la „fédération confédérale” des Pays-Bas traduisait la suprématie de la Hollande sur les autres provinces.

C. Epoque contemporaine

A l'époque contemporaine qui commence avec la victoire des grandes révolutions bourgeoises du XVIII^e siècle — américaine et française — se sont formés le fédéralisme moderne et les institutions fédérales assez étroitement liées aux courants libéraux. A l'exemple des Etats-Unis d'Amérique des fédérations *sensu stricto* se forment dans d'autres pays. En même temps on voit se développer la doctrine fédérale qui s'inspire de Montesquieu, et surtout de Tocqueville. Aux USA, la doctrine du fédéralisme fut développée dans une série de publications paraissant sous le nom commun de "The Federalist", datant de l'époque de la lutte pour la ratification de la constitution fédérale de ce pays par les assemblées législatives des différents états.

Au XIX^e siècle sont devenues fédérations deux unions d'Etats d'ancien régime, à savoir la Suisse et l'Allemagne. Le XIX^e siècle fut également témoin d'une relance d'unions monarchiques, qui allait s'avérer passagère. Au XX^e siècle, on voit se former d'autres formes de fédéralisme à caractère divers, ce qui résultait des points de départ différents de leur évolution, comme le démantèlement des empires coloniaux, le resserrement des liens économiques, les difficultés de maintenir le système unitaire dans les Etats à ethnies ou groupes linguistiques hété-

rogènes. Par ailleurs, ça et là, on avance aussi le postulat du relâchement des rigides structures fédérales. Afin de fixer les caractéristiques générales et particulières ainsi que les tendances d'évolution du fédéralisme, essayons d'exposer — de façon nécessairement très générale — son application dans les différents pays concernés.

1. Le noyau des Etats-Unis d'Amérique¹² furent 13 colonies anglaises qui se formaient le long de la côte atlantique depuis 1606 (Virginie) jusqu'à 1732 (Géorgie). D'une colonie à l'autre, les conditions économiques et sociales étaient différentes. Dans celles du nord (la Nouvelle-Angleterre) se développaient l'industrie et le commerce, tandis que des grandes plantations cultivées par des esclaves constituaient la base de l'économie des colonies dans le Sud. Leurs régimes politiques présentaient des différences aussi sur des points de détail. Chaque colonie jouissait d'une autonomie poussée. Les tendances fédéralistes se sont accentuées à mesure que se développaient les intérêts économiques communs des colonies et que s'affermissait leur résistance à la politique économique de la Grande-Bretagne, qui cherchait à faire conserver par les colonies leur rôle de fournisseurs de matières premières, de débouchés et de terrains de la colonisation. Après 1763, lorsque les Anglais se firent céder par les Français le Canada et une partie de la Louisiane, les colonies n'étaient plus militairement menacées ce qui éliminait la nécessité d'une protection militaire de la part de la métropole. Entre-temps, la politique économique antiaméricaine de Londres s'est encore accentuée.

Dans les années 1774-1775 eurent lieu le premier et le deuxième Congrès continentaux qui ont débattu des moyens de contraindre le gouvernement britannique à des concessions. La rupture avec la métropole fut consommée en 1776 lorsque le Congrès après avoir demandé aux colonies de former des gouvernements indépendants, adopta, le 4 juillet, la Déclaration d'indépendance. Cette Déclaration constatait entre autres ceci: "We, therefore, the representatives of the United States of America in General Congress assembled [...] solemnly publish and declare that these United Colonies are, and of right ought to be free and independent States". Malgré l'emploi des termes "United Colonies" et "United States of America", le caractère des liens entre les Etats souverains n'a pas été défini. Il allait l'être dans les Articles de confédération et d'Union perpétuelle. Votés en 1777, ils sont entrés en vigueur en 1781, lorsque les Etats commençaient à gagner dans la guerre avec la Grande-Bretagne, qui allait prendre fin deux ans plus tard. Dès

¹² Cf. W. H. Bennett, *American Theories of Federalism*, Alabama 1974; S. Rufus Davis, *The Federal Principle. A Journey Through Time in Quest of a Meaning*, Berkeley 1978; J. Jaskiernia, *Trendy rozwojowe federalizmu amerykańskiego* [Les tendances de développement du fédéralisme américain], „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1977 n° 3; B. S. Krylov, *SSA. Fede-*

cette époque, les Etats-Unis constituaient une confédération relativement lâche, affaiblie par divers conflits sociaux et politiques.

En 1787, était convoquée à Philadelphie une Convention des représentants des Etats, appelée à reviser les Articles de confédération. Mais la Convention vota un acte nouveau, la Constitution des Etats-Unis, instaurant le système fédéral.

La Constitution instituait les organes de l'Union: le Congrès comportant une Chambre de représentants, élue au suffrage égal par les citoyens de tous les Etats et un Sénat où siègent les sénateurs au nombre de deux par Etat, élus primitivement par les assemblées législatives des Etats, et, depuis 1913, directement par tous les citoyens; le président et le vice-président, élus au suffrage indirect; la Cour Suprême, nommé par le président après conseil et assentiment du Sénat.

Les auteurs de la Constitution se trouvaient, comme le fait remarquer à juste titre H. N. Scheiber, devant le problème de la "diffusion du pouvoir" entre la Fédération et les Etats. La Constitution énumérait les compétences des autorités fédérales et indiquait celles que les Etats perdaient au profit de ces autorités. La diffusion du pouvoir entre la Fédération et les Etats n'a pas été faite de façon bien précise. Le Congrès acquérait entre autres le droit de lever les impôts, d'instituer les droits de douane, les contributions et les taxes également dans le but de garantir un bien-être général (*general welfare*) des Etats-Unis; de réglementer le commerce extérieur et entre les Etats; d'édicter toutes les lois qui paraîtraient nécessaires à l'exercice des compétences attribuées aux autorités des Etats-Unis. Les autorités fédérales ont été autorisées à administrer la région où est située la capitale, ce qui a servi à la création du district de Columbia. La Constitution ne précisait pas à qui — à l'Union ou aux Etats — appartenaient les compétences non énumérées par elle, appelées couramment les pouvoirs résiduels. Dans un amendement entré en vigueur en 1791, les pouvoirs résiduels ont été attribués aux Etats.

Sur la base du texte de la Constitution a été élaborée la doctrine que l'on appelle "fédéralisme dualiste". Ses principes sont: la limitation des compétences des autorités fédérales aux matières énumérées

ralizm, štaty i mestnoe upravlenie, Moskva 1968; P. F. Martynenko, *Sovremennye buržuaznye teorii o vnešnich snoženijach gosudarstv. Federalizm i vnešnie snoženija v konstitucionnom prave SŠA*, Kiev 1970; J. Patterson, *The New Deal and the States. Federalism in Transition*, Princeton 1969; A. Pullio, *Podział władzy między federacją i stanami w Stanach Zjednoczonych Ameryki* [La division de pouvoir entre l'Union et les Etats aux Etats-Unis d'Amérique], Warszawa 1977; H. N. Scheiber, *American Federalism and the Diffusion of Power. Historical and Contemporary Perspective*, „University of Toledo Law Review”, Symposium Issue: Federalism, 9: 1978; le même, *Federalism and the Constitution. The Original Understanding*, dans: *American Law and the Constitutional Order*, H. N. Scheiber et L. Friedman éds, Cambridge Mass. 1978.

dans la Constitution et restrictivement interprétées; la souveraineté et l'égalité de la Fédération et des Etats dans leurs domaines d'activité respectifs; le fait de traiter les rapports entre la Fédération et les Etats sous l'aspect d'un conflit virtuel et non de la coopération. Cette doctrine, affirmée par la jurisprudence de la Cour Suprême fédérale, devenue interprétatrice officielle de la Constitution, reflète bien les rapports entre l'Union et les Etats jusqu'à 1861. Les "droits inaliénables" des Etats étaient invoqués aussi bien par les partisans que les adversaires du maintien de l'esclavage dans le Sud, mais objectivement le fédéralisme dualiste favorisait le maintien de l'esclavage. La question de la sécession ou même de la dissolution de la Fédération n'était pas tranchée jusqu'au bout. La vie économique et sociale, qui rarement encore débordait les limites d'un Etat, n'intéressait pratiquement que les autorités locales guidées par des intérêts particularistes.

Dans les 80 premières années de la fédération américaine sa base territoriale et démographique s'est essentiellement modifiée. A l'époque de l'adoption de la Constitution, les Etats-Unis occupaient un peu plus de 2 millions de km² habités par une population de plus de 2 millions. En 1861, les Etats-Unis occupaient déjà le territoire qui est le leur aujourd'hui (sauf l'Alaska et les îles Hawaii), comptaient 32 millions d'habitants (dont 4 millions d'esclaves) et étaient divisés en 33 Etats, un district fédéral et 9 territoires auxquels le Congrès conférait progressivement les droits d'Etat.

Le déclin du fédéralisme dualiste a commencé avec la guerre de Sécession. Dans les années 1860-1861, onze Etats du Sud ont fait sécession et constitué les Etats confédérés d'Amérique. Après la défaite de la Confédération en 1865, les compétences des autorités fédérales se sont sensiblement étendues à la suite aussi bien des amendements à la Constitution supprimant l'esclavage que d'importantes transformations de la politique économique et fiscale. Depuis 1902, on voit se développer l'institution des subventions à affectation déterminée (*grants-in-aid*), un facteur, devenu important, de direction par les autorités fédérales de l'activité des autorités d'Etats. Cependant, à l'exception de la période de la 1^{ère} Guerre mondiale où la Fédération a pris temporairement contrôle de l'ensemble de la vie économique, la majorité des matières économiques restait un domaine propre aux Etats. La situation a changé avec le *New Deal* (1933-1941), quand la Fédération assumait la responsabilité de surmonter les conséquences de la grande crise économique. Les dispositions de la Constitution définissant les tâches des autorités fédérales étaient interprétées de façon très extensive. De plus, dans les domaines tels que l'assistance sociale, les assurances sociales, l'assistance médicale, les autorités fédérales inspiroient et dirigeaient l'activité des autorités d'Etats et inférieures à travers le système de subventions dont nous avons parlé ci-dessus.

Finally, à l'époque du *New Deal* s'est formé un nouveau type de rapports entre la Fédération et les Etats généralement appelé "fédéralisme coopératif", fondé sur la coopération des deux niveaux, la Fédération toutefois conservant un rôle directeur. Le gouvernement fédéral est devenu, comme le constatait H. N. Scheiber "the chief administrator, the monitor of lower-level administration, the coordinator, the evaluator". Ce type de rapports existe de nos jours et le rôle des autorités fédérales s'est encore accru, entre autres en matière de politique d'éducation, de santé publique, de protection de l'environnement ou, depuis les années soixante, de protection des droits du citoyen. On parle finalement d'un "fédéralisme moderne centralisé". On indique également le développement récent de la coopération entre les autorités fédérales et les autorités municipales, omission faite des autorités d'Etats ainsi que les procédés technocratiques qui se manifestent avec toujours plus de force dans les initiatives fédérales.

2. Les institutions fédérales des pays d'Amérique Latine¹³ ont évolué sous l'influence directe du modèle des USA. Ce modèle cependant a fonctionné dans des conditions politiques et sociales différentes, aussi le fédéralisme latinoaméricain montrait-il au XIX^e siècle, et montre encore de nos jours, de nombreuses particularités.

Au début du XIX siècle, une majorité notable des pays d'Amérique Latine étaient des colonies de deux monarchies absolues européennes: Espagne et Portugal. La lutte de libération des colonies espagnoles aboutit, après 1816, au détachement de toutes les colonies à l'exception de Cuba et de Porto Rico. En 1822, les liens de dépendance ont été rompus entre le Portugal et le Brésil.

La délivrance de la domination de la métropole n'était pas liée dans ces Etats avec des réformes sociales. Ils étaient créés par des officiers et politiciens ambitieux, s'appuyant sur des groupes locaux de propriétaires de latifundia et en partie de la bourgeoisie. Après la liquidation du pouvoir des métropoles se sont manifestées de fortes tendances "à morceler l'Amérique Latine en autant de petites souverainetés locales qu'il y avait de chefs politiques locaux"¹⁴. Parallèlement agissaient des forces se prononçant pour un fédéralisme correspondant à la doctrine et aux modèles empruntés aux Etats-Unis par les représentants de diverses orientations politiques. Comme le souligne E. Pino Iturrieta on ne saurait donner automatiquement aux libéraux l'étiquette de fédéralistes et aux conservateurs celle de partisans du système unitaire. Les liens

¹³ Cf. P. J. Chamorro, *Historia de la Federación de la América Central*, Madrid 1951; J. Gamás Torracó, *El federalismo mexicano*, México 1975; *Los sistemas federales del continente americano*, México 1972; R. Zorraquin Becú, *El federalismo argentino*, Buenos Aires 1958.

¹⁴ J. Lambert, *Amérique Latine. Structures sociales et institutions politiques*, Paris 1963, p. 157.

unissant les uns et les autres à telle ou telle doctrine — si l'on admet que de tels liens avaient existé — étaient bien plus compliqués. Bien que la doctrine du fédéralisme ait été considérée comme liée au républicanisme, cela n'a pas empêché l'instauration d'institutions fédérales dans l'Empire brésilien en 1834.

La lutte pour le pouvoir et le défaut de cohérence de nombreuses unités politiques devaient aboutir à la désagrégation de la Fédération de la Grande Bolivie ou des Provinces Unies d'Amérique centrale, organismes nés après l'accès à l'indépendance. Le Traité de l'Union, Ligue et Confédération permanente conclue en 1826 par la majorité des pays de cette zone sur initiative de Simon Bolivar, combattant pour la liberté et l'unité de l'Amérique Latine, n'est jamais entré en vigueur. Grâce au système fédéral on a cependant réussi de conserver l'unité politique de la majorité des territoires de deux des quatres anciens vice-royautés espagnoles: la Nouvelle Espagne (Etats-Unis de Mexique) et la Plata (Argentine).

Dans la 2^e moitié du XIX^e siècle, les conflits entre fédéralistes et unitaristes se sont atténués. A cette époque commença à se cristalliser le fédéralisme latino-américain contemporain dont les institutions ont été finalement acceptées par 4 Etats: Argentine, Brésil, Mexique et Venezuela. Ce dernier pays est du reste considéré comme une fédération apparente, du fait qu'aux termes de la Constitution de 1961, les gouverneurs d'Etats sont étroitement soumis au pouvoir fédéral.

3. Contrairement aux deux Amériques, dans l'Europe du XIX^e siècle dominaient les régimes monarchiques. La forme fondamentale de liens durables entre Etats était toujours l'union.

Cependant, la vague que cette forme a connue a été passagère. Certaines unions de type personnel se sont désagrégées par suite de l'application des règles différentes de la succession au trône (union de la Grande Bretagne avec la Hanovre en 1837, celle des Pays-Bas et du Luxembourg), d'autres par suite de leur dissolution proclamée par l'une des parties (la Norvège en 1905). Les autres unions ont cessé d'exister à la suite d'événements politiques de caractère général.

Sur les territoires polonais, il y avait une union réelle entre le Duché de Varsovie, ce pays tampon oriental du Grand Empire napoléonien, et le Royaume de Saxe (1807 - 1813/15). Les affaires étrangères se trouvaient entre les mains des Saxons. Dans la pratique, l'autonomie de ces deux Etats était limitée par l'hégémonie de la France napoléonienne ¹⁵.

L'union réelle (communauté de dynastie et de politique étrangère) unissant de 1815 à 1830 à l'Empire de Russie le Royaume de Pologne créé, en vertu des décisions du Congrès de Vienne, de la plupart des

¹⁵ Cf. W. Sobociński, *Le Duché de Varsovie et le Grand Empire (1807 - 1813)*, „Annales Historiques de la Révolution Française” t. 36, 1964, n° 3, pp. 365 - 372.

territoires du Duché de Varsovie était, en raison d'une disproportion flagrante des forces et des régimes essentiellement différents des deux Etats (monarchie absolue en Russie et monarchie constitutionnelle en Pologne), une union inégale. St. Pétersbourg s'ingérait dans les affaires intérieures de la Pologne ce qui provoqua une insurrection nationale (29 novembre 1830) et la rupture de l'union. Mais la défaite militaire eût pour effet la perte d'autonomie par le Royaume de Pologne (1832) qui devenait une partie de l'Empire russe.

Depuis 1809, était lié par une union à l'Empire russe le Grand Duché de Finlande, antérieurement une province suédoise¹⁶. Autrement que le Royaume de Pologne, la Finlande était formellement incorporée à l'Empire. Cependant, elle continuait à avoir son système constitutionnel, avec un parlement et un système juridique particulier. Une représentation des intérêts de la Finlande à St. Pétersbourg montrait que ce pays, malgré l'incorporation, avait les attributs d'un Etat uni à la Russie par une union réelle inégale. Cette union a duré jusqu'à la proclamation par la Finlande, en décembre 1917, de l'indépendance approuvée par la révolution socialiste russe.

L'union de la Norvège et du Danemark, perpétuation de l'union de Kalmar, a duré jusqu'à 1814. Le conflit entre le Danemark, allié fidèle de Napoléon I^{er}, et la Grande Bretagne obligea celle-ci à céder, en 1814, la Norvège à la Suède, partenaire nouvelle de la coalition antifrançaise. La Suède n'a réussi de réaliser cette union qu'après la guerre avec la Norvège, quand le Storting norvégien avait élu le souverain suédois roi de Norvège. En vertu de l'acte d'union de 1815, la Norvège était unie à la Suède par une union réelle. La Norvège avait ses propres parlement, gouvernement, administration, trésor, droit et organisation judiciaire. Toutefois, les affaires étrangères restaient entre les mains des Suédois. Cette situation a commencé, avec le temps, de susciter l'opposition de la Norvège qui, Etat maritime, tenait à avoir ses propres services consulaires. Le refus de la Suède fut la cause directe de la proclamation en 1905 par le Storting de l'indépendance de la Norvège ce qui signifiait la fin de l'union¹⁷.

Le compromis austro-hongrois de 1867 en vertu duquel prenait naissance l'union réelle dualiste des deux Etats égaux: l'Empire d'Autriche et le Royaume de Hongrie, a tranché le problème de la position de la Hongrie au sein de la monarchie des Habsbourg¹⁸. Après que toute la

¹⁶ Cf. P. Tømmila, *La Finlande dans la politique européenne en 1809 - 1815*, Helsinki 1962; O. v. Thörne, *Die Stellung des Grossherzogtums Finnland im Russischen Reich 1809 - 1910*, Marburg 1966.

¹⁷ B. Piotrowski, *Walka Norwégów o rozwiązanie unii politycznej ze Szwecją 1884 - 1907* [La lutte des Norvégiens pour la dissolution de l'union politique avec la Suède 1884 - 1907], Poznań 1974.

¹⁸ *Die Habsburger Monarchie 1848 - 1918*, A. Wandruszka et. P. Urban-

Hongrie se fût trouvée entre les mains des Habsbourg (1699), pendant plus de 150 ans des conflits devaient surgir entre la politique centraliste de la dynastie au pouvoir et les aspirations des Hongrois à la conservation et au développement de leurs institutions nationales. Ces conflits dégénéraient parfois en rupture ouverte de l'union (détronisation des Habsbourg par le parlement hongrois en 1707 et ensuite en 1849). L'Autriche toutefois sut aboutir, en usant de la force, à la réincorporation de la Hongrie. La période du centralisme absolu, qui avait suivi l'étouffement de la révolution 1848/49, a pris fin après la défaite de l'Autriche dans la guerre avec le Royaume de Sardaigne et la France qui le soutenait. La Hongrie recouvrait ses parlement, gouvernement, administration, droit, organisation judiciaire. En même temps, les autres territoires sous la domination autrichienne, les *Kronländer*, entre autres la Bohême et la Galicie, soit la presque totalité des territoires polonais occupés par l'Autriche, obtenaient des institutions autonomes, en premier lieu des diètes régionales.

Depuis les années soixante du XIX^e siècle, l'Autriche avait pris les caractéristiques d'un Etat composite. Dans la recherche d'une forme appropriée du régime de cette monarchie multinationale, trois conceptions se sont dessinées: conception centraliste, ayant en vue les intérêts des Allemands autrichiens; conception fédéraliste, favorable à l'égalité des différents territoires habités aussi par des nations slaves — Tchèques, Croates, Polonais; et enfin conception dualiste avancée par les Hongrois. Après les diverses tentatives de solution — fédéraliste (en 1860, dans le diplôme dit d'octobre), centraliste (en 1861, dans la patente dite de février) — c'est finalement la conception dualiste qui a triomphé. Après une nouvelle défaite militaire de l'Autriche dans la guerre contre la Prusse, fut conclu le compromis austro-hongrois de 1867. Conformément à ce compromis, outre le monarque, couronné dans les deux capitales séparément, l'Autriche et la Hongrie devaient avoir trois ministres communs: des Affaires étrangères, de la Guerre et des Finances (pour les dépenses communes). La législation commune régissant les affaires relevant de l'administration commune et les matières douanières, monétaires, ferroviaires d'intérêt général et les impôts indirects, devait relever de la compétence des Délégations des deux parlements composées, chacune, de 60 délégués délibérant alternativement, an par an, à Budapest et à Vienne. Dans la pratique, les deux Délégations siégeaient séparément et communiquaient entre elles par écrit. Le compromis de 1867 devait rester en vigueur 10 ans avec faculté de reconduction pratiquement appliquée. Cela soulignait la souveraineté de la Hongrie et

autorisait à affirmer que la monarchie dualiste était "une monarchie à dénonciation" (*Monarchie für Kundigung*).

Après 1867, l'Empire autrichien restait un Etat composite en raison de l'autonomie des pays de la couronne selon les règles de 1861. En revanche, le Royaume de Hongrie était un Etat unitaire, ce qui correspondait aux intérêts des milieux gouvernants de ce pays, opprimant les nationalités non hongroises. Une entorse à la règle du système unitaire était le Royaume de la Croatie — qui avait son propre parlement et sa propre administration avec un ban à sa tête¹⁹. L'union hongaro-croate était qualifiée au XIX^e siècle d'union réelle inégale. Sans donner satisfaction aux aspirations des Croates, elle était attaquée par les nationalistes hongrois.

La monarchie composite des Habsbourg, malgré les nombreuses questions de nationalité non résolues ou résolues partiellement et des tensions croissantes dues au réveil de la conscience nationale des peuples qui l'habitaient, était un essai intéressant de fédéralisme monarchique limité et partiel. Elle associait les anciens particularismes des pays de la couronne des Habsbourg à la doctrine libérale de la monarchie constitutionnelle. Ce libéralisme était, comme en Allemagne, teinté d'étatisme, en donnant la préférence au centralisme. On pourrait dire de cette monarchie ce qui a été dit de François-Joseph, qui la gouvernait durant toute l'époque de ces transformations: "Avec tout cela, cet homme aux opinions transportées dans la deuxième moitié du XIX^e siècle d'une époque bien plus éloignée, était prêt de comprendre l'idée de l'Etat composite moderne, c'est-à-dire de la fédération"²⁰.

La monarchie des Habsbourg s'est disloquée à la fin de la I^{ère} Guerre mondiale. La République autrichienne, renouant avec l'ancienne autonomie des pays de la Couronne a revêtu, aux termes de la constitution de 1920, la forme fédérale. Cette constitution, dans la version de 1929 reste en vigueur — sauf dans les années 1934-1945 — jusqu'à nos jours.

4. Les premières fédérations *sensu stricto* en Europe, la Suisse et l'Allemagne, sont nées au XIX^e siècle. Elles se sont formées sur les territoires qui sous l'ancien régime étaient unis par un lien de type confédéral. Parmi les anciennes confédérations, seuls les Pays-Bas ont pris au XIX^e siècle la forme unitaire, malgré une autonomie relativement étendue des provinces qui s'y était maintenue.

Une influence peu négligeable sur l'évolution des fédéralismes suisse et allemand fut exercée par Napoléon I^{er} qui, en ce qui concerne la France, continuait à représenter de façon conséquente l'idée de la "Ré-

¹⁹ Cf. W. Felczak, *Ugoda węgiersko-chorwacka 1868 r.* [L'accord ungaro-croate de 1868], Wrocław 1968; V. Krestić, *Hrvatsko-ungarska nagodba 1868. godine* [L'accord croato-hongrois de 1868], Beograd 1969.

²⁰ S. Grodziski, *Franciszek Józef I* [François-Joseph I^{er}], Wrocław 1978, p. 109.

publique une et indivisible", en aboutissant à l'affermissement de l'Etat parfaitement unitaire. Quant aux territoires situés au-delà de l'Empire, Napoléon se les soumettait par une utilisation adroite du principe fédératif. Ce principe était à la base du Grand Empire englobant, en dehors de l'Empire proprement dit, des Etats qui dépendaient de différentes manières de la France. Le Grand Empire napoléonien, construit de façon pragmatique, se prêtait difficilement à une définition précise. Dans le cadre du Grand Empire se trouvait également la Confédération du Rhin, une confédération déjà moderne des pays allemands, et la Confédération helvétique.

L'ancien système de la Confédération helvétique fut aboli par l'armée française qui, ayant investi les cantons suisses en 1798, l'a remplacé d'un coup par un système unitaire de la République helvétique. Comme le fait remarquer P. Stadler, "si la République helvétique ne forma qu'un épisode, elle eut pourtant de longs retentissements — toutes les autres constitutions suisses du XIX^e siècle peuvent être considérées comme une série d'antithèses, de réactions à cette provocation unitaire".

Le développement ultérieur se situe entre ces deux pôles: le modèle confédéral antérieur à 1798 et son contraire unitaire²¹. La puissance protectrice sous la férule du Premier Consul, obligée de compter avec les traditions et les sentiments des Suisses a inspiré l'acte de médiation de 1803, revenant aux principes confédéraux. Le pacte confédéral (*Bundesakt*) de 1815, reflet de la Restauration, fut marqué par le retour aux formes confédérales, renforcées toutefois par l'extension des liens communs. A la Confédération furent alors admis les cantons francophones-romands, qui jusqu'à cette date, à l'exception du canton de Vaud (admis en 1798), n'en faisaient pas partie.

L'époque entre 1815 et 1848 fut marquée par le processus de l'émancipation politique des nouvelles couches sociales — les intellectuels et industriels, qui ont parvenu à changer, à partir de 1830, les constitutions des cantons les plus avancées, en y introduisant des principes démocratiques. La défaite du *Sonderbund*, ligue des cantons catholiques contre la majorité protestante de la Confédération, opposée au resserrement des liens fédéraux, a ouvert en 1847 le chemin à la création, en 1848, de la fédération suisse, quoique celle-ci ait conservé la dénomination traditionnelle de la Confédération helvétique. La base institutionnelle de cette fédération fut la Constitution fédérale (*Bundesverfassung*) de 1848, étant selon l'expression de P. Stadler "l'œuvre d'un libéralisme

²¹ Cf. M. Frenkel, *Swiss Federalism in the Twentieth Century*, [in:] J. Murray Luck éd., *Modern Switzerland*, Palo Alto 1978; Y. Hangartner, *Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und kantonen*, Bern 1973; M. Imboden, *Die staatsrechtliche Problematik des schweizerischen Föderalismus*, Basel 1955; D. Lasserre, *Etapes du Fédéralisme. L'expérience suisse*, Lausanne 1954; L. Neidhart, *Der Föderalismus in der Schweiz*, Zurich—Köln 1975.

pondéré et conscient des traditions, formant un bilan remarquablement mûr des antagonismes". Les institutions créées par la constitution de 1848 — l'Assemblée fédérale, influencée par le modèle de Congrès des USA et le Conseil fédéral — restent en place jusqu'à présent.

La constitution de 1848 a reconnu comme trois langues nationales: l'allemand, le français et l'italien, ce qui aboutit à l'apaisement des tensions ethniques et linguistiques dans le cadre de la Confédération. Malgré plusieurs langues, la Suisse n'est pas un Etat multinational, car les Suisses ont développé chez eux un puissant sentiment de communauté nationale.

Des changements qui avaient intervenu dans le domaine des compétences de la Confédération vis-à-vis des cantons ont été élargis par la révision de la Constitution de 1874, introduisant aussi une forme de la démocratie directe typique pour la Suisse — le référendum. Après 1874, les révisions partielles de la constitution ont accordé à la Confédération beaucoup de compétences supplémentaires. Le moteur le plus puissant du renforcement du pouvoir confédéral devenait — comme aux Etats-Unis — le droit de la Confédération de lever des impôts directs, introduit à titre provisoire en 1915, mais resté en vigueur jusqu'aujourd'hui. Par ses subventions accordées aux cantons la Confédération arrive à tenir dans la dépendance les cantons financièrement faibles, attachés traditionnellement à leurs droits.

Néanmoins les compétences des cantons restent toujours étendues. On doit aussi tenir compte du fait que l'économie suisse reste toujours déconcentrée. L'industrie et les banques agissent sinon dans le cadre cantonal, du moins dans celui d'une région. La vitalité des concepts fédératifs trouve son expression dans la formation du vingt-troisième canton, d'expression francophone, celui de Jura, séparé du canton de Berne.

5. Les guerres contre la France révolutionnaire ont provoqué des changements essentiels dans le système intérieur du *Reich*²². Comme on le sait, la France victorieuse voulait opposer à l'Autriche et à la Prusse des Etats moyens suffisamment puissants. De là, l'accroissement territorial du Bade, de la Bavière, de la Hesse et du Wurtemberg non seulement aux dépens des principautés ecclésiastiques sécularisées, mais aussi des villes médiatisées du *Reich* (sauf quelques-unes les plus grandes) et aussi de quelques autres petits territoires. Avec les Etats allemands, à l'exception de la Prusse et de l'Empire autrichien proclamé

²² E. Eyck, *Geschichte der Weimarer Republik*, Zürich—Stuttgart, 1954; E. L. Pinney, *Federalism, Bureaucracy and Party Politics in Western Germany*, 1963; J. Wąsicki, *Rzecz o kraje niemieckie 1914 - 1949. Między unitaryzmem a federalizmem* [Reich et Länder allemands 1914 - 1949. Entre unitarisme et fédéralisme], Poznań 1977; K. Wedel, *Der Gedanke des Föderalismus in Programmen politischer Parteien Deutschlands Österreichs*, München 1969.

en 1804, a été créée la Confédération du Rhin dont Napoléon est devenu le protecteur. A l'époque napoléonienne, dans l'opinion allemande commença à gagner de l'importance le courant fédéraliste qui voyait dans la fédération une voie vers l'unité de l'Allemagne avec la conservation des particularités existantes, historiquement déterminées.

Après 1815, l'Allemagne a pris la forme de Confédération germanique (*der Deutsche Bund*) composée de 36 Etats. Elle avait le caractère d'union d'Etats monarchiques, *Staatenbund*. La Prusse et l'Autriche, en faisaient également partie, rivalisant d'ambition d'hégémonie et freinant le développement du courant libéral, porteur de l'idée fédérale. C'est finalement la Prusse qui est sortie victorieuse de cette rivalité, en créant en 1834 l'Union douanière (*Zollverein*), base du marché national allemand. *Zollverein* n'englobait pas l'Autriche, ce qui préparait un cadre économique pour les solutions politiques postérieures.

La révolution de 1848 renforça le sentiment de communauté nationale et les débats de la Diète de Francfort, quoique terminés par un échec, formulèrent un projet d'unification fédérale de l'Allemagne. La victoire militaire de la Prusse dans les années soixante aboutirent au retrait de l'Autriche de la Confédération germanique (1866). En même temps, 19 Etats de l'Allemagne du Nord fondaient, avec la Prusse, la Confédération de l'Allemagne du Nord (*der Norddeutsche Bund*). Son parlement a voté une constitution, approuvée ensuite par les monarques et les parlements des Etats faisant partie de la Confédération.

Le parlement à deux chambres du *Norddeutsche Bund* se composait du *Reichstag*, élu au suffrage universel et du *Bundesrat*, chambre supérieure. Cette dernière se composait de représentants munis de pleins pouvoirs des différents Etats, et le nombre de leurs voix au *Bundesrat* était en proportion de l'étendue et de l'importance de ces Etats. Sur les 43 voix au *Bundesrat*, 17 appartenait à la Prusse. Comme les modifications du régime de la Confédération exigeaient pour leur validité une majorité des deux tiers des voix, elles ne pouvaient être adoptées à l'encontre de la volonté de la Prusse. Le roi de Prusse était président et commandant suprême des armées de la Confédération. Le pouvoir exécutif était confié au chancelier de la Confédération, fonction que Bismarck, premier ministre de la Prusse, fut le premier à remplir. En dehors de la Confédération de l'Allemagne du Nord étaient restés les pays de l'Allemagne du Sud: Bavière, Wurtemberg et Bade. La guerre de 1870 avec la France à laquelle elles ont pris part devait aboutir à l'unification de l'Allemagne. Depuis 1871, l'Allemagne était l'Empire allemand (*Deutsches Reich*). Il constituait une forme spécifique unissant le maintien des organismes particularistes de l'ancien régime à la tendance unificatrice. La couleur étatique du libéralisme allemand fit, comme le souligne Hans Mommsen, que l'Empire se caractérisait par un puissant pouvoir central, tandis que l'élément d'hégémonie de la part de Prusse

dominait les principes égalitaires du fédéralisme. Néanmoins, l'élément fédératif, malgré les restrictions existantes, l'emportait peu à peu sur l'autre, aussi classerons-nous l'Empire allemand, tout comme la Confédération de l'Allemagne du Nord, parmi les Etats de type fédéral.

A la tête du *Reich* se trouvait le roi de Prusse, cependant non en qualité de président, mais en celle d'empereur héréditaire, ce qui était une manifestation extérieure de l'hégémonie prussienne. La Constitution du *Reich* définissait les compétences de la fédération: politique étrangère, questions monétaires et douanières, impôts du *Reich*, armée de terre et marine de guerre, législation relative au droit judiciaire. La juridiction suprême était la Cour du *Reich* (*Reichsgericht*) à Leipzig. Les facteurs suivants favorisaient la consolidation de l'unité du II^e *Reich*:

a) le développement des organes centraux issus de la Chancellerie du *Reich*;

b) l'instauration d'un système commun de droit, ce qui s'est traduit par un Code civil panallemand — *Bürgerliches Gesetzbuch*;

c) le développement des partis politiques exerçant leur activité sur tout le territoire de l'Empire allemand.

En même temps les Etats faisant partie de l'Empire conservaient leurs compétences non seulement dans les domaines du droit constitutionnel et du droit administratif mais aussi dans d'autres. Ainsi la Bavière catholique avait son envoyé au Vatican, et le pape était représenté par un nonce à Munich. Pareillement, l'armée était composée de 4 contingents: prussien, saxon, bavarois et wurtembergeois sous le commandement de leurs rois. Cependant un état-major commun, subordonné à l'empereur garantissait l'unité de l'armée.

Après le renversement du régime impérial en Allemagne, l'Assemblée Nationale de Weimar adopta le 11 août 1919 une constitution républicaine, fruit d'un compromis entre la social-démocratie et les partis de la bourgeoisie: le centre catholique et le parti démocrate. Le *Reich* allemand devait être une république fédérale, avec pour organes centraux le président du *Reich*, le *Reichstag*, le *Reichsrat*, et enfin le gouvernement fédéral responsable devant le *Reichstag* et ayant à sa tête un chancelier.

L'art. 2 de la Constitution de Weimar déclarait que le *Reich* se compose des territoires des pays allemands (*Länder*). Il prévoyait également la faculté d'annexion au *Reich* des territoires dont la population le demanderait en vertu du droit à l'autodétermination. C'est l'Autriche qui était visée en premier lieu. La consolidation de l'unité de la fédération se traduisait par le changement du terme „Etat” (*Staat*) en „pays” (*Land*), par l'adoption du principe d'une nationalité unique du *Reich* et par l'institution d'un Tribunal d'Etat — *Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich*, appelé à régler les litiges entre les *Länder*. La République

de Weimar comptait 18 *Länder* qui conservaient une autonomie et aussi leurs particularités traditionnelles. Ainsi Brême et Hambourg s'appelaient dans leurs constitutions „villes libres hanséatiques”.

La Constitution définissait les compétences exclusives du *Reich*. En même temps fut développée la législation dite concurrentielle, consistant essentiellement en ce que tant que le parlement fédéral n'a pas usé de son droit de légiférer, les *Landtag* locaux conservaient leurs compétences législatives. Une importance particulière revenait à cet égard à la disposition statuant que le droit du *Reich* a priorité sur le droit du *Land* (*Reichsrecht bricht Landrecht*).

Le système fédéral a cessé d'exister après la prise du pouvoir par Hitler qui, appliquant la doctrine fasciste, instaura un système unitaire.

La défaite du II^e Reich a permis de renouer avec les traditions du fédéralisme allemand. C'est la Grande Bretagne et les Etats-Unis qui se sont notamment prononcés pour le modèle fédéral, tandis que la France proposait d'instituer en Allemagne une Confédération où seuls quelques administrations économiques auraient le caractère central.

L'approfondissement des différences entre les territoires allemands à l'est et à l'ouest de l'Elbe avait abouti, à la réunion en septembre 1948 d'un Conseil parlementaire élu par les *Landtag* ouest-allemands. Le Conseil a adopté un projet de constitution de la République fédérale d'Allemagne que les parlements des *Länder* ont ratifié (sauf la Bavière) et qui est entré en vigueur le 24 mai 1949. La Constitution souligne que l'exercice du pouvoir étatique appartient aux *Länder*, sauf si la loi fondamentale en statue autrement et prévoit la faculté d'empêcher la transformation de la République fédérale en Etat unitaire (art. 79).

Elle distingue la législation réservée à la Fédération et la législation concurrentielle, en quoi elle est proche de la Constitution de Weimar. La disposition sur cette dernière matière offre la possibilité de développement à la législation fédérale appartenant au *Bundestag*, tandis que le *Bundesrat* dont les membres délégués par les gouvernements des *Länder* sont liés par les instructions de ces derniers, joue un rôle de frein. Suivant l'importance de sa population, chaque *Land* dispose au *Bundesrat* de 3 à 5 voix, ce qui exclut l'hégémonie non seulement d'un pays, mais même des trois ou quatre les plus grands. Si malgré cela, le rôle des autorités fédérales est dominant, c'est parce que les matières communes sont plus nombreuses. Cela donne une position prioritaire aux autorités fédérales que notamment les chanceliers de la RFA ont su jusque-là mettre en général à profit.

6. Quelques grands dominions britanniques sont également devenus des fédérations *sensu stricto*: les anciennes colonies de la population blanche — le Canada, l'Australie et l'Union Sud-africaine.

En 1763, la France céda à la Grande Bretagne ses possessions situées

sur le fleuve St. Laurent appelées Canada²³. Ces territoires allaient tôt devenir un terrain d'immigration des loyalistes nord-américains quittant les USA, ce qui provoqua la division du pays, en 1791, en Bas-Canada, aujourd'hui province Québec qui a conservé son caractère ethnique français et l'attachement au catholicisme, et le Haut-Canada, aujourd'hui province Ontario où dominent les éléments anglophones et protestants.

Ces divisions linguistiques, culturelles et confessionnelles ont été encore accentuées par des différences de régime social et juridique. Le Québec conservait la tenure seigneuriale ainsi que la coutume de Paris jusqu'en 1854, quand entra en vigueur le Code civil de Québec déjà imprégné de notions bourgeoises. Après la défaite de l'insurrection des Canadiens français en 1840 fut conclu l'Acte de l'Union des Haut et Bas-Canada. L'étape suivante fut l'Acte de l'Amérique du Nord, édicté en 1867 par le parlement britannique, instituant la fédération des quatre provinces: Ontario, Québec, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle Ecosse. Par la suite, la Confédération de Canada, comme on l'appelait à cette époque-là, s'enrichit des six provinces et de deux territoires septentrionaux.

L'acte de 1867 instituait un dominion dans le cadre de l'empire britannique. Aussi le modèle républicain des USA n'a-t-il pas été suivi par la Confédération canadienne. Comme l'écrivait Kenneth Mac Naught: "L'expérience fédérale des Etats-Unis a été étudiée de près, mais elle a été davantage utilisée comme un avertissement que comme un modèle"²⁴.

Les pouvoirs législatifs sont divisés par l'acte de 1867 entre le parlement fédéral et les corps législatifs des provinces. Une importance essentielle était jouée ici par la disposition selon laquelle toutes les matières non énumérées comme relevant des compétences des corps législatifs des provinces appartiennent au parlement fédéral. Ce principe des pouvoirs résiduels de la fédération, conjointement avec les vastes prérogatives du gouverneur, qui entre autres nomme des sénateurs à vie, ont permis à Stanley B. Ryerson de qualifier le "fédéralisme unitaire" de point de départ de l'Union du Canada²⁵. La Confédération basée sur la prépondérance de l'Ontario et des autres provinces à majorité anglophone était, suivant le même auteur, une union inégale.

Cependant on doit constater que, quoiqu'on qualifie parfois le régime instauré en 1867 comme quasi-fédéral, l'évolution ultérieure n'est pas

²³ Cf. W. G. Ormsby, *The Emergence of the Federal Concept in Canada, 1839 - 1845*, Toronto 1969; J. P. Prévost, *La crise du fédéralisme canadien*, Paris 1972; S. B. Ryerson, *Unequal Union. Confederation and the Roots of Conflict in the Canadas, 1815 - 1873*, 3e éd. Toronto 1975; F. P. Varcoe, *The Distribution of Legislative Power in Canada*, Toronto 1954.

²⁴ *The Pelican History of Canada*, London 1964, p. 134.

²⁵ S. B. Ryerson, *o.c.*, p. 419.

allée, comme dans la majorité des cas, dans le sens d'un renforcement du pouvoir fédéral au détriment des provinces, mais vers un fédéralisme classique.

Quelles étaient les causes de cette évolution? Les facteurs qu'il faut prendre en considération ici sont les suivants:

a) l'immensité du territoire, la dispersion de la population et la variété des situations provinciales;

b) l'attachement de la population aux structures provinciales et l'intérêt que portait l'opinion publique aux activités politiques dans le cadre d'une province;

c) le poids de la province Ontario, la plus peuplée et économiquement la plus développée. Cela provoquait des réactions et pas seulement de la part du Québec. D'autres provinces, plus petites, subissaient à contre-cœur la prépondérance de l'Ontario qui, parfois tout seul, jouait le jeu fédéral. De là, les conférences périodiques des premiers ministres des provinces sous la présidence du premier ministre de l'Union étaient — et restent — plus fréquemment un terrain de revendications vis-à-vis du gouvernement fédéral qu'un lieu de concertation pour l'élaboration d'une position commune;

d) les liens économiques unissant les différentes provinces du Canada aux Etats-Unis. Aux termes de l'acte de 1867, les questions relatives aux minéraux et, en vertu des dispositions postérieures, aussi à l'énergie électrique, exportés vers les USA relèvent de la compétence des différentes provinces, ce qui détermine des politiques économiques différentes des provinces, qui entrent parfois, comme le souligne Ch. Armstrong, en conflit avec la politique économique du gouvernement fédéral. D'un autre côté, la supériorité économique des USA fait naître chez les Canadiens des réactions de défense contre l'expansion américaine;

e) le fait québécois. Déjà l'acte de 1867 protégeait les intérêts du Québec. Des dispositions spéciales garantissaient une représentation nombreuse (65 députés) du Québec à la Chambre des Communes et définissaient le nombre des députés des autres provinces en fonction de leur population, par référence à la représentation québécoise. Le gouvernement du Royaume-Uni, soucieux de maintenir la paix interne au Canada sans oublier pour autant la devise *divide et impera*, a contribué à la création d'un système suffisamment souple, puisqu'il a pu efficacement fonctionner pendant près d'un siècle.

Le Québec francophone est un tout cohérent qui compte 6 millions d'habitants (le Canada entier en compte 21 millions 500 mille selon les statistiques de 1971). La population du Québec se considère discriminée sur le plan économique du fait que la direction de l'économie canadienne se trouve entre les mains des industriels et des financiers anglophones, et aussi sur le plan culturel et linguistique, puisque le bilinguisme est

pratiquement obligatoire seulement pour les Canadiens français. La laïcisation du mouvement du renouveau national à Québec depuis les années cinquante de notre siècle l'a rendu plus dynamique. Aussi la démocratisation de la vie sociale a-t-elle associée au mouvement québécois des employés et des ouvriers. Les auteurs francophones soulignent qu'à la charnière des années cinquante et soixante de notre siècle, le Québec est passé de la politique de survivance à une politique d'épanouissement. Le Parti Québécois au pouvoir avec René Levesque en tête, déclare que l'Acte de 1867 est suranné et exige à être supplanté par un nouvel accord qui donnerait satisfaction aux aspirations fondamentales des Canadiens français. Ces derniers envisagent fréquemment l'avenir du Québec comme une souveraineté-association exprimée par la formule „Québec political sovereignty in an economic association with Canada", voire comme une séparation totale. Telles sont les visions d'avenir vues de Montréal et esquissées par Robert Boily.

7. Le *Commonwealth of Australia* est né à partir de six colonies britanniques en Australie, à la base de la Constitution fédérale du 9 juin 1900²⁶. A la fondation de la fédération a contribué le développement de l'économie, notamment des colonies de la côte sud-orientale, qui fit naître la nécessité d'extension et d'unification des transports ferroviaires et maritimes ainsi que de suppression des barrières douanières entre les colonies. Des facteurs importants incitant à la fédération étaient aussi, en présence du puissant lien de la communauté linguistique et culturelle anglo-saxonne, les considérations de défense, en premier lieu la menace de la part de la politique coloniale de l'Allemagne impériale et du côté du Japon.

Les anciennes colonies, actuellement appelés Etats (*States*) voyaient dans la fédération un fondement de leur sécurité et de leur développement, mais en même temps voulaient conserver leur identité. De là une énumération exhaustive dans la constitution des compétences transférées aux autorités fédérales, du reste relativement étendues. En laissant aux Etats les pouvoirs résiduels on voulait renforcer leur position en matière législative. Toute limitation des compétences des Etats exige donc une révision de la Constitution, ce qui s'est avéré jusque-là impossible. L'égalité des Etats doit garantir aussi la création de la capitale (Canberra depuis 1927) sur le territoire fédéral.

L'expression institutionnelle du fédéralisme en Australie est un parlement à deux chambres, imité du Congrès des USA sauf qu'en Australie la Chambre des représentants joue un rôle bien plus important que le Sénat. Comme aux USA, un rôle important dans l'évolution des insti-

²⁶ Cf. *Federalism. An Australian Jubilee Study*, G. Sawyer éd., Melbourne 1952; G. Sawyer, *Australian Federalism in the Courts*, Melbourne 1967; I. M. Vajl, *Australija. Federalizm i viššie organy vlasti*, Moskva 1970.

tutions fédérales est joué par une haute cour fédérale (*High Court of Australia*). Depuis 1920 la jurisprudence de la Cour fédérale favorise l'élargissement des compétences des autorités fédérales.

En Australie également, comme le fait remarquer A.G.L. Shaw, la fédération disposait de puissantes ressources financières, ce qui lui permettait d'accorder des subventions, aussi à affectation spéciale, aux Etats. La position des autorités fédérales s'est trouvée renforcée par un impôt progressif sur les revenus perçu depuis 1942 au profit de la fédération. Finalement, environ 60% des recettes des Etats ont pour source les subventions fédérales. Cela met évidemment dans une situation de dépendance les Etats, qui en sont réduits parfois à la position d'une administration locale décentralisée.

Les tendances centripètes se sont accrues à la faveur des deux guerres mondiales, en renforçant la fédération face au danger commun.

Un élément substantiel renforçant les liens fédéraux est l'absence de conflits nationaux et religieux. Aussi le développement des compétences des autorités fédérales rencontre-t-il en général une attitude favorable de la majorité de la population dans laquelle les tendances particularistes n'ont pratiquement pas pris racine.

Les changements dans les institutions fédérales de l'Australie se traduisent par la naissance sur la voie pratique, des conférences périodiques des premiers ministres de tous les Etats avec le premier ministre de l'Union. Invoquant l'existence de cet organe, les constitutionnalistes australiens parlent d'un développement de la "voluntary federal-state cooperation", qu'ils considèrent comme une des formes d'épanouissement du *Commonwealth of Australia*.

8. Le troisième dominion britannique revêtant la forme fédérale était l'Union sud-africaine. Elle était née en vertu du *South Africa Act* du 20 septembre 1909. La fédération a englobé quatre colonies britanniques: le Cap, le Natal, le Transvaal et l'Orange. Les deux dernières avaient été colonisées par les Boers, colons d'origine hollandaise, refoulés antérieurement du Cap et du Natal par les Anglais. En 1902, la guerre anglo-boer s'est terminée par l'annexion des républiques boers par les Anglais. A mesure que le pays s'enrichissait grâce à l'exploitation des gisements auri — et diamantifères, les antagonismes anglo-boers perdaient de leur acuité. En 1907, le Transvaal et l'Orange ont acquis l'autonomie. La politique du parti boer de conciliation dirigé par L. Botha aboutit à la création de l'Union et le leader du parti fut le premier à en être le premier ministre.

L'acte de 1909 prévoyait les autorités suivantes de l'Union: le gouverneur général, le conseil général nommé par lui et les ministres, le parlement à deux chambres et la Cour suprême. L'égalité des membres de la Fédération est soulignée par les sièges séparés du gouvernement (Prétoria, capitale du Transvaal), du parlement (le Cap, capitale de la

province du même nom) et de la Cour suprême (Bloemfontein, capitale de l'Orange). Les provinces ont leurs propres organes représentatifs et pouvoirs exécutifs. L'acte de 1909 énumérait les compétences des conseils de provinces, en attribuant les pouvoirs résiduels au parlement fédéral.

L'Union a changé de nom en 1961 — elle s'appelle maintenant République sud-africaine — après s'être retirée du *Commonwealth* à la suite de la pression exercée par les Etats africains et asiatiques faisant partie de la Communauté qui s'élevaient contre la discrimination de la population de couleur en Afrique australe. La nouvelle constitution a maintenu le système fédéral, en instituant un président à la place du gouverneur général. En même temps la supériorité de la fédération sur les provinces s'est accentuée.

9. Le *Commonwealth of Nations* (avant 1949 *British Commonwealth of Nations*) s'est formé et développé à la suite d'une désagrégation progressive de l'Empire britannique²⁷. C'est une confédération spécifique permettant de conserver les liens, surtout de nature économique entre les anciennes colonies britanniques sans porter atteinte à la souveraineté progressivement acquise par elles.

La Communauté britannique des Nations avait été instituée en 1926 en vertu des décisions de la Conférence impériale à laquelle participaient, outre les représentants du gouvernement britannique, les premiers ministres des dominions. Après le Canada (en 1867), ont acquis le statut de dominion les autres colonies britanniques à majorité blanche, à l'exception de l'Union sud-africaine, où les Blancs sont numériquement minoritaires. Une partie des membres de la Communauté ont la forme fédérale. A partir de 1919, les dominions deviennent sujets de droit international avec le droit d'être membres de la Société des Nations. A partir de ce moment-là étaient convoquées les conférences impériales. En 1931, le Statut de Westminster voté par le parlement britannique et adopté ensuite par les parlements des dominions écarta l'ingérence législative du parlement britannique dans les affaires des dominions. Les dominions blancs de la Grande Bretagne ont pris les caractéristiques d'Etats séparés unis — sauf l'Irlande reconnue en 1922 être un dominion — par une union personnelle à l'ancienne métropole.

Après la Seconde Guerre mondiale, le nom de *Commonwealth* ne s'accompagne plus de l'adjectif "britannique" et on l'appelle couramment *New Commonwealth*. Deux membres originaires s'en sont retirés: l'Irlande (1949) et l'Union sud-africaine (1961). En revanche, il s'est

²⁷ Cf. S. A. De Smith, *The New Commonwealth and Its Constitutions*, London 1964; H. Duncan Hall, *Commonwealth. A History of the British Commonwealth of Nations*, London 1970; N. Erofeev, *Zakat Britanskoi imperii*, Moskva 1967; H. Grimal, *De l'Empire britannique au Commonwealth*, Paris 1971; M. S. Rajan, *The Postwar Transformations of the Commonwealth*, London 1963.

étendu par adjonction d'anciennes colonies accédées à l'indépendance, habitées par une population de couleur, à commencer par l'Inde et le Pakistan (1947). Les nouveaux Etats — membres ne sont pas en général des dominions, mais ont leur propre chef — président ou monarque. Le souverain britannique est donc pour eux seulement la „tête de la Communauté” (*Head of the Commonwealth*). Outre les Etats souverains, faisaient également partie de la Communauté les pays coloniaux, qui se préparaient à l'accession à l'indépendance.

Le *New Commonwealth* a formé de nouveaux organes en dehors de la Conférence des Etats membres. En 1958, a été créé un Conseil économique consultatif, et en 1967 — un secrétariat permanent de la Communauté qui siège à Londres.

La France a essayé d'utiliser des formes semblables de démontage contrôlé de l'empire colonial à l'aide du principe fédératif, en proclamant l'Union Française (en vertu de la Constitution de la IV^e République) et ensuite la Communauté Française (constitution de la V^e République). Cette solution n'a cependant pas donné de résultats escomptés.

Aussi la Hollande, pour maintenir ses liens avec sa plus grande ancienne colonie, l'Indonésie qui proclama unilatéralement, en 1945, son indépendance, a créé en 1947 l'union hollando-indonésienne sous la souveraineté de la reine de Hollande. L'Indonésie a rompu cette union en 1956.

10. Les Etats composites non-européens se composaient d'autorités territoriales locales, au-dessus desquelles se trouvait un souverain dont le titre se laisse le mieux traduire par „roi des rois” et qui dans les titres protocolaires était généralement rendu par celui d'empereur. Tels étaient les titres de *chāhinshah* d'Iran, de *negusa nagust* d'Ethiopie, de *mahārājadhirāja* ou *rājādhirāja*, c'est-à-dire seigneur des grands rois ou seigneur des rois, aux Indes. Ces titres mêmes indiquaient le caractère composite de ces monarchies. Cependant, il ne serait pas juste d'y voir une forme de fédération, car là dominait l'élément du pouvoir supérieur non limité par les représentations locales. Par ailleurs le consensus social y était absent au moment de la formation de l'union²⁸.

Les Etats du Tiers monde, formés à l'issue de la décolonisation après la Seconde Guerre mondiale, se composent la plupart du temps de populations hétérogènes. La diversité ethnique, culturelle et religieuse (chrétiens, musulmans, bouddhistes, animistes) se trouve en opposition flagrante avec l'unité politique proclamée à l'heure de l'indépendance. Il semblerait que dans la situation où la nation naissante n'a pas encore trouvé son unité par-delà un pluralisme extrême, les structures fédéralistes pourraient résoudre bien des problèmes. En réalité, une grande

²⁸ Cf. J. Gilissen, o.c., p. 799 suiv.

majorité des pays choisit la voie du système unitaire renforcée le plus fréquemment par le système d'un parti unique, liée à une dictature personnelle ou militaire ²⁹.

Dans quelques cas seulement la solution fédéraliste a été adoptée. Il y a lieu de faire remarquer que cette solution a été choisie par les pays les plus étendus, et s'il s'agit de l'Inde, ayant une longue tradition d'une vie politique différenciée. L'Union indienne, depuis 1947, et l'Union de Birmanie datant de la même année conservent des structures fédérales, bien qu'en Birmanie la dictature militaire et le système du parti unique en limitent sérieusement l'application. Quant à l'Indonésie, qui en 1945 avait proclamé les Etats-Unis d'Indonésie, elle est revenue cinq ans plus tard, face aux difficultés internes, sur la voie du système unitaire, laquelle s'avèra aussi difficile et mouvementée.

La division de l'Union indienne en Etats a facilité, dans les années 1947 - 1949, l'absorption d'anciennes principautés. Les plus grandes ont constitué des Etats; les petites, réunies, ont créé en commun de nouveaux Etats; certaines enfin ont été incorporées aux Etats déjà existants de l'Union. Les Etats indiens ont des compétences réelles et la différenciation politique du pays se traduit par un système parlementaire fondé sur le pluralisme politique. L'élément fédéral trouve son expression dans la Chambre haute appelée Conseil des Etats dont les membres sont élus par les assemblées législatives des Etats sauf 12 nommés par le président.

Sur le continent africain, c'est le Nigeria qui, après avoir accédé à l'indépendance en 1960, a institué une fédération, dont les Etats correspondaient aux territoires ethniques. Les divisions ethniques étaient encore renforcées par les divisions religieuses entre musulmans et chrétiens. Les contradictions d'intérêts (gisements de pétrole dans le territoire des Ibos) et les antagonismes opposant les différentes ethnies ont abouti à la sécession du Biafra. Après l'avoir liquidé par l'emploi de la force, le Nigeria a procédé à une nouvelle division en 19 Etats avec leurs propres assemblées et gouverneurs électifs, dont les frontières ne correspondent plus à celles des territoires ethniques. Après une période de gouvernement militaire (1966 - 1979), le gouvernement civil a été restitué. La nouvelle constitution du Nigeria est largement inspirée de celle des Etats-Unis. Le président et le vice-président élus ensemble au suffrage universel doivent appartenir, chacun, à une formation politique différente (en pratique, à des ethnies différentes) et recueillir au moins 25 pour-cent des suffrages dans les deux tiers des Etats de la fédération, ce qui doit contribuer au renforcement de l'unité nationale encore précaire.

²⁹ Cf. J. Y. Calvez, *Aspects politiques et sociaux des pays en voie de développement*, Paris 1971.

11. Parmi les Etats socialistes, la forme de fédération a été adoptée par l'Union Soviétique, la Yougoslavie et la Tchécoslovaquie.

Le fédéralisme soviétique³⁰ s'est formé à l'issue de la révolution socialiste dans la monarchie multinationale mais unitaire russe. La révolution de février 1917, en renversant le tsarisme, a stimulé les mouvements d'émancipation des nationalités opprimées par le régime tsariste. Une partie de ces mouvements allaient, après la révolution d'octobre 1917, adopter des positions antirévolutionnaires. A cette occasion se sont manifestées les brouilles entre certaines nationalités, encore aggravées par des antagonismes de classe. De plus, les forces contre-révolutionnaires russes, en exaltant les traditions particularistes en Extrême-Orient, sur le Don et le Kouban, compliquaient davantage la situation.

Afin d'agir efficacement aussi bien contre les nationalismes des peuples conquis par la Russie tsariste que contre la contre-révolution russe, le parti bolchevique lança l'idée de la fédération. Elle venait compléter le mot d'ordre de Lénine invoquant le droit des peuples à l'autodétermination, formulé dans la "Déclaration des droits des peuples de la Russie" du 15 novembre 1917.

La fédération en tant que programme de solution de la question nationale a été proposée dans la "Déclaration des Droits des peuples travailleurs et exploités" du 25 janvier 1918 où nous lisons notamment: "L'Assemblée constituante limite sa mission à l'établissement des principes fondamentaux de la Fédération des Républiques Soviétiques de Russie en laissant aux ouvriers et aux paysans de chaque peuple de décider librement à leur propre congrès des soviets compétent, s'ils veulent, et suivant quels principes, participer au gouvernement fédéral et aux autres institutions fédérales soviétiques".

La première matérialisation du fédéralisme soviétique était la République Socialiste Fédérative Soviétique de Russie proclamée en 1918. Au VIII^e Congrès du Parti Communiste russe en 1919, le point sur le fédéralisme fut inclus au programme du parti.

Le fédéralisme s'est avéré être non seulement une solution de la question nationale à l'intérieur de la Fédération de Russie, où, à côté de la population majoritaire russe il y avait de nombreux peuples autochtones, mais aussi un moyen de lier à la Fédération de Russie des pays tels que l'Ukraine, la Géorgie, l'Arménie ou le Daghestan, qui s'étaient constitués en Etats souverains. L'inégalité du développement économique et culturel des différentes nationalités poussait, elle aussi, vers de solutions fédérales. Certaines de ces nationalités, par exemple en Asie centrale, en restaient encore à l'étape du féodalisme, d'autres se

³⁰ Cf. *Istorija nacional'no-gosudarstvennogo stroitel'stva v SSSR*, t. 1-2, Moskva 1979; *Sovetskij narod — novaja istoričeskaja obščnost' ljudej, Stanovlenie i razvitie*, Moskva 1975; *SSSR — velikoe sodružestvo narodov — brat'ev*, Moskva 1972.

trouvaient même au stade du système patriarcal des clans, par exemple les peuples du Nord ou certains peuples du Caucase. Dans ces conditions, le fédéralisme était la forme la plus adéquate de renforcement de "l'Etat soviétique dans les formes correspondant aux conditions nationales de vie de ces peuples", comme le déclarait la résolution du X^e Congrès du Parti Communiste de Russie en mars 1921. L'application du principe fédératif permettait aussi de lier le développement dans le cadre de son propre organisme étatique à la coopération avec d'autres pays, plus développés, de la fédération. Cela permettait au nombre des peuples de faire un bond en avant et ensuite de resserrer des multiples liens économiques et culturels au sein de la fédération³¹.

Le lien fédéral était renforcé par le caractère de classe analogue du pouvoir dans les républiques soviétiques ainsi que par la communauté idéologique. Une importance peu négligeable à l'époque de la formation du fédéralisme soviétique incombait aussi au fait qu'il fut, à ses débuts, une forme de renforcement des alliances militaires conclues dans la lutte contre l'intervention étrangère et la contre-révolution; parfois même il était issu de ces alliances. Tous ces facteurs ont décidé de la constitution, le 30 décembre 1922, au I^{er} Congrès du Soviets, de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques (URSS), qui se donna une constitution en 1924 au II^e Congrès des Soviets de l'Union.

Comme les prémisses du fédéralisme soviétique étaient multiples, aussi les formes qu'il a revêtues furent-elles diverses. La première de ces formes, la plus ancienne, était fondée sur l'autonomie nationale et territoriale unissant au sein de la RSFSR des organismes à statut juridique et, partant, à degré d'autonomie variés: républiques autonomes, régions nationales autonomes et, créés plus tard, arrondissements autonomes. D'après l'état de 1978, la RSFSR compte 16 républiques autonomes, dont environ la moitié s'est développée à partir des régions nationales autonomes, 5 régions et 11 arrondissements nationaux.

Une autre forme de la formation de la fédération soviétique était l'association en Union soviétique des républiques égales en droits, qui s'opérait en principe par la voie des accords ayant le caractère de conventions internationales.

Un trait spécifique de l'Union Soviétique c'est le fait qu'il a été dès le début et demeure une fédération du second degré. Sur les quatre

³¹ Cf. O. I. Čistjakov, *Stanovlenie Rossijskoj Federacii*, Moskva 1966; le même, *Problemy demokratii i federalizma v pervoj sovetskoj konstitucii*, Moskva 1977; A. J. Lepeškin, *Sovetskij federalizm: teorija i praktika*, Moskva 1977; W. Suchecki, *Geneza federalizmu radzieckiego* [La genèse du fédéralisme soviétique], Warszawa 1961; D. L. Zlotopol'skij, *SSSR — federativnoe gosudarstvo*, Moskva 1967; le même, *Formy nacional'noj gosudarstvennosti narodov SSSR*, Moskva 1975; le même, *Nacional'nogosudarstvennoe ustrojstvo SSSR*, Moskva 1977.

républiques fondatrices, deux — celles de Russie et de Transcaucasie — étaient de fédérations. Nous avons déjà parlé de la première. Quant à la deuxième, la République Socialiste Fédérative Soviétique de Transcaucasie, elle fut proclamée au I^{er} Congrès transcaucasien des soviets les 10 - 13 décembre 1922 à l'issue d'un processus complexe, en résultat duquel trois républiques de cette région — l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie — ont créé une Fédération Transcaucasienne qui devait exister jusqu'en 1936. Un certain rôle sur ce territoire était joué par la diversité religieuse qui fit à l'origine de la constitution des républiques autonomes habitées par les musulmans d'Adjarie et de Nakhitchévan. Cette dernière, tout en faisant partie de l'Azerbaïdjan, n'a pas de liaison territoriale avec ce dernier.

A l'issue du développement des républiques nationales en Asie centrale, sur le territoire du Turkestan se sont formées cinq républiques soviétiques: d'Ouzbékistan — comportant les républiques de Boukhara et de Khiva (Khorezm), anciens Etats placés sous le protectorat de la Russie, de Turkménistan et ensuite, successivement, de Tadjikistan, Kirghizistan et Kazakhstan.

La constitution de l'URSS de 1936 a formulé le modèle soviétique de fédéralisme qui, après quelques modifications, a été repris par la constitution de 1977 actuellement en vigueur. Aux termes de cette constitution "l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques est un Etat multinational fédéral uni, constitué selon le principe du fédéralisme socialiste par suite de la libre autodétermination des nations et de l'association librement consentie des républiques socialistes soviétiques égales en droit" (art. 70). Le terme "uni" désignant l'Union soviétique a été employé pour la première fois dans un document du Comité Central du Parti communiste d'Union soviétique de février 1972. La doctrine soviétique souligne qu'il n'y a pas de contradiction entre les termes "uni" et "fédéral", car chaque Etat, indépendamment de son régime, unitaire ou fédéral, est un organisme uni.

Le droit de sécession de chaque république soviétique est maintenu, ce qui souligne la souveraineté des membres de l'Union. Chaque République soviétique a le droit d'entretenir des relations internationales. Chacune des 15 républiques fédérales a sa propre constitution et ses propres organes du pouvoir: Soviet Suprême (parlement), Conseil des ministres, Cour Suprême et Présidium du Soviet suprême, sorte de "président collégial". Le parlement de l'Union est à deux chambres. La chambre haute — le Soviet des nationalités est composée des représentants de toutes les républiques fédérales, républiques autonomes, régions nationales autonomes et arrondissements nationaux — en nombre égal fixé pour chaque groupe de ces organismes. Ainsi la RSFSR qui compte 97 millions d'habitants et l'Estonie qui en compte un peu plus d'un million ont un même nombre de représentants au Soviet des na-

tionalités. En ce qui concerne l'exécutif, il existe, comme auparavant, trois sortes de ministères: ministères fédéraux (pour les affaires communes), ministères fédéraux-républicains (à côté des ministères fédéraux fonctionnent des ministères correspondants dans chaque république) et enfin ministères républicains. Conformément au partage des compétences entre la Fédération et les républiques, les pouvoirs résiduels appartiennent à ces dernières.

Au cours des dernières décennies les processus de développement économique et les migrations qu'il avait provoquées ont sensiblement modifié la situation démographique dans certaines républiques. Selon le recensement de la population de 1970, la part de la population autochtone au Kazakhstan a baissé à 32% et en Kirghizie — à 44% de la population globale. C'est l'Arménie qui a la population la plus homogène — 88,6 % d'Arméniens. A côté des tâches communes à tous les citoyens de l'Union les autorités de chaque république (région, arrondissement) sont tenues à prendre un souci particulier au développement économique et culturel de la nation (du peuple) constituant la population autochtone de la république ou d'un autre organisme étatique nationale. Le système fédéral est donc particulièrement adéquat au fonctionnement de l'Etat socialiste multinational.

12. La fédération yougoslave en est également un témoignage convaincant. La création de la République Socialiste Fédérative de Yougoslavie³², couronnement de la lutte de libération des peuples de la Yougoslavie avec l'occupant nazi, a sa préhistoire. Au XIX^e et au début du XX^e siècle, les territoires slaves du sud, différenciés du point de vue ethnique et religieux, avaient un statut extrêmement diversifié. Jusqu'à 1878, deux Etats orthodoxes, la Serbie et la Monténégro, se trouvaient sous la souveraineté turque. Après 1878, quand Serbie et Monténégro accédèrent à l'indépendance, sous l'administration commune de l'Autriche-Hongrie se retrouvèrent deux provinces musulmanes, celles de la Bosnie et l'Herzégovine, qui furent ensuite incorporées en 1908 à cette monarchie dualiste. Jusqu'en 1913, à la Turquie appartenaient la Macédoine, la région de Kosovo-Metohija habitée en partie par la population albanaise et le Sandjak où les musulmans représentaient la moitié de la population. La Croatie catholique était liée à la Hongrie par une union réelle inégale. A la Hongrie appartenait la Voïvodine, province à majorité serbe orthodoxe, tandis qu'à l'Autriche appartenaient la

³² Cf. D. Bilandžić, *Historija Socijalističke federativne republike Jugoslavije* [Histoire de la République fédérative socialiste de Yougoslavie], t. 1-3, Beograd 1977; M. M. Džurić, *Obrazovanje mnogonacional'nogo gosudarstva Jugoslavii* (1918 - 1921 gg.), Moskva 1970; I. Kristan, *Razvoj jugoslovanskoga federalizma do leta 1974* [Le développement du fédéralisme yougoslave jusqu'à 1974], „Pravnik” 30: 1975, N. Pašić, *Nacionalno pitanje u savremenoj epohi* [Le problème national dans l'époque contemporaine], 2^e éd. Beograd 1976.

Slovénie d'aujourd'hui, pays catholique et économiquement le plus développé de cette région, et la Dalmatie, catholique, elle aussi à population croate.

Moins diversifiée est la carte linguistique des Slaves du sud. Le serbo-croate est parlé par les Serbes et les Croates (qui utilisent toutefois des alphabets différents, cyrillique et latin), les Monténégrins, ainsi que les habitants de la Bosnie et de l'Herzégovine. Les Slovènes et les Macédoniens ont leurs langues, sans parler des minorités albanaise et turque.

Le démantèlement de l'Autriche-Hongrie accompagné d'une reviviscence de l'idée d'unification des peuples slaves du sud ont abouti à la création, le 1^{er} décembre 1918, du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes. Malgré cette appellation suggérant l'existence d'une fédération, il a revêtu, en vertu de la Constitution de 1921, le caractère d'un Etat unitaire, déterminé par l'attitude hégémoniste des milieux gouvernants de la Serbie. La constitution parlait des "trois ethnies d'une nation yougoslave". L'opposition pro-fédéraliste, où un rôle dirigeant était joué par le Parti républicain paysan croate (HRSS), aboutit à une crise constitutionnelle qui s'est terminée par la dissolution du parlement et la prise de la plénitude du pouvoir par le roi Alexandre I^{er}. Le coup d'Etat se déroula sous le mot d'ordre exaltant l'Etat unitaire et le "yougoslavisme intégral", et aboutit au changement du nom de l'Etat en "Royaume de Yougoslavie".

Le Parti communiste yougoslave qui, dans les années vingt, voyait la réalisation de son programme national dans une Fédération balkanique, se prononça en 1937 pour une union libre des peuples de la Yougoslavie. Cette prise de position lui a permis de jouer un rôle directeur dans le mouvement de libération pendant la Seconde Guerre mondiale. Au cours de la lutte de libération étaient créés des organes du pouvoir des différentes communautés nationales et régionales, ce que souligne Yanko Pleterski en écrivant que "in diesem Sinne könnte man von einem föderalistischen Charakter des jugoslawischen Befreiungskrieges und der jugoslawischen Revolution sprechen".

Le Conseil antifasciste de libération nationale de la Yougoslavie (AVNOY) a proclamé, à sa session du 29 novembre 1943, la fédération comme base d'organisation du nouvel Etat yougoslave et a garanti tous les droits aux minorités nationales. Après la libération, une nouvelle appellation a été donnée à l'Etat, qui, depuis le 29 novembre 1945 porte le nom de République Fédérative Populaire de Yougoslavie. Aux termes de la Constitution de 1946, la Fédération yougoslave comprenait — et comprend toujours — 6 républiques fédérées: Serbie, Croatie, Slovénie, Bosnie-Herzégovine, Monténégro et Macédoine, ainsi que deux territoires autonomes (Voïvodine et Kosovo-Metohija) faisant partie de la Serbie. Ces territoires, bien qu'ils ne soient pas des Etats, sont cependant membres de la Fédération et ont à beaucoup d'égards une position

égale à celle des républiques. Les républiques fédérales ont en principe le caractère d'Etats nationaux, bien que le facteur historique ait joué un grand rôle dans leur formation et l'établissement de leurs frontières.

Le parlement yougoslave (*Skupščina*) se divisait, selon la Constitution de 1946, en Conseil fédéral et Conseil des Nationalités, à l'exemple de l'URSS. Cette Constitution a été révisée en 1953 à la suite des changements que la doctrine yougoslave appelle "révolution antiétatique et antibureaucratique". A la place du Conseil des Nationalités a été temporairement instituée une Assemblée des Producteurs.

C'est Edward Kardelj qui fournit la motivation théorique du nouveau modèle politique fondé sur l'autogestion. Elle a servi de base à la formulation de la nouvelle loi constitutionnelle de 1963, quand l'Etat a changé de nom en devenant République Socialiste Fédérative de Yougoslavie.

Après des amendements partiels, une troisième constitution a été adoptée en 1974. Elle fixe de façon exhaustive les compétences de la fédération, en laissant les pouvoirs résiduels aux républiques fédérées. La représentation respectivement égale des républiques et des territoires dans les deux chambres du parlement doit garantir l'égalité aux républiques fédérées et la voix aux territoires. Les droits des républiques sont renforcés par les compétences particulières de la seconde Chambre, celle des Républiques et des Territoires. Les décisions les plus importantes concernant la politique économique, la planification, le budget et l'aide fédérale aux républiques moins développées (ce qui suscitait la résistance de la part des républiques plus riches supportant la charge de cette aide) exigent le consentement de toutes les républiques.

13. La Tchécoslovaquie³³ est née à la suite de la désagrégation de la monarchie austro-hongroise (proclamation de l'indépendance le 28 octobre 1918) comme Etat multinational (Tchèques — 50%, Allemands — 24%, Slovaques — 18%, Hongrois, Ukrainiens et Polonais). En dépit de l'accord conclu en 1918 à Pittsburgh par T. G. Masaryk, futur président de la République avec les représentants des Slovaques, la République Tchécoslovaque avait pris la forme d'Etat unitaire. La forme unitaire servait principalement les intérêts de la bourgeoisie tchèque et trouvait sa justification dans la doctrine du „tchécoslovaquisme” (analogue au „yougoslavisme”), selon laquelle il y avait une seule nation tchécoslovaque. Par réaction, des tendances séparatistes se sont accentuées pour aboutir à la proclamation, le 14 mars 1939, sur les ruines de

³³ Cf. J. Grospič, *Politické státní zřízení ČSR*, Praha 1973; M. Kruk, *Ustrój polityczny Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej* [Le régime politique de la République Socialiste de Tchécoslovaquie], Warszawa 1976, pp. 61 suiv.; la même, *Z dyskusji nad modelem federacji czechosłowackiej* (Des discussions sur le modèle de la fédération tchécoslovaque), „Państwo i Prawo” 1972 n° 2.

la République Tchécoslovaque d'un "Etat slovaque indépendant", lié au III^e Reich.

La République restaurée après la Seconde Guerre mondiale a cessé d'être, à l'issue des changements démographiques et du rattachement de la Ruthénie subkarpatique à l'Ukraine soviétique, un Etat multinational, pour devenir, en principe, un Etat binational où le rapport numérique entre les Tchèques et les Slovaques se rapproche de 2 à 1. Cependant, la Tchécoslovaquie socialiste restait jusqu'en 1968 un Etat unitaire. La Constitution de 1948 parlait d'un "Etat uni des deux nations égales en droit". Elle prévoyait des garanties institutionnelles du développement national des Slovaques, sous forme de Conseil national slovaque, équivalent à un parlement, et de Collège des plénipotentiaires, équivalent à un gouvernement à compétences relativement restreintes, fortement subordonnés au pouvoir central.

Cette asymétrie a disparu avec la structure fédérative mise en place par la loi constitutionnelle du 27 octobre 1968. Les deux républiques, tchèque et slovaque, ont leurs parlements — Conseils nationaux, et leurs gouvernements. Les matières qui ne sont pas qualifiées de communes constituent les pouvoirs résiduels des républiques. On a cherché à garantir l'égalité de celles-ci, se traduisant par une représentation égale à la chambre haute de l'Assemblée Nationale — la Chambre des Nations, par la disposition selon laquelle les résolutions de cette chambre portant sur les matières importantes doivent être prises à une majorité déterminée des voix des représentants des deux républiques.

14. Le fédéralisme en état de formation est représenté par le Royaume de Belgique, né en 1830 à la suite de la sécession révolutionnaire par laquelle ce pays se séparait du Royaume des Pays-Bas, en tant qu'Etat unitaire habité par deux communautés: flamande et wallonne³⁴. Au XIX^e siècle c'est la bourgeoisie wallonne qui y dominait. C'est pourquoi le français y restait la seule langue officielle jusqu'en 1898, quand le néerlandais, utilisé par les Flamands a acquis le rang de la deuxième langue officielle du Royaume. En 1932, le néerlandais a été introduit comme l'unique langue officielle dans la partie flamande de la Belgique, ce qui fit reconnaître le bilinguisme comme base de règlement de la question linguistique. Le problème de la délimitation de la frontière linguistique a été et demeure très difficile du fait que Bruxelles, située

³⁴ Cf. Centre de recherches et d'information socio-politique, „La réforme des institutions”, Bruxelles, 1976; P. de Stexhe, *La révision de la Constitution belge, 1968 - 1971*, Namur-Bruxelles, 1972; J. de Meyer, *L'évolution du droit public belge de 1950 à 1971*, „Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge”, Band 21, pp. 157-192; A. Molitor, *L'administration de la Belgique*, Bruxelles 1974; R. Senelle, *La réforme de l'Etat*, „Textes et documents édités par le Ministère des Affaires Etrangères”, n° 319, 1979; P. Wigny, *La troisième révision de la Constitution*, Bruylant, Bruxelles 1972; le même, *Comprendre la Belgique? Après la révision constitutionnelle*, Verviers 1974.

sur le territoire flamand, constitue un îlot à une forte majorité francophone (85% de la population).

Un accroissement de population chez les Flamands a fait qu'ils sont en majorité aujourd'hui. En même temps, comme le fait remarquer Frits Gorlé, il existe entre les deux communautés des différences politiques: en Wallonie c'est le parti socialiste qui est la formation principale, tandis que dans le pays flamand, c'est le parti démocrate chrétien. L'aggravation des relations intercommunautaires a du reste fait diviser tous les partis, excepté les communistes, selon le critère linguistique. En 1970, une révision de la constitution partage le pays en trois régions politiques: la région flamande, la région wallonne et la région bruxelloise. Les deux premières sont unilingues tandis que la troisième est bilingue. Par ailleurs, à l'extrême-est du pays une quatrième région, allemande, a été instituée mais seulement sur le plan linguistique et non administratif. Comme aux quatre régions linguistiques correspondaient trois communautés linguistiques, chacune d'elles a reçu un Conseil culturel qui a le droit d'édicter des actes juridiques sur les matières concernant la communauté linguistique donnée.

Ainsi on a posé les bases de la régionalisation politique du pays, en prévoyant aussi la création d'autorités régionales. La mise en œuvre de cette régionalisation a commencé en été 1977 lorsque fut conclu le pacte d'Egmont (ainsi appelé du nom du palais où il était négocié) en vertu duquel le système politique de la Belgique devait être fondé sur la division en trois régions: flamande, wallonne et bruxelloise, chacune ayant sa propre assemblée législative et son propre gouvernement. Cependant, les contradictions entre les Flamands, plus nombreux et économiquement plus forts, et les Wallons ont abouti à la rupture du pacte d'Egmont. En 1979, a été préparée une réforme constitutionnelle prévoyant la division en trois régions — flamande, wallonne et bruxelloise — et en deux communautés linguistiques, avec une autonomie culturelle réservée à la communauté de langue allemande. En procédant à la mise en vigueur de la forme fédérale de l'Etat, la Belgique y associe une tentative d'instaurer une autogestion culturelle fondée sur les critères personnalistes. On peut y voir un reflet de la doctrine austro-marxiste sur l'autonomie nationale et culturelle, formulée par Otto Bauer au commencement de ce siècle.

III. Prémisses, structures et dynamiques du fédéralisme

I. Prémisses

La nature des formes exposées ci-dessus c'est l'existence simultanée des membres différenciés — composant les Etats pluralistes, unions d'Etats, confédérations ou enfin fédérations, ainsi que leur coopération

au sein de l'ensemble. La coopération favorise le rapprochement, mais en même temps le principe fédératif avait, dès son origine, et continue à avoir pour but de sauvegarder les particularités des corps politiques: Etats, provinces, royaumes constituant des ensembles composites. Cela implique l'existence et le fonctionnement des dispositifs de freinage entravant le passage au régime unitaire. Finalement, chaque système de type fédéral, dans l'acception la plus large du terme, se présente comme le fruit d'un compromis, déterminé par le rapport entre les forces centripètes et centrifuges. Il se situera dans une vaste gamme des formes, depuis une confédération jusqu'à l'Etat fédéral à prépondérance marquée du pouvoir central.

1. Le fédéralisme est toujours ancré dans l'histoire. La diversité ethnique, religieuse, économique ou politique, les différences culturelles, enfin l'existence d'organismes politiques distincts constituant des Etats pluralistes, des confédérations ou des fédérations, sont déterminés par le passé. Les formes institutionnelles historiquement conditionnées se laissent voir partout où les formations dites fédéralistes prenaient naissance à la suite d'un accord entre les organismes autonomes politiques préexistants. Ces organismes servaient d'éléments de la charpente de l'Etat composite. Il en était ainsi en règle générale avec la formation d'Etats pluralistes à l'issue d'unions ou d'incorporations bénévoles et aussi lors de la création de la Confédération helvétique, des Provinces Unies des Pays-Bas, du II^e Reich, des Etats-Unis d'Amérique et de quelques autres fédérations. Dans la pratique, le principe de l'identité historique fonctionnait partout où existaient des organismes politiques historiquement formés, lors même qu'à la naissance de la fédération ils n'eussent pas été autonomes, comme les pays de la monarchie austro-hongroise, les colonies britanniques au Canada, en Australie ou en Afrique du Sud, ou encore les éléments à partir desquels est née la République de l'Inde. Dans certaines fédérations non différenciées sur le plan ethnique et culturel, le facteur historico-institutionnel constituait, par exemple aux Etats-Unis d'Amérique et dans l'Union Australienne, l'unique critère de la formation des Etats.

Le passé n'était pas seulement le gardien des particularités héritées. La communauté du destin historique constitue en effet, en même temps, un puissant facteur cimentant les fédérations. De nombreux exemples le confirment, depuis la Confédération helvétique jusqu'à l'Union Soviétique. Les fédérations du tiers-monde également sont déterminées principalement par la période précédente de leur histoire coloniale.

2. Un facteur important de la différenciation au sein de nombreuses fédérations sont les différences ethniques et linguistiques lesquelles souvent, mais pas toujours, se superposent. Il faut souligner que les fédérations socialistes: l'Union Soviétique, la Yougoslavie, la Tchécoslovaquie ont adopté le critère national comme fondamental de la division

en républiques fédérées. Le critère ethnique y sert également à la division en organismes inférieurs. Les structures politiques compliquées étant à l'origine de la Belgique fédérale naissante sont, elles aussi, fondées sur le critère linguistique lié à la division fondamentale de la population belge en Flamands et Wallons. Les différences linguistiques et ethniques, en s'intensifiant, peuvent même aboutir à une crise de la fédération, comme c'est le cas de Québec.

D'un autre côté, l'identité linguistique et la communauté culturelle sont un puissant élément de consolidation du lien fédéral. Cependant, remarquons-le, la communauté culturelle peut englober aussi des populations parlant des langues différentes, comme nous en avons l'exemple en Suisse. Enfin, il est des organismes fédéraux où, à mesure que se constitue la communauté culturelle, la diversité ethnique et linguistique laisse une seule langue devenir le moyen de communication au sein d'un Etat pluraliste ou d'une fédération. C'était le cas du polonais dans l'ancien Etat polono-lituanien. C'était aussi le cas de l'allemand dans la monarchie austro-hongroise, ce qui faisait même dire aux Slaves sous le sceptre des Habsbourg que c'était une "allgemein verständliche slawische Sprache". Dans la Fédération soviétique, c'est le russe qui est une langue supranationale, facteur d'intégration.

3. Les différences de religion ne sont pas le moindre facteur de diversité, en raison du fait également que l'appartenance à une communauté religieuse déterminée a un caractère exclusif. Comme on l'a fait remarquer à juste titre, on peut être bilingue mais on ne peut pas être biconfessionnel³⁵. Dans le passé, il n'était pas rare que les divisions confessionnelles aient abouti à des guerres de religion, qui marquaient en fin de compte le caractère confessionnel des organismes politiques. La règle *cuius regio eius religio* était, dans le Reich, la base des divisions internes. Dans les fédérations multilingues, comme la Suisse, les divisions religieuses ne correspondaient pas aux divisions linguistiques. Il en était autrement au Canada, où la communauté francophone trouvait jusqu'à ces derniers temps appui dans la religion catholique, qualifiée même de "gardienne de langue". Le critère de différence religieuse à défaut d'une diversité linguistique, a servi de base à distinguer la Bosnie-Herzégovine au sein de la République Socialiste Fédérative de Yougoslavie. En revanche, le pluralisme religieux dans la société anglo-saxonne n'a pas eu et n'a toujours pas d'incidence sur les formes et les contenus du fédéralisme.

La communauté de religion pouvait par contre jouer le rôle d'un lien supplémentaire. Cela avait notamment son importance lorsque l'adversaire de la fédération avait une autre religion, comme c'était le cas dans les guerres des Provinces Unies des Pays-Bas avec l'Espagne.

³⁵ R. L. Watts, o.c., ouvrage cité dans la note 2, p. 20.

4. Un facteur favorable à la fédération a été — et demeure — l'étendue territoriale de celle-ci. Ce n'est donc pas sans raison qu'ont le caractère fédératif les Etats-Unis d'Amérique (ca 9,4 millions de km²), le Canada (10 millions de km²), l'Union Australienne (7,7 millions de km²), l'Union Indienne (3,2 millions de km²), le Brésil (8,5 millions de km²), l'Argentine (2,8 millions de km²), le Mexique (presque 2 millions de km²), le Nigeria (ca 0,9 millions de km²), et avant tout l'Union Soviétique, pays le plus étendu (22 millions de km²). Là, les particularités du milieu naturel, les différences économiques qui en résultent, les distances enfin imposent un système décentralisé de gestion dont la fédération devient une des formes.

5. Le facteur économique joue un rôle renforçant l'autonomie des différents éléments composants de la fédération, si nous sommes en présence d'un polycentrisme économique, lors même qu'il ne correspondrait pas aux divisions en Etats et se manifesterait dans des cadres régionaux plus larges. C'est un phénomène particulièrement net dans les grandes fédérations où les différentes régions non seulement ont un profil économique différencié, mais se trouvent à des étapes différentes du développement économique. Les divergences d'intérêts économiques provoquent parfois des tensions et des conflits entre Etats. Dans ces conditions il arrive que pour les milieux économiques, le système fédéral devienne une forme souhaitable pour l'élaboration de solutions de compromis, tenant compte d'un côté des contradictions d'intérêts, et d'un autre côté, des dépendances complémentaires, éléments du lien à l'intérieur de la fédération. A mesure que s'élargit l'échelle de la production et du commerce, les besoins de la vie économique favorisent la consolidation du principe fédéral lié à la naissance de vastes marchés nationaux. Dans l'hémisphère occidentale et en Australie cela a trouvé son expression dans la construction de lignes transcontinentales de chemin de fer, qui, ensuite, devenaient un élément liant les différents membres de la fédération. Le processus de la formation du II^e Reich a commencé lui aussi par la formation d'une Union douanière.

6. C'est l'influence des facteurs politiques sur la cohérence ou l'affaiblissement de la fédération, qui a été — et demeure — le plus complexe. En voici quelques éléments significatifs:

a. La cohérence d'une fédération a toujours été — et continue à être — renforcée par une attitude identique des Etats quant à la politique intérieure et étrangère. Ce qui l'affaiblit ce sont les différences allant au-delà de la diversité politique normale. Elles pouvaient activer les tendances désintégrationnistes, et dans des cas extrêmes conduire à une guerre civile au sein de la fédération, dont l'exemple sont le *Sonderbund* suisse de 1847 ou la Sécession des Etats du sud de l'Amérique. Les différences politiques pouvaient aussi revêtir un caractère défensif

pour ne citer que l'imperméabilité conservatrice du Québec jusqu'au milieu de notre siècle.

b. Les partis politiques dont le champ d'activité s'étend à l'Etat tout entier renforcent la cohérence de la fédération, tandis que les partis politiques locaux dont le champ d'activité est limité à une province à caractère ethnique ou linguistique différent l'affaiblissent. A cet égard sont significatifs les changements dans le système des partis en Belgique, où autrefois les partis démocrate-chrétien, libéral et socialiste se sont divisés selon les critères linguistiques en devançant à cet égard la création de l'Etat fédéral. Dans les Etats unitaires, les partis régionaux ont adopté des mots d'ordre visant en fin de compte à l'autonomie ou à la fédération. Il en est ainsi avec les partis nationaux en Catalogne ou dans le Pays basque, en Ecosse ou dans le Pays des Galles. Au Canada, le Parti québécois va plus loin en formulant le concept de la souveraineté-association.

c. Dans le passé, les associations d'Etats, les unions ou les fédérations étaient renforcées par le rôle prépondérant de l'Etat aspirant au rôle d'hégémone. Dans la majorité des unions, le partenaire le plus puissant était en règle générale l'initiateur d'un resserrement de l'union où il jouait aussi un rôle prépondérant. D'un autre côté, l'hégémonie de l'un des Etats d'une fédération renforçait plus d'une fois, par réaction, les liens entre les autres qui avançaient alors les postulats de l'égalité dans les relations intérieures, cette égalité étant reconnue de nos jours comme un des éléments fondamentaux du régime fédéral.

d. Un péril extérieur favorisait la cohésion d'une fédération, et parfois était aussi le facteur initiant une union ou une confédération. En particulier, les deux dernières guerres mondiales ont contribué de façon essentielle à renforcer le pouvoir fédéral central aux dépens de la compétence des Etats dans plus d'une fédération.

e. Les influences extérieures imposant des solutions de type fédéral aux Etats dépendants tels que la Confédération du Rhin à l'époque du 1^{er} Empire ou aux anciennes colonies accédant à l'indépendance, comme cela a eu fréquemment lieu en ce qui concerne les possessions de la Grande Bretagne, propageaient le fédéralisme. Il semble plus facile de conserver l'influence de l'ancienne métropole avec une structure permettant de faire jouer les unes contre les autres les autorités fédérales et celles des différents Etats ou de leurs groupes.

2. Les structures fédérales et leurs compétences

1. L'appartenance à une fédération a été — et demeure — liée à la reconnaissance des droits d'un Etat, d'un côté, à participer aux autorités centrales, et d'un autre côté, à développer sa propre structure des pouvoirs. Les relations entre ces autorités, déterminées par leurs compétences respectives décident du "degré de fédéralisation" entre deux

pôles: l'un c'est l'union personnelle et la confédération, et l'autre — l'Etat unitaire.

2. Le nombre de membres d'une union, confédération ou fédération peut aller de deux à, pratiquement, quelques centaines si l'on tient compte du *Reich* après les Traités de Westphalie. A présent, la fédération la plus nombreuse sont les Etats-Unis d'Amérique qui compte 50 Etats. Le nombre de membres a une grande importance. Dans une union de deux Etats, le poids de chacun dans les décisions portant sur les matières communes, sera incomparablement plus grand que dans une fédération qui compte un grand nombre de membres, où les matières relevant de la compétence des autorités fédérales échappent pratiquement non seulement au contrôle mais même au champ visuel des autorités locales. Une place à part occupent les unions ou les fédérations de type hégémonique, comme la Confédération de l'Allemagne du Nord et ensuite le II^e *Reich*, dominés par la Prusse.

3. Il importe de faire distinction entre les membres d'une union ou fédération ayant une position formellement égale au sein de celle-ci et les territoires inégaux en droit, rattachés à elle par des liens divers et ayant vis-à-vis d'elle un statut différent. On peut distinguer ici les organismes incorporés avec leur consentement, les territoires fédéraux qui, dans les fédérations anglo-saxonnes, étaient des candidats virtuels à la fédération dès que leur population aurait convenablement augmenté ou dès qu'ils rempliraient les conditions déterminées. Ensuite, il y avait les Etats dits associés (comme Porto-Rico), et enfin les districts fédéraux où étaient localisées les capitales, parfois spécialement créés à cet effet. La localisation des capitales des fédérations en dehors de métropoles économiques et culturelles devait souligner l'égalité des membres de la fédération. A l'autre extrémité se trouve Bruxelles, ville qui est en train de devenir elle-même le troisième membre, égal aux régions flamande et wallonne, de la Belgique fédérale *in statu nascendi*.

4. Il faut distinguer les unions, confédérations ou fédérations dont les membres sont des Etats à régime unitaire, et les constructions fédérales complexes, à deux degrés, dont font partie des organismes étatiques ayant eux aussi un caractère fédéral ou apparenté. Sous l'ancien régime, on peut citer l'union polono-lituanienne, où la Pologne entraînait conjointement avec la Prusse royale incorporée, tandis qu'une position spéciale avait la Livonie, *condominium* des deux Etats de l'union. Un caractère semblable avait le Saint Empire Romain Germanique dont les plus importantes unités composantes étaient des organismes complexes, comme en témoigne ne fût-ce que le titre du roi de Prusse: *der König der preussischen Staaten*. Dans la monarchie dualiste des Habsbourg ses deux membres — autrichien et hongrois — avaient après 1867 un caractère complexe. Parmi les fédérations socialistes une organisation à deux degrés se rencontre dès le début en Union Soviétique et

aussi en Yougoslavie. Pareillement, dans le *Commonwealth of Nations*, la confédération comprend, comme nous le savons, des fédérations relativement nombreuses.

5. Dans le passé, les unions d'Etats pouvaient se dissocier effectivement — par consentement mutuel ou par application du droit de résistance (*ius resistendi*). Le droit de sécession est considéré par la doctrine comme un trait caractéristique des confédérations qui, nées à l'issue des accords interétatiques, pouvaient être dissoutes par la dénonciation de ces derniers. Par contre, en ce qui concerne les fédérations, les doctrines du XIX^e siècle admettaient en général, tacitement ou *expressis verbis*, le principe de l'intégrité territoriale écartant la sécession légale. La querelle au sujet de la faculté de sécession aux USA avait abouti, comme on le sait, à la guerre de Sécession 1861-1865. C'est l'Union Soviétique qui a élargi la formule juridique de la fédération, en proclamant le droit des républiques fédérées à la sécession, ce qui devait souligner leur caractère souverain.

6. Dans l'évolution historique, la formation d'organes fédéraux s'accompagnait de la différenciation de leur champ d'activité respectif, c'est-à-dire de leurs compétences.

A l'époque de l'ancien régime les structures des Etats liés par unions étaient très diversifiées. Parmi ces structures il convient d'attirer l'attention sur les unions parlementaires, dont le trait caractéristique, comme leur nom indique, était la formation d'un parlement commun créé par les actes d'union — comme c'était le cas de l'union de l'Angleterre avec l'Ecosse ou de la Pologne avec la Lituanie — chacun des membres de l'union conservant ses organes, y compris organes centraux, et ses propres systèmes de droit.

Il en était autrement dans les confédérations où les organes législatifs composés, suivant la forme des Etats, de souverains ou de délégués des membres de la confédération, existaient indépendamment des assemblées d'Etats confédérés, là évidemment où elles s'étaient maintenues à l'époque de l'absolutisme. La représentation à une assemblée confédérale n'était pas nécessairement égale, comme prouve la composition du parlement du *Reich*. Pour sauvegarder les droits et les intérêts des membres plus faibles de la confédération on faisait jouer le principe d'unanimité dans les questions les plus importantes, qu'énumérait l'accord d'Utrecht des Provinces Unies des Pays-Bas.

Les compétences des autorités fédérales ont été fixées primitivement par la pratique. Depuis la formation de la fédération américaine, nous rencontrons les partages formels des compétences entre les organes fédéraux et locaux. Les organes des deux niveaux étaient construits aux USA — et plus tard dans les autres fédérations qui les ont pris, dans une mesure plus ou moins grande, pour modèle — d'après les principes d'analogie en ce qui concerne les structures des autorités fédérales et

locales, de complémentarité en ce qui concerne les fonctions et l'homogénéité de l'ensemble. Cela résultait entre autres de ce que la fédération nord-américaine, contrairement aux formes fédérales plus anciennes, était inspirée par une conception rationaliste. La doctrine en épaulant la pratique garantissait de la cohérence que les unions ou les confédérations antérieures n'avaient pas connue.

7. Au sein de chaque organisme fédéral, l'étendue des compétences était un indice des tendances centripètes, alors que les compétences des Etats traduisaient le degré d'intensité des tendances centrifuges. Le rapport entre les compétences respectives — fédérales et locales — était, dans chaque cas, le résultat d'un compromis entre les deux tendances divergentes. Les changements dans le rapport des forces conduisaient inéluctablement à des changements dans les sphères d'activité des autorités fédérales. Ces changements pouvaient s'opérer: a) par la voie législative, en particulier par une revision de la constitution fédérale; b) par la voie de la pratique, se manifestant, notamment dans le modèle anglo-saxon, par la jurisprudence des Cours Suprêmes fédérales; c) à l'issue d'une juridiction qui se développe de nos jours dans plusieurs Etats sous forme d'un Tribunal Constitutionnel.

8. Une importance spéciale pour la fixation des compétences de l'organisme fédéral et des Etats présentaient les finances. Il s'agit des recettes de la fédération et du degré auquel elles correspondent aux besoins dont la satisfaction relève de l'activité des organes communs. Il en était de même avec les recettes des Etats. Dans la pratique, vu l'importance des affaires communes relevant de la compétence de la fédération, elle a eu et continue à avoir des plus grandes possibilités de couvrir des dépenses, voire de réaliser des excédents. En même temps, le déficit financier fréquent des Etats, à mesure que se développait la fonction sociale de l'Etat, les contraignait à solliciter des subventions à affectation déterminée, accordées en vertu d'une décision des autorités fédérales. Cela faisait déplacer le centre de gravité vers la fédération, ce que se laisse observer aussi de nos jours dans de nombreux Etats fédérés.

9. Le partage des compétences entre la fédération et ses membres se laissent ramener à trois types essentiels:

a) L'acte constitutif de la fédération énumère limitativement les compétences des autorités fédérales, ce qui signifie que toutes les autres compétences, soit les pouvoirs résiduels sont réservées aux autorités d'un Etat (d'une province). Une telle solution a été adoptée entre autres aux Etats-Unis d'Amérique, en Australie, en U.R.S.S. et en Yougoslavie. Une solution de ce genre était adoptée aussi dans certaines unions du XIX^e siècle, par exemple dans la monarchie dualiste austro-hongroise.

b) L'acte constitutif de la fédération énumère limitativement les

compétences tant des autorités fédérales que locales, les pouvoirs résiduels appartenant à la fédération, comme c'est le cas du Canada et de l'Union sud-africaine.

c) L'acte constitutif de la fédération énumère trois catégories de compétences: fédérales, locales et enfin parallèles ou concurrentielles qui appartiennent aux autorités des Etats pour autant que, conformément à la règle de la priorité de la fédération, elles ne fassent l'objet d'une régulation juridique par celle-ci. Le récent régime fédéral de la Tchécoslovaquie montre quelques particularités dans le cadre de cette solution.

10. En relation avec le partage des compétences dans la sphère législative, il y a lieu d'examiner les formes d'organisation du parlement fédéral. En général, on admet dans les fédérations, à l'exemple des USA, le modèle d'un parlement à deux chambres, où la chambre basse électorale représente l'ensemble des citoyens actifs, tandis que la chambre haute représente les différents Etats. On peut distinguer quatre procédés de désignation des membres de la chambre haute: 1° la nomination à vie — rare aujourd'hui — par le chef de la fédération (Canada). 2° la délégation par les gouvernements locaux (II^e Reich, aujourd'hui RFA), 3° l'élection par les assemblées législatives locales (USA jusqu'en 1913, Union Soviétique jusqu'en 1936, République autrichienne); 4° le procédé actuellement le plus fréquent — l'élection directe par la population. Il convient de faire remarquer que le deuxième procédé renoue avec les traditions confédérales et qu'il est reconnu comme tel par la doctrine.

En ce qui concerne la composition des chambres hautes de la fédération, deux solutions sont possibles:

a) tous les membres de la fédération ont — comme aux USA, en Suisse, en Australie, en URSS, et en Yougoslavie — un nombre égal de représentants; ajoutons que l'Union Soviétique et la Yougoslavie garantissent aussi la représentation aux organismes politiques du degré inférieur (républiques, régions et arrondissements autonomes), d'une importance évidemment moindre par rapport aux républiques fédérées;

b) le nombre des places dont disposent les différents pays ou Etats est diversifié en fonction de leur population, poids politique ou grandeur (Allemagne, Canada).

11. Le pouvoir fédéral exécutif existe dans chaque fédération, en fonction du régime politique. Quatre hypothèses entrent ici en jeu: a) à la tête de la fédération se trouve un monarque héréditaire disposant parfois d'un pouvoir personnel réel, comme c'était le cas dans le II^e Reich; b) la fédération est une république au régime présidentiel ce qui implique de vastes prérogatives du chef de l'Etat fédéral en tant que chef de l'exécutif, — c'est le cas des USA et des fédérations latino-américaines; c) le gouvernement est, indépendamment de sa forme de désignation, une émanation de la majorité du parlement et responsable

devant ce dernier. Ce régime parlementaire estompe dans la pratique les différences entre la forme monarchique et la forme républicaine. Ainsi l'Australie et le Canada reconnaissent la reine d'Angleterre comme le chef de l'Etat, alors que l'Inde qui fait, comme ces pays, partie du *Commonwealth of Nations* a un président fédéral à sa tête; d) une solution unique dans les pays occidentaux a été adoptée par la Suisse où le gouvernement — le Conseil fédéral — est élu par le parlement. Une solution semblable a été adoptée par les fédérations socialistes — l'URSS et la Yougoslavie où les gouvernements, désignés par les assemblées législatives sont responsables devant celles-ci.

12. On peut faire remarquer que si pour la monarchie la forme typique de manifestation du principe fédératif étaient des unions, la fédération, elle, est assez nettement liée au régime républicain. Le cas du II^e Reich était plutôt exceptionnel et découlait du caractère particulièrement compliqué de cette fédération, tandis que le caractère monarchique des dominions britanniques est en train de s'estomper.

Il faut cependant observer que les limites entre l'union de territoires soumis à un seul monarque, la fédération monarchique et la monarchie unitaire à l'autonomie poussée des différents territoires, est assez vague. Pour cette raison on peut parler, comme nous l'avons fait, de solutions de type fédéral dans l'empire brésilien après 1834 ou dans l'empire des Habsbourg après 1861.

Pareillement, sont diversifiées les formes d'organisation historiquement développées des organes locaux de l'administration fédérale et locale ainsi que d'organisation judiciaire fédérale et locale.

13. Dans une fédération, au premier plan on avance le plus fréquemment l'élément d'unité, de liaison, de communauté. La devise des princes d'Orange parmi lesquels étaient élus les stathouders des Provinces Unies des Pays-Bas était *viribus unitis*. Les USA ont pour devise *e pluribus unum*, et leur nom souligne, comme autrefois les Pays-Bas, l'élément d'union. Dans les noms d'une fédération on rencontre fréquemment le terme „union” (Australie, Brésil, Mexique, Union Soviétique). En cela, pensons-nous, on tend à souligner la stabilité du lien fédéral.

3. Dynamiques

1. Dans l'histoire des institutions fédérales se laissent observer certains phénomènes qui, si on les examine à une macro-échelle et par périodes de longue durée, pourraient être considérés comme une évolution en spirale conformément à la construction connue de Giambattista Vico, qui est admise par les sciences sociales du XIX^e et du XX^e siècles. Après une période d'intense développement des ligues et des unions de *poleis* dans l'antiquité classique, le renforcement des liens hégémonistes aboutissait à la naissance des grands empires où l'élément du pouvoir

central, en règle générale monocratique, dominait sur les structures territoriales composites.

Les empires du haut moyen-âge du type de monarchie carolingienne en Europe étaient, par principe, pluralistes, ce qui allait faciliter les processus ultérieurs de leur désagrégation. Lorsque celle-ci a atteint son apogée, une réaction s'est produite sous forme d'intensification des tendances centripètes qui se sont trouvées, sous telle ou telle forme, à l'origine des processus surmontant le morcellement féodal. Les formes évidemment en étaient adaptées à l'époque et prenaient le caractère d'unions personnelles ou réelles, d'incorporations et de confédérations, y compris les associations de villes de type hanséatique. Et de nouveau les Etats pluralistes dans l'acception large du terme deviennent une forme contre laquelle se forge son antithèse — la monarchie absolue de l'ancien régime. Celle-ci cependant, en dépit des apparences, ne supprimait pas de nombreuses particularités locales et là aussi où le phénomène paraissait être simple, il était composite. Une réaction à ce qui était composite dans l'absolutisme et enraciné dans le passé féodal, c'était la tendance révolutionnaire, se manifestant dans l'Angleterre de Cromwell et qui trouva sa pleine expression dans le jacobinisme français. A son tour une réaction à ce qui traduisait les aspirations de l'absolutisme à l'unification et à l'unitarisme monarchique, c'était le fédéralisme républicain, depuis les Provinces Unies des Pays-Bas, et surtout les Etats-Unis d'Amérique.

Quelles étaient les motifs de ces flux et reflux de solutions de type fédéral dans l'histoire moderne et contemporaine? D'une façon générale, deux facteurs sont ici à souligner. Le premier, c'était le degré déterminé d'animation des échanges étendus mais sans une nette domination d'un centre. Le polycentrisme économique était, en général, favorable au développement des systèmes fédératifs. Le second facteur, c'était l'activité accrue des vastes milieux de la „nation politique”, c'est-à-dire des couches sociales participant activement à la vie politique, ce qui, notamment aux époques des changements révolutionnaires, était une notion plus large que le „pays légal” des citoyens ayant le droit de codécision sur les affaires publiques. Les révolutions dans les Provinces Unies, aux USA, dans les pays d'Amérique Latine, dirigées contre les monarchies, opposaient au système d'oppression le mot d'ordre de la liberté non seulement de l'individu et de la nation, mais aussi, parfois, des organismes territoriaux au sein desquels se développait la vie des communautés humaines.

2. Le fédéralisme libéral a été le fruit du développement d'une classe, celle de la bourgeoisie, à l'encontre du pluralisme de l'ancien régime qui basait sur les couches sociales conservatrices. En tant qu'instrument entre les mains des forces sociales nouvelles, le fédéralisme servait

au renforcement des formes républicaines et à la rationalisation du régime politique. Cela trouva son reflet dans la définition des formes, fonctions et compétences des autorités fédérales par des actes constitutionnels imprégnés de doctrines politiques libérales. Cela ne signifie pas qu'il n'y ait pas eu de confédérations à caractère conservateur, défendant le *statu quo* par rapport à de nouvelles idées et tendances sociales. Il suffit de mentionner le *Sonderbund* suisse ou la Confédération des Etats du Sud aux USA et aussi, dans une certaine mesure, l'Amérique Latine.

3. Un trait caractéristique du fédéralisme contemporain qui mérite une attention particulière c'est la création d'un système qui, grâce à l'harmonisation d'activités de ses parties composantes, doit assurer une stabilité dans le temps et dans l'espace. Consciemment ou non, des hommes d'Etat et des législateurs désirent protéger ainsi les formes constituées contre le péril d'unitarisme dont peuvent menacer la fédération les forces centripètes, ou le péril de dissociation en Etats souverains distincts, ce qui peut résulter des activités extrêmes des forces centrifuges. Les fédérations-modèles, dont ceux des Etats-Unis d'Amérique et de l'Union Soviétique caractérisent le mieux la stabilité propre aux formes fédérales contemporaines.

La stabilité des formes dans ces modèles offre un cadre propice à des transformations progressives qui trouvent leur reflet dans les amendements à la constitution des USA ou dans les lois constitutionnelles successives de l'Union Soviétique. D'une façon générale, ces changements visent à renforcer la fédération et ses autorités. Dans la doctrine anglo-saxonne, cela se traduit par le passage de *dual federalism* opposant la fédération à ses parties composantes au *co-operative federalism* ou *inter-dependent federalism* qui se caractérisent non pas par un partage rigide des compétences entre les autorités fédérales et régionales, mais par une coopération de celles-ci ainsi que par une coopération entre les différents membres de la fédération dans les activités visant à atteindre les objectifs communs.

Le fédéralisme coopératif, propre notamment aux fédérations socialistes, rompt avec la dichotomie du fédéralisme dualiste qui se caractérisait par la polarisation des intérêts de la fédération d'un côté et de ceux de ses membres de l'autre. Il convient de faire remarquer que le fédéralisme coopératif se caractérise par le rôle directeur de la fédération, ce que facilite le fait qu'elle dispose ordinairement d'une partie substantielle des fonds publics. De plus, dans les fédérations socialistes, l'autorité fédérale est le planificateur central.

4. Dans la doctrine on attirait jusqu'à présent principalement l'attention sur le fait que la tendance générale d'évolution du fédéralisme contemporain allait vers un resserrement des liens inter-fédéraux, ce qui conduisait à la transformation de la fédération en Etat unitaire

fédéral (*unitarische Bundesstaat*)³⁶, ou bien faisait naître un système qualifié comme fédéralisme centralisé moderne. Dernièrement, se font remarquer l'existence et l'intensification d'une autre tendance, toute différente, qui mène vers le renforcement des droits et de la position des membres de la fédération aux dépens du pouvoir central. Elle peut même être à l'origine du postulat de substituer à la fédération une forme plus lâche, comme la souveraineté-association au Canada, voire à la désagrégation de la fédération. D'un autre côté, cependant, le modèle de fédéralisme présente une force d'attraction déterminée, parfois considérable, pour les Etats diversifiés sur le plan national, culturel ou linguistique qui se trouvent gênés par des formes unitaires rigides. Le modèle du fédéralisme socialiste a servi, comme nous le savons, à la solution de la question nationale dans les Etats multinationaux autrefois unitaires. L'évolution actuelle en Belgique prouve que la solution de la question ethno-linguistique par le régime fédéral a une valeur plus large.

5. Il résulte de tout ce qui précède, que l'intensification particulière du facteur fédéraliste à l'époque contemporaine est liée aux régimes démocratiques sous leurs formes diverses, qui sont tout spécialement propices au développement des systèmes fédératifs. C'est pourquoi le fait que les deux plus grandes puissances mondiales — Etats-Unis d'Amérique et Union Soviétique, issues des révolutions — une bourgeoise de la fin du XVIII^e siècle, l'autre socialiste de 1917 — aient adopté des concepts fédéralistes, témoigne de la vitalité, de la souplesse et de la plasticité de cette forme. Le fédéralisme a également adapté à la contemporanéité la masse successorale laissée par l'Empire britannique, devenue le *Commonwealth*. D'où cette force attractive du fédéralisme qui se manifeste dans de nombreux contextes et sur de nombreux plans. La promotion contemporaine du fédéralisme en Europe ne s'arrête pas en Belgique. Il peut être envisagé par l'Espagne comme une possibilité réelle d'atténuation des tensions à l'intérieur de cet Etat multinational. A Chypre également le fédéralisme est accepté toujours davantage comme un moyen de relier deux parties isolées de l'île. Ainsi conserve son actualité la conclusion formulée il y a 10 ans par l'auteur néerlandais Brugmans qui écrivait: „L'heure mondiale est au fédéralisme. Partout où il s'agit d'unir sans unifier, où les communautés humaines dissimilaires mais solidaires désirent à la fois accroître leur puissance et garder leurs libertés, la fédéralisme s'impose”³⁷.

³⁶ Cf. K. Hesse, *Der Unitarische Bundesstaat*, éd. 1962.

³⁷ H. Brugmans, *La pensée du Fédéralisme*, p. 177.